



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







**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](mailto:adenauer-brasil@kas.de) · [www.kas.de/brasil](http://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

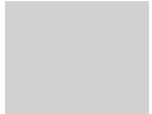
*Paulo Castro Rangel*



**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 Thaís 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 quanto 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, consequentemente, 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 Del-fim 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 termonucleares 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, consequentemente, 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 Mentes 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 recepção 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 Scalabrinii, 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. Aquela 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





## BRASIL E UNIÃO EUROPEIA: DESAFIOS EM COMUM E OPORTUNIDADES DE COOPERAÇÃO

*Paulo Ferracioli*

Tradicionalmente, as relações entre o Brasil e a União Europeia sempre foram importantes. Na formação da cultura brasileira, a influência europeia existiu desde o início da colonização, se intensificou com a chegada, posterior, de imigrantes que para cá vieram em busca de novas oportunidades e continua relevante pelas atuais relações intensas entre os dois lados. As relações comerciais também sempre foram significativas e, em termos de investimento externo direto, empresas europeias investiram e mantém operações lucrativas no Brasil. Ao longo dos anos, vários foram os programas de cooperação europeus direcionados ao Brasil, que aplicaram recursos e transferiram tecnologia e conhecimento.

Como seria de se esperar, a partir de certo estágio do desenvolvimento brasileiro, deixou de haver uma convergência total e apriorística entre as propostas da União Europeia e o que passou a ser entendido como o interesse brasileiro. Dentre muitos exemplos, poderíamos citar as dificuldades para a finalização de um acordo comercial entre o MERCOSUL e a EU, negociação que se prolonga por mais de uma década sem ter sido possível finalizá-la. Este caso é interessante e será analisado na seção 4 deste texto por envolver a estratégia mais geral do Brasil relacionada a sua inserção no contexto internacional.

A entrada do Brasil em uma fase mais avançada de desenvolvimento, que inclui aspectos econômicos, políticos e sociais, por si só, já exigiria novas análises e novas propostas de trabalho. Alterações essas que devem ser levadas em conta para que a continuidade do clima histórico de cooperação anterior possa ser mantida. Ainda que os padrões de vida no Brasil estejam muito distantes



dos europeus, as mudanças já alcançadas sinalizam a necessidade de alterar posicionamentos tradicionais adotados pelo Brasil nas relações bilaterais.

Contudo, não só o Brasil vive um momento de grandes mudanças, a Europa também adentrou em uma fase completamente diferente. A atual crise econômica internacional trouxe dificuldades para todo o mundo, mas, desde 2010, ela está afetando de forma mais aguda os países da União Europeia, especialmente os que adotam o Euro como moeda. O necessário enfrentamento desta crise faz com que a UE tome decisões que impactam fortemente a economia internacional e, em particular, a brasileira.

Como será mostrado ao longo deste texto, desde 2008, ano em que se explicitou a crise, até os dias de hoje, muitas vezes é mencionado o efeito positivo que poderia desempenhar uma maior cooperação internacional. São de se ressaltar os reflexos benéficos constatados, por exemplo, no novo papel, mostrado na seção 2, atribuído ao G-20 e o discurso, repetido a cada reunião de líderes, favorável ao maior entendimento e ao afastamento de posições unilaterais que possam prejudicar outros países, admitindo-se que o atual nível de inter-relacionamento da economia exige mudanças na governança global.

Todavia, a prática não vem corroborando estas boas intenções tanto em um nível mais amplo, como, mais limitadamente, nas relações entre o Brasil e a União Europeia, gerando reclamações de ambos os lados. Isto se reflete, por exemplo, nas entrevistas coletivas das líderes do Brasil e da Alemanha por ocasião da visita de Dilma Rousseff àquele país em março de 2012. Como se verá adiante, decisões que podem ser adequadas ao enfrentamento da crise internacional se analisadas do ponto de vista de um bloco ou país, podem ser bastante deletérias aos interesses das outras partes.

Em síntese, as mudanças recentes notadas nos dois lados, Brasil e UE, são muito expressivas e trazem condicionantes que devem se fazer sentir ainda por muitos anos. Qualquer projeto de ampliação, ou mesmo de continuidade, da cooperação entre as duas partes exige uma análise mais aprofundada sobre o que está ocorrendo para que, então, sejam tomadas decisões mais adequadas às novas necessidades.

Este artigo pretende contribuir para este debate, apresentando pontos considerados relevantes em face da nova situação brasileira e dos efeitos da crise na Europa. Para nosso objetivo, os dois aspectos serão tratados de forma entrelaçada. As oportunidades de cooperação são enormes, mas, como será mostrado, os desafios a serem enfrentados são proporcionalmente grandes.



Fugindo dos posicionamentos impregnados de “wishful thinking”, o principal objetivo deste trabalho é apresentar as dificuldades que podem surgir, em vez de enfatizar aspectos que facilitariam esta cooperação, o que não significa que os aspectos positivos inexistam ou sejam poucos. Espera-se que seja dada continuidade a esta cooperação, trazendo, dessa forma, benefícios inestimáveis para os dois lados. Mas pela tradição e pelas necessidades de posicionamentos “diplomáticos”, textos minimizando os problemas ou dando como natural a continuidade da cooperação são mais freqüentes. Daí a opção por um texto mais crítico, que traga à tona as dificuldades, as quais, enfrentadas, viabilizarão o acerto entre os dois lados da equação.

O texto não tem a pretensão de ser exaustivo, tendo sido escolhidos aspectos que foram considerados os mais relevantes para a abordagem do tema. Inicialmente, discute-se a elevação do G20 à condição de fórum central da discussão sobre a colaboração econômica internacional e os impactos desta alteração nas relações entre o Brasil e a União Europeia. A seguir, são apresentados os diferentes interesses relacionados ao poder no processo decisório do Fundo Monetário Internacional, o FMI, ressaltando-se os aspectos que afastam, neste caso, Brasil e UE. Na seção 3, discute-se a política monetária da zona do Euro e seus impactos para a economia brasileira, apresentando razões pelas quais o novo posicionamento do Banco Central Europeu pode ser considerado positivo do ponto de vista da UE, mas pode trazer consequências negativas para a economia brasileira.

Questões comerciais, em especial as negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia, que já se alongam por mais de uma década, são tratadas na seção 4, que aborda, adicionalmente, algumas informações sobre as disputas comerciais apresentadas formalmente ao mecanismo de soluções de controvérsias da OMC. Finalmente, a última seção traz algumas conclusões.

## 1. O NOVO PAPEL ATRIBUÍDO AO G20<sup>1</sup> E A GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL

Uma novidade resultante da crise foi a convocação, a partir de 2008, dos líderes de 19 países mais a União Europeia, grupo que passaria a ser denomi-

1 Sobre o G20, ver: [www.g20.org/index.php/en/what-is-the-g20](http://www.g20.org/index.php/en/what-is-the-g20)



nado do G20<sup>2</sup>, para as discussões centrais sobre a economia internacional. Este G20 substituiria, enquanto *locus* de tomada de decisões econômicas de monta, o G7, composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, que se reuniam com a presença adicional da UE<sup>3</sup>, e o G8 (G7 + Rússia), que até então exercia este papel, grupos que somente englobavam os chamados países desenvolvidos. Era o reconhecimento de que novos países passaram a representar uma parcela de tal forma significativa da economia internacional, que os problemas desta não mais poderiam ser tratados sem que eles participassem da busca de soluções.

Antes de aprofundarmos a análise das consequências da formação deste grupo, há que se destacar que grande parte dos componentes do G20, inclusive o Brasil, embora apresentem economias de tamanhos consideráveis, continuam a ser economias em desenvolvimento. Brasil, Índia, China, por exemplo, ainda estão longe de poder oferecer, para a grande maioria de suas populações, os padrões de vida desfrutados pelos cidadãos dos países mais desenvolvidos.

Indicadores, sejam apenas econômicos, como a renda per capita, ou outros mais abrangentes, como o IDH, mostram nitidamente que embora o processo de desenvolvimento tenha sido deslanchado, resta um longo caminho a ser trilhado. Como seria de se esperar, o posicionamento destes países ao participarem na busca de soluções para a economia internacional leva em conta sua própria condição e as necessidades de elevar a qualidade de vida de suas populações aos padrões já alcançados nos países desenvolvidos, acrescentando a dimensão “desenvolvimento” em suas propostas.

A composição do G20, guindado à condição de principal grupo de coordenação de políticas econômicas internacionais, também acrescenta um novo aspecto a ser considerado. No G7, que ocupava o papel central desde a década de 70, e no G-8, a Europa detém quatro dos sete ou oito assentos, além de integrar o grupo como União Europeia, que tem os mesmos privilégios e obrigações dos demais membros. No caso do G20, a posição européia enfraqueceu relativamente, pois dentre seus 20 integrantes, a Europa continua representada pelos mesmos quatro países que participavam do G7, além da União Europeia.

<sup>2</sup> Para a composição do G20, ver: [www.g20.org/index.php/en/members](http://www.g20.org/index.php/en/members)

<sup>3</sup> Para relação UE e G8 ver: [www.deljpn.ec.europa.eu/modules/world/g8/?ml\\_lang=en](http://www.deljpn.ec.europa.eu/modules/world/g8/?ml_lang=en)



Este novo quadro explicita, principalmente, a erosão do poder relativo de países como Portugal e Espanha que já colonizaram várias partes do mundo e não mais possuem densidade econômica para participar do novo grupo central, diferentemente de suas ex-colônias como Brasil, Argentina e México que, agora, integram o G20. Após uma longa história em que imigrantes destes países das Américas foram tratados como cidadãos de segunda classe nas antigas metrópoles ibéricas, a nova situação surpreende.

No caso da Espanha, que, por exemplo, continua conferindo tratamento discutível a muitos turistas brasileiros que desembarcam no aeroporto de Madri, defrontar-se com este novo quadro de poder mundial, quando a dimensão da crise econômica do país reduz o padrão de vida de sua população, é de difícil aceitação. Esclareça-se que a Espanha tem participado das reuniões do G20 apenas como convidado, situação em que também se encontram a Holanda, outros países de menor expressão econômica e organizações internacionais.

A governança econômica global, que já é alterada, em si, pelo papel do G20, é ainda impactada pela agenda de discussões do grupo, que inclui as alterações nas instituições internacionais. A principal dentre estas discussões diz respeito à forma de atuar do FMI, sua capacidade de mobilizar recursos utilizáveis no combate à crise e à distribuição de quotas dentre os países membros do Fundo. A questão das quotas, por determinar o nível de influência dos países no processo decisório, é tema de grande sensibilidade, ao qual tem sido atribuído, desde sua fundação, papel importante no tratamento das crises econômicas internacionais.

Desde 2010, em reunião realizada na Coréia do Sul, o G20 decidiu que haveria uma alteração inicial na distribuição de quotas pelos países, o que redistribuiria o poder na instituição, reduzindo o número de assentos da Europa no corpo de diretores executivos. Esta alteração inicial deveria estar concluída em outubro de 2012. Adicionalmente, até janeiro de 2013, seria alterada a fórmula que determina as quotas por cada país, promovendo um rearranjo maior no poder interno do Fundo, atribuindo mais poder aos países em desenvolvimento.

A questão da governança do Fundo Monetário Internacional se interpõe com a capacidade de mobilizar recursos da instituição, que seriam importantes na superação da fase atual da crise na UE. As dificuldades da última reunião dos ministros de finanças do G20 em abril de 2012, quando



havia a expectativa de que os países membros alocariam mais 500 bilhões de dólares para serem emprestados pelo FMI, resultaram na frustração deste objetivo. O Brasil foi um dos países que não quis se comprometer com este aporte adicional, o que inclui o tema na discussão sobre as relações do país com a UE, que receberia, prioritariamente, estes recursos.

Em suma, o G20, que em um primeiro momento, foi reconhecido por adotar soluções importantes para a superação da crise, está hoje sob críticas, pois algumas das boas intenções e propostas ali apresentadas vêm se mostrando de difícil implementação. Em recente artigo<sup>4</sup>, “The G-20 is Failing”, publicado na Foreign Policy, Edwin Truman, do Petersen Institute, após reconhecer o que ocorreu de positivo na fase inicial das atividades do grupo, afirma que “But now the G-20’s accomplishments are in danger of unraveling, because these countries have failed to implement their agreements on reform of the International Monetary Fund (IMF)”.

## 2. A QUESTÃO DAS QUOTAS E DA INFLUÊNCIA NO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

A criação do FMI foi uma decisão da Conferência de Bretton Woods de 1944. Quando, em março de 1947, iniciou suas operações, a alocação das quotas procurava refletir o poder econômico e político dos países naquele momento, sendo o número de quotas o principal determinante do poder de voto dos países na organização. Aos países desenvolvidos foram alocados cerca de dois terços do total, sendo que Estados Unidos da América e Grã-Bretanha receberam mais de 50% do total.

Desde então, com a gradual mudança das condições mundiais, a alocação das quotas foi sendo alterada, mas, atualmente, está longe de refletir a dimensão real das economias. A decisão do G20 de promover alterações nesta distribuição surgiu, como citamos anteriormente, com o objetivo de diminuir estas distorções. Porém, embora parte delas devesse entrar em vigor já em 2012, as mudanças, provavelmente, não serão implementadas neste ano, pois apenas 9 membros do G20 tomaram as medidas internas necessárias para ratificá-las.

<sup>4</sup> Ver “The G20 is Failing” em [www.foreignpolicy.com/articles/2012/04/12/the\\_g\\_20\\_is\\_failing](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/04/12/the_g_20_is_failing)



Segundo Truman, o caso dos EUA é onde a falta da ratificação apresenta-se como mais dramática. Além de haverem aprovado a alteração no âmbito do G20, a posição dos Estados Unidos é crucial para a aprovação desta reforma do FMI, uma vez que esta decisão exige mais de 85% dos votos e eles possuem mais de 15%. Para o autor, Obama não enviou sua ratificação ao Congresso por temer as implicações político-eleitorais do tema neste ano de disputa pela presidência. Esclareça-se que os Estados Unidos, a maior economia do planeta, foram responsáveis por 19,1% do PIB mundial em 2011, segundo o FMI<sup>5</sup>, e possuem 16,8% das quotas<sup>6</sup>, mantendo seu poder de voto.

Porém, o caso onde há a maior disparidade é o europeu, que deverá ceder parte de seu poder decisório no FMI para os demais países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil. Segundo o FMI, o PIB da Zona do Euro em 2011 representava 14,1% do mundial, mas a soma das quotas dos países que a compõem atinge 23,2% do total, o que significa que, em conjunto, também possuem poder de voto na instituição. Um caso que ilustra a forte disparidade é o da Alemanha, cujo PIB representa 3,9% do mundial, e é o segundo maior detentor de quotas, possuindo 6,1% do total. A Alemanha é um dos países que ainda não tomou as internas medidas necessárias à aprovação das alterações relacionadas à redistribuição de quotas decididas no âmbito do G20, do qual ela participa.

Fora da zona do Euro, o Reino Unido, integrante da União Europeia, é outro exemplo da desproporcionalidade na distribuição atual das quotas: embora o país produza apenas 2,9% do PIB mundial, detém 4,5% do total de quotas do FMI. Esta distorção também é observada, dentre outros, no caso francês, país em que os números são praticamente os mesmos citados no caso inglês, ou na Itália, que detém 3,3% das quotas do Fundo, embora produza apenas 2,3% do PIB mundial.

No caso do Brasil, ocorre exatamente o oposto, o que reduz sua possibilidade de intervir nas decisões do FMI. Embora o PIB brasileiro seja muito semelhante ao da França e do Reino Unido, o país detém apenas 1,8% das quotas, percentual muito inferior aos 4,5% alocados a cada um dos dois países

<sup>5</sup> Ver no World Economic Outlook de abril de 2012 a tabela A, sendo os dados do PIB considerados em PPP em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/pdf/statapp.pdf>

<sup>6</sup> Todos os dados das quotas são os apresentados no site do FMI referentes a 01.05.2012. Ver em: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#1>

europeus. Uma comparação ilustrativa é com a Holanda, que possui 2,2% das quotas, bem superior ao Brasil, embora seu PIB<sup>7</sup>, represente apenas um terço do produto brasileiro de 2011.

Na prática, o poder europeu é ainda maior, pois em função de acertos realizados no passado, a Europa vem tendo o direito de indicar, continuamente, o diretor-geral do FMI, fato que se repetiu na recente substituição do francês Dominique Strauss-Kahn, pela francesa Christine Lagarde. DSK foi substituto do espanhol Rodrigo Rato, que, por sua vez, substituirá o alemão Horst Köhler, e assim sucessivamente.

Para viabilizar uma participação mais ativa no processo decisório do FMI, o Brasil busca, numa atuação conjunta com os demais BRICS, obter uma alocação de quotas que viabilize a estes países superar 15% do total. Se este objetivo for atingido, os BRICS passariam a ter, nos casos em que consigam articular uma posição comum, poder de voto na instituição.

Para o Brasil, este é um tema central, na medida em que o FMI é a instituição multilateral mais atuante -por seu objetivo fim- na questão dos balanços de pagamentos dos países e na questão cambial. Estes dois problemas são, historicamente, sérios problemas para os países em desenvolvimento.

### 3. EFEITOS SOBRE O BRASIL DA POLÍTICA MONETÁRIA DA EUROZONA

Dificuldade com o Balanço de Pagamentos foi um fato recorrente para a maioria das economias dos países em desenvolvimento, como o Brasil, durante o século XX. A obtenção das divisas externas necessárias à aquisição de bens e serviços originários de outros países, fundamentais para seu processo de desenvolvimento ou apenas para satisfazer as demandas de consumo de suas populações, mostrou-se, muitas vezes, um problema de difícil solução. A experiência do Euro, moeda adotada por países com condições econômicas bastante diferentes entre si, parecia ser um exemplo a ser observado pelas lições que poderiam ser, eventualmente, aproveitadas pelos países em desenvolvimento.

Alguns analistas, empolgados com a criação do Euro, propuseram que o MERCOSUL também adotasse uma moeda única, o que, em tese, ajudaria a

---

<sup>7</sup> Estatísticas do Banco Mundial visitadas em 01.05.2012. Ver em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD>



superar, simultaneamente, os problemas tradicionais do balanço de pagamentos de seus membros e as dificuldades inerentes ao processo de integração. Neste sentido a experiência do Euro vem sendo bastante esclarecedora ao demonstrar que decisões meramente técnicas, por mais bem intencionadas que sejam, são incapazes de substituir a negociação de temas politicamente muito complexos como a política de competitividade, a política social e a política fiscal.

A observação de que a adoção de uma moeda única poderia não eliminar problemas dos Balanços de Pagamentos dos países participantes mostrou a necessidade de aprofundar estudos sobre os possíveis alcances e desdobramentos desta opção. A união monetária de países com níveis muito diferentes de competitividade tornou alguns deles deficitários na balança comercial e, neste contexto, acarretou graves problemas fiscais<sup>8</sup>. Uma dificuldade central é a impossibilidade de alterar a taxa de câmbio de forma a mudar os preços relativos, o que poderia incentivar exportações e reduzir importações.

A evolução da crise europeia vem demonstrando que as soluções tradicionais relacionadas meramente à adoção de políticas fiscais mais restritivas não têm sido suficientes, isoladamente, para resolver os problemas da Euro-zona. A reação às recomendações de política econômica que pregam grande austeridade fiscal, bem semelhantes às políticas que os países latino-americanos endividados na década de 80 foram obrigados pelo FMI a adotar, evidencia a enorme dificuldade em implementá-las em países com democracias consolidadas. Além das dificuldades políticas, os resultados que vem sendo alcançados pelos países que tentam seguir este receituário vêm sendo muito insatisfatórios. O nível de desemprego aumenta continuamente e as condições de vida de uma boa parcela da população européia estão deteriorando-se de forma notável, resultado de cortes em vários programas sociais, o que coloca em xeque valores e ideais de Estado de bem-estar social que orientaram a formação do bloco.

A constatação destas dificuldades ajuda a explicar a mudança de orientação do Banco Central Europeu, BCE, na gestão de seu atual presidente, Mario Draghi, empossado em novembro de 2011, em relação à abordagem preferida

<sup>8</sup> Este fato foi claramente mostrado em artigo de Martin Wolf no Financial Times. Ver “Merkhozy failed to save the Eurozone” em: [www.ft.com/cms/s/0/396ff020-1ffd-11e1-8662-00144feabdc0.html#axzz1gGmM4JE2](http://www.ft.com/cms/s/0/396ff020-1ffd-11e1-8662-00144feabdc0.html#axzz1gGmM4JE2).





até então. A adoção da política chamada por alguns de um “quantitative easing” europeu, nome que remete à política adotada pelo Federal Reserve, FED, dos EUA para combater a crise, significou disponibilizar mais de um bilhão de Euros aos bancos para ajudá-los a superar dificuldades com créditos de pagamento duvidoso que mantinham em suas carteiras, grande parte deles emitidos por países europeus.

Estes recursos do BCE, que têm por objetivo reduzir a possibilidade da ocorrência de uma crise bancária de consequências imprevisíveis, foram disponibilizados em duas operações. Na primeira delas, realizada em dezembro de 2011, mais de 500 bancos tomaram empréstimos que somaram € 489 bilhões. Na segunda, realizada em fevereiro de 2012, foram mais de € 529 bilhões, desta vez tomados por cerca de 800 bancos.

Embora seja amplamente reconhecida como importante para evitar grandes riscos para o sistema financeiro europeu, esta ampliação da oferta monetária afeta de forma bastante negativa outros países, dentre os quais o Brasil. As políticas monetárias expansionistas do BCE e do Federal Reserve estão na base das reclamações da presidente Dilma Rousseff, que empregou a metáfora do “tsunami” para definir-las. As taxas de juros praticadas nos países em desenvolvimento são, de uma maneira geral, mais elevadas que as vigentes nos desenvolvidos, o que atrai parte deste enorme volume de recursos financeiros que buscam aplicações lucrativas, provocando a valorização de suas moedas. Este é o caso do Brasil, país em desenvolvimento, em fase intermediária da instalação de seu parque produtivo, que vem assistindo a uma constante valorização de sua moeda.

As alterações na taxa de câmbio podem introduzir consideráveis mudanças na competitividade das mercadorias produzidas em diferentes países, sem que elas estejam relacionadas a efetivas alterações na produtividade das empresas. A busca de competitividade via desvalorizações cambiais já trouxe consequências indesejáveis no passado, tendo sido denominada na época de “guerra cambial”, termo retomado pelo Ministro Guido Mantega para descrever situações atualmente observadas que trazem profundas implicações para o processo decisório sobre a realização de investimentos.

A valorização do Real, ao tornar mais baratos os bens e serviços importados, cria um importante desincentivo adicional ao investimento interno produtivo, especialmente no setor industrial, mesmo o que poderia atender prioritariamente o mercado doméstico brasileiro. Com este barateamento,



torna-se, do ponto de vista da lucratividade, mais atrativo importar bens do que produzi-los internamente, reduzindo a geração de empregos no país. Cabe, aqui, citar estudo recentemente divulgado pela CNI, Confederação Nacional da Indústria, apresentando o coeficiente de penetração das importações<sup>9</sup>, que corresponde à participação dos produtos importados no consumo doméstico de bens industriais, considerando-se tanto o consumo final quanto o consumo intermediário –aqueles efetuados ao longo da cadeia produtiva. Os resultados mostram uma contínua expansão deste coeficiente, ressaltando-se que na indústria de transformação, a participação de importados no consumo doméstico dobrou em uma década. O coeficiente alcançou 22,2% no acumulado nos quatro últimos trimestres até o primeiro trimestre de 2012, o maior valor da série histórica, iniciada em 1996.

Além de incentivar as importações, o Real muito valorizado prejudica, paralelamente, as exportações brasileiras. Dados recentes mostram uma queda na participação dos produtos industriais nas exportações e uma inequívoca “commoditização” da pauta, ou seja, uma concentração em produtos agrícolas e de extração mineral, onde a competitividade e a capacidade de oferta brasileiras são de tal forma acentuadas, que as tornam mais resistentes aos efeitos da valorização da moeda.

Análises equivocadas tentam minimizar os males deste processo de “commoditização” para o Brasil limitando-se a tecer considerações sobre o balanço de pagamentos. De acordo com esta visão não haveria problemas em se concentrar a geração de divisas na exportação de commodities. Adicionalmente, muitos de seus defensores afirmam que o Brasil dispõe, neste momento, de elevado nível de reservas internacionais, o que ajudaria o país a se defender de eventuais crises. Mesmo limitando a análise ao balanço de pagamentos, há aí um duplo equívoco. O primeiro é que estas reservas são explicadas, em parte, pelo recebimento de investimentos financeiros externos, que podem deixar o país com muita rapidez ao ser reduzida a atratividade das aplicações caso ocorra uma diminuição do diferencial das taxas de juros internas e externas.

O segundo equívoco é desconhecer os riscos que concentrar exportações em produtos primários, baseando nelas a geração de divisas necessárias ao desenvolvimento, pode introduzir devido à conhecida volatilidade dos preços

<sup>9</sup> Ver em [#Conteúdo](http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF808081339DB18D0133C75AA2524F93.htm)



das commodities nos mercados internacionais<sup>10</sup>. Sem desconsiderar as virtudes existentes nas exportações de commodities, que podem ter um papel muito importante no desenvolvimento de um país, deve-se alertar para o fato de que confiar primordialmente nelas para viabilizar o balanço de pagamentos pode embutir uma armadilha no longo prazo, pois a qualquer momento os preços podem-se alterar, como a história demonstrou inúmeras vezes.

Embora relevantes, a análise não deve se restringir às questões do balanço de pagamentos, uma vez que um país com cerca de 192 milhões de habitantes tem um problema constante de geração de empregos. A produção de commodities para exportação não colabora de forma significativa para resolver esta questão. Por exemplo, a agricultura mais moderna reduz continuamente o nível de empregos, ainda que com o aumento da produção do setor. Para contrabalançar, há que se aumentar a geração de empregos no setor de serviços e na indústria.

Adicionalmente, o Brasil caracteriza-se por possuir uma péssima distribuição de renda, o que pode ser constatado em qualquer comparação internacional. Para que a geração de empregos contribua para reduzir esta distorção, ela não pode se limitar à criação de empregos precários<sup>11</sup> (por exemplo, os de tempo parcial, temporários ou “McDonald’s jobs”). A expectativa de que o setor de serviços seria capaz de resolver este problema é uma ilusão: muitos dos empregos ali gerados, como por exemplo em época de festas, ainda que tragam algum efeito benéfico temporário para a economia, são empregos precários. É uma situação diferente da usualmente encontrada no setor industrial e no setor de serviços mais sofisticado, como o de desenvolvimento de software.

Outro aspecto dos efeitos do câmbio sobre o comércio exterior brasileiro foi apresentado em pesquisa conjunta IPEA-FGV<sup>12</sup>, na qual foram estimados os desalinhamentos cambiais e de seus equivalentes tarifários obtidos por meio da tarificação do câmbio. Os resultados obtidos mostram que a valori-

---

10 Ver dois textos do Banco Mundial. Um é o “Global Economic Prospects 2009 – Commodities at the Crossroads” em: [siteresources.worldbank.org/INTGEP2009/Resources/10363\\_WebPDF-w47.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGEP2009/Resources/10363_WebPDF-w47.pdf); outro, mais conjuntural, de janeiro de 2012, está em: <http://go.worldbank.org/N99U8KQ820>

11 Sobre empregos precários, ver texto de 2011 da Organização Internacional do Trabalho em: [http://www.ilo.org/actrav/info/WCMS\\_164286/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/actrav/info/WCMS_164286/lang--en/index.htm)

12 Ver “Impactos do câmbio nos instrumentos de comércio internacional: o caso das tarifas” em: [www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110811\\_comunicadoipea106.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110811_comunicadoipea106.pdf)



zação do Real tem um impacto notável sobre a estrutura tarifária brasileira e que, em alguns casos, este efeito chega a tornar negativa a proteção tarifária negociada nas rodadas anteriores da OMC e que está, atualmente, em vigor. Além das tarifas, o estudo mostra que o câmbio pode provocar desalinhamentos em outros instrumentos de política comercial, como antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas.

Estas constatações teóricas, associadas às evidências empíricas, estão na raiz da proposta brasileira de que se realizasse um seminário sobre o tema na OMC, Organização Mundial do Comércio. Após muitas negociações, foi realizado o “WTO Seminar on Exchange Rates and Trade”<sup>13</sup>, em março de 2012. As profundas discussões ali ocorridas ajudaram a trazer mais luz sobre estes efeitos, embora não tenham sido suficientes para estabelecer um consenso sobre eles. Da mesma forma, não se conseguiu chegar a um consenso sobre o estabelecimento de novas regras na organização capazes de minimizar os prejuízos ao comércio dos países que tivessem suas moedas valorizadas em função de ações tomadas por outros governos ou de entidades que congreguem alguns países, como o Banco Central Europeu.

Em síntese, a política monetária da Eurozona pode ser considerada mais um aspecto em que o Brasil é prejudicado por políticas europeias, ainda que para quem as pratica, elas façam sentido. E o Real valorizado é mais um complicador nas negociações comerciais MERCOSUL-EU, tema tratado a seguir.

#### 4. AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MERCOSUL-UE

Há mais de uma década foram iniciadas as negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia para um acordo comercial que, era suposto na época, seria o primeiro envolvendo dois blocos importantes de países. Apesar das expectativas iniciais, até hoje o acordo não foi firmado. Após serem interrompidas em setembro de 2004, as negociações foram retomadas em novembro de 2010, voltando a surgir declarações de ambas as partes com o otimismo que se espera dos diplomatas. Na prática, há pouco de concreto a ser comemorado.

As dificuldades das negociações não podem ser simplificadas. Inicialmente, devem ser considerados aspectos que ultrapassam as questões exclusi-

<sup>13</sup> Ver as apresentações do seminário em: [http://www.wto.org/english/news\\_e/news12\\_e-devel\\_27mar12\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news12_e-devel_27mar12_e.htm)



vamente econômicas, mas que têm consequências importantes sobre elas. A evolução política do país, por exemplo, deve ser considerada, dado que é muito complexo, em uma democracia com bom grau de amadurecimento, manter a legitimidade da representação política com níveis de desigualdade de renda como os verificados no Brasil nas décadas anteriores.

A crença de que a distribuição de renda no país deve, necessariamente, melhorar, foi incorporada por uma parcela significativa da sociedade brasileira, de forma a repercutir nas negociações. Estas não podem mais se limitar a considerar seus resultados para certos tipos de negócios, mas obrigam que, na mesa de negociações, seja levada em conta, também pelo lado brasileiro, a questão da geração de empregos e da qualidade destes empregos – tema que a Europa, de há muito, havia incorporado às suas propostas.

Do ponto de vista europeu, as principais demandas nesta negociação dizem respeito à abertura do mercado brasileiro de produtos industriais e de serviços. Por outro lado, nota-se uma posição bastante defensiva no que diz respeito à importação de produtos agrícolas. Do ponto de vista brasileiro, como já apareceu ao longo das negociações, há espaço para abertura dos mercados para produtos industriais. Porém, dadas as questões já apresentadas da manutenção de uma estrutura produtiva que garanta a continuidade da geração de empregos e, o que é importante, empregos de boa qualidade, encontrados normalmente no setor industrial.

Nestas condições, para tornar aceitável a abertura dos mercados brasileiros de produtos industriais, espera-se da União Europeia uma ampla compensação em termos da abertura de seus mercados agrícolas. Contudo, as concessões necessárias são de difícil aceitação para uma UE que mantém níveis consideráveis de subsídios, prorrogados até 2020, e onde há a tradicional visão da agricultura europeia como sendo “multifuncional”, o que, por exemplo, significa que protegê-la visaria manter formas culturais de vida, manter empregos rurais ou evitar alterações significativas nas paisagens do continente. Em recente artigo<sup>14</sup>, o experiente negociador, Rubens Barbosa afirma não acreditar que a UE pudesse aceitar as condições do MERCOSUL na área agrícola como contrapartida para concessões nos setores industriais e de serviços.

---

<sup>14</sup> Ver “As Difícies Negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia” em: [www.rbarbosaconsult.com.br/artigo-080512-as-dificeis-negociacoes-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia.asp](http://www.rbarbosaconsult.com.br/artigo-080512-as-dificeis-negociacoes-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia.asp)



No mesmo artigo, Barbosa argumenta que a crise europeia não seria um impedimento às negociações, pois atualmente a UE estaria buscando acordos comerciais com os Estados Unidos, Canadá, Índia e Coréia do Sul. O caso mais divulgado, o da Índia, mostra a dificuldade da União Europeia de fazer acordos neste momento: as negociações iniciadas em 2007 deveriam ter sido encerradas em 2010, mas as mais recentes informações indicam a possibilidade de que se encerrem apenas ao final de 2012. A conferir. Quanto aos Estados Unidos, no site do United States Trade Representative não são sequer citadas negociações com a UE.

Até o momento não houve trocas de ofertas de listas de produtos que seriam submetidos a reduções tarifárias, o que apresenta dificuldades não apenas pelas questões apresentadas nesta seção do trabalho, como pelas questões cambiais mencionadas anteriormente. De acordo com o estudo FGV-IPEA, é difícil para os países emergentes oferecerem cortes tarifários em negociações, por não se conhecer os níveis reais de abertura de mercado ofertados e concedidos, uma vez que as práticas cambiais podem estar anulando toda a oferta sobre as mesas de negociação.

E há que se considerar as novas disputas que surgem entre outros membros do MERCOSUL e países da União Europeia, em especial as que envolvem a Argentina. Mais antiga, é a disputa não resolvida pelas Ilhas Malvinas/Falkland, que colocam em lados opostos Argentina e o Reino Unido. Mais recentemente, há as divergências entre Argentina e Espanha relacionadas à estatização da petroleira YPF. Este último caso deverá dificultar a assinatura do acordo entre os dois blocos, pois a União Europeia promete represálias comerciais, acionando a Argentina na OMC por supostas medidas que dificultariam exportações da Europa.

Na “International Conference: Strategic Challenges in the EU-Brazil”, em 7 de maio de 2012, o Comissário de Comércio, Karel De Gucht falou sobre o tema “Brazil and the European Union: Allies in a Changing World”<sup>15</sup>, e afirmou que o Brasil “deveria” ter reagido mais fortemente às barreiras argentinas. Este tipo de afirmação, defendendo um posicionamento brasileiro contra a Argentina, enquanto favorável aos europeus, pode ser considerado um exemplo da falta de uma análise adequada dos interesses, sejam eles estratégicos ou

15 Ver “Brazil and the European Union: Allies in a Changing World” em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/149391.htm>



geopolíticos, de um país com o qual se pretende desenvolver uma aliança. Bastaria uma análise limitada à dimensão e às características das trocas comerciais entre o Brasil e a Argentina para verificar sua importância, especialmente para os produtos industriais brasileiros. Pelas afirmações que vieram na seqüência da exposição de De Gucht, não se pode descartar que esta seja apenas uma forma de criticar a política comercial brasileira, mas viabiliza leituras contrárias à formação de um clima que favoreça a cooperação entre o Brasil e a UE.

Quanto ao tema de divergências relacionadas à política comercial, que não se referem diretamente a estas negociações, vale destacar as disputas na Organização Mundial do Comércio, OMC. Em um âmbito mais geral, há uma considerável distância nas posições sobre a Rodada Doha. Dentre vários aspectos, cabe ressaltar os que dizem respeito ao tratamento a ser dado ao acesso a mercados a produtos agrícolas e aos produtos industriais (negociações sobre NAMA, na linguagem OMC), além do tratamento a serviços em geral.

O Brasil já apresentou formalmente sete reclamações contra a União Europeia no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, enquanto a UE acusou o Brasil quatro vezes neste mesmo fórum<sup>16</sup>. Atualmente, há um caso em aberto: a acusação pelo Brasil em conjunto com a Índia, sobre a apreensão considerada ilegal por um membro da UE, a Holanda, de medicamentos em trânsito por aquele país<sup>17</sup>. Por se tratar de um caso envolvendo o sempre controvertido acordo de TRIPS, há várias ONGs acompanhando o caso por seu interesse relacionado à saúde pública.

## 5. CONCLUSÃO

O objetivo deste texto foi mostrar que a atual situação do Brasil e da União Europeia exige uma profunda análise da forma de superar algumas questões que os separam e que podem, se não tratadas adequadamente, dificultar o processo de cooperação entre os dois lados.

O texto, propositalmente, concentra-se nos aspectos que podem dificultar a cooperação, deixando de tratar as enormes potencialidades existentes e que podem trazer benefícios consideráveis às duas partes. Esta opção não significa,

---

16 Informações sobre disputas na OMC, ver em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_by\\_country\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)

17 Informações em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds409\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds409_e.htm)



em qualquer hipótese, desconhecer um passado que muitos frutos positivos trouxe a ambas as partes, nem supor que as dificuldades aqui apresentadas são impeditivas da continuação de uma estreita e positiva relação entre o Brasil e a União Europeia. Ao contrário, apresenta problemas apenas com o objetivo de aumentar seu entendimento e facilitar a reflexão sobre como superá-los.

Um aspecto importante, implícito, mas não tratado neste texto, diz respeito à necessidade, importante para ambas as partes, da recuperação, o quanto antes, da normalidade da situação econômica da União Europeia, especialmente, da Eurozona. Para os europeus, esta recuperação significa a manutenção de seu padrão de vida, digno e desejável a todos os cidadãos do planeta. Para o Brasil, significa a manutenção de relações econômicas que podem facilitar a aproximação, ainda que a médio prazo, do padrão de vida dos brasileiros daqueles encontrados na União Europeia.

Evitou-se discutir as propostas atualmente em disputa no âmbito da própria UE para a superação da crise, dado o estágio atual do debate, onde as divergências afloram com grande vigor. Mas cabe ressaltar a explicitação do papel da política no processo decisório sobre a economia. Não existem soluções milagrosas, como aquelas que se imaginava existir na década de 90 do século passado, quando se imaginava que bastava aos Estados não intervirem que os “mercados” encontrariam “automaticamente” a solução mais benéfica para todos -aliás, a crença neste automatismo está na raiz da crise atual-. Quando o fracasso destas propostas de liberalização total ficou evidente, os próprios mercados buscaram os Estados como fonte de sua salvação. Buscar o Estado significa reconhecer que as discussões sobre a “economia política”, abandonadas por várias teorias a partir do final do século XIX, estão mais vivas do que nunca.

Como o texto buscou evidenciar, as discussões que viabilizarão a cooperação futura entre o Brasil e a União Europeia também inserem-se, em grande medida no campo da economia política. Reconhecer este aspecto é o passo inicial para viabilizar a superação das dificuldades aqui apresentadas.

PAULO FERRACIOLI é professor de políticas de comércio exterior e de economia política na Fundação Getúlio Vargas. É conselheiro em Conselhos da FIESP, da FIRJAN e da Associação de Comércio Exterior do Brasil. É Cavaleiro da Ordem do Rio Branco. É mestre em Economia pelo IE/UFRJ, especialista em Relações Internacionais pela UCAM e Engenheiro Eletrônico pelo ITA.





# A CRISE INTERNACIONAL E AS RELAÇÕES BRASIL-UNIÃO EUROPEIA<sup>1</sup>

*Renato G. Flôres Jr.*

## 1. INTRODUÇÃO

Anunciada bem antes de 2008, a crise financeira internacional, que teve um pico exatamente nesse ano e em 2009, continuou a ter desdobramentos, atingindo de forma dura e visível a União Europeia (UE). A imprensa de língua inglesa, sempre irônica e um pouco dúbia quando trata das questões da União, cunhou o depreciativo acrônimo *pigs*, formado pelas iniciais dos nomes em inglês de Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha, para designar as quatro economias fortemente afetadas pela falta de liquidez que desde 2010 varre a Europa. Se a Grécia continua a ser a situação mais dramática, não se pode afirmar que só os quatro em pauta requeiram atenção, a própria França e a Itália – principalmente esta última – vivem situações próximas ao perigo, enquanto outros membros da UE, mesmo os fora da zona do euro, enfrentam recessões e dificuldades várias para sustentar um crescimento minimamente razoável<sup>2</sup>.

1 Agradeço aos amigos da KAS o convite para elaborar esse artigo, bem como a Carlos Ivan Simonsen Leal por um continuado diálogo sobre diversos temas aqui tratados. Consciente de que muitos erros e imperfeições ainda existem, só posso dizer que são todos de minha inteira responsabilidade, não comprometendo a ninguém mais, ou a qualquer instituição a que possa ser associado.

2 O Reino Unido, certamente a economia mais emblemática não adepta do euro, cresceu 0,2% no primeiro trimestre desse ano, sendo de 0,8% a atual previsão para 2012.



O objetivo deste capítulo não é analisar a evolução da crise no âmbito da UE, elaborando análises e extrairindo conclusões e até, pretensiosamente, receitas para uma questão tão complexa e que adquire diferentes matizes segundo cada país membro. Em outro trabalho, Flôres (2011b), parte de um projeto em curso na Academia de Ciências de Lisboa, argumento que a crise está longe de terminar, possuindo causas, significados e consequências mais profundas do que possa parecer, ao se contemplá-la sob a ótica restrita de um gargalo de liquidez no sistema financeiro internacional. É a combinação desse movimento mais amplo e profundo com problemas que persistiam, mais ou menos adormecidos, no projeto europeu, que leva à situação atualmente vivida pela Europa.

Dentro dessa perspectiva, procuro aqui identificar temas sobre os quais os dois lados poderiam manter um debate efetivo, sem deixar que a preocupação primordial de resolver os graves impasses internos perturbem progressos e realizações concretas. Ademais, se a UE deverá, por um bom número de anos, permanecer profundamente envolvida em seus assuntos domésticos, o Brasil, por seu turno, ainda tem um longo caminho a percorrer. Da conclusão da bem sucedida luta pela erradicação da pobreza, a necessários, senão quase urgentes, aprimoramentos no sistema educacional, na infraestrutura – praticamente em todos os seus aspectos – e na busca de uma inovação crescente em diversos setores da sua economia, o país estará também bastante voltado para políticas de cunho nacional, focadas na solução de tantos e portentosos problemas.

A estrutura do texto é a seguinte. Antes de entrar no assunto específico do título, algumas considerações preliminares se impõem; sinto-me assim forçado, na seção 2, a tecer algumas considerações sobre os últimos tempos do projeto europeu, visando melhor situar as dificuldades que rondam as propostas apresentadas. Essas são o objeto da seção 3, embora na seguinte ainda comente duas outras, que me parecem incontornáveis. A seção 5 faz um exercício de previsão a curto-médio prazo, de modo a não levantar esperanças infundadas; as conclusões seguindo após, no mesmo tom.

Se a situação é complexa e dependente de múltiplos eventos para alcançar algum sucesso, não há também razão para se abandonar o otimismo, dado o sentido globalmente positivo que as inevitáveis mudanças poderão ter.



## 2. O IMPACTO DOS RECENTES DESENVOLVIMENTOS DO PROJETO EUROPEU: UMA VISÃO PESSOAL

O projeto europeu sofre uma inflexão com o alargamento de 2004, onde dez novos membros são admitidos, Flôres (2009). Ainda que economias de pequeno porte, como Malta e Chipre, façam parte desse conjunto, a simples maior diversidade representada por uma UE a 25 membros é fato considerável. A governança de uma união com um grupo tão numeroso e variado de países não é tarefa fácil sob nenhuma hipótese ou circunstância. Acresce que o alargamento – seguido logo após por mais duas absorções – foi fortemente ditado por considerações geoestratégicas<sup>3</sup>, não forçosamente dentro do espírito do projeto, em sua concepção mais pura.

Ao mesmo tempo, dois anos antes (2002), o euro – adotado oficialmente em 1999 como moeda única, por 11 países – passa de fato a circular, com suas moedas e cédulas, no espaço da união monetária. Em ritmo quase forçosamente semelhante ao dos alargamentos, a zona euro foi se expandindo, chegando hoje ao efetivo de 17 integrantes<sup>4</sup>.

O impasse criado pela “questão turca” a essa diástroke incessante, que já claramente sobrecarregava o frágil coração da excessivamente burocratizada Bruxelas<sup>5</sup>, é demonstração significativa do conflito entre as ambições geoestratégicas e a concepção do projeto mais próxima à dos fundadores e à que, mesmo se vagamente, os cidadãos “originais” têm de “sua Europa”.

Pelo lado da união monetária – extremamente imperfeita e perigosa pois, malgré Maastricht e seus critérios sucessivamente violados e adaptados, efetivada sem integração plena fiscal e orçamentária –, a combinação das expansões exacerbadas em 2002-2004 com a reversão iniciada em 2008 torna inevitável que as economias com *gestão macroeconômica interna* mais sadia, e parque produtivo mais competitivo, exerçam inquestionável liderança, além de exaurir benefícios de sua melhor situação econômica.

<sup>4</sup> Agravadas emocionalmente por episódios profundamente traumáticos na própria Europa ou em seu maior parceiro, como a Guerra do Kosovo (1998-1999) e o 11 de setembro de 2001 nos EUA, entre outros.

<sup>5</sup> Junto aos 12, e não 11, que finalmente o adotam em 2002 (dentre os 15 à época, apenas o Reino Unido e os dois escandinavos ficaram de fora), somam-se, posteriormente, Eslovênia (2007), Chipre e Malta (2008), Eslováquia (2009) e Estônia (2011).



A minha intenção nessa seção não é analisar, nem muito menos criticar, esses desenvolvimentos. Devem eles ser mencionados porque, no momento em que a crise explode com fragor no seio da União, colocam condições de contorno sérias ao diálogo com países fora do projeto. Tomando-se o caso do Brasil, e considerando-se em abstrato diálogos possíveis, como efetivá-los junto à UE se:

- i) Bruxelas continua a digerir a absorção dos seus 27 atores – após extrair a duras penas, ao final de 2009, o Tratado de Lisboa – ao mesmo tempo em que não consegue, ou não quer, ou não tem apoio político para sustar a dinâmica de novos alargamentos ? Em que pese o interesse que um mercado europeu unido e cada vez maior sempre despertará, o custo de relacionamento com essa heterogeneidade, a diferentes compassos e visões, e respectivas falhas de coordenação, é fator de desalento a diversas iniciativas.
- ii) na zona do euro, a onda que atinge os *pigs*, se propaga pela Itália e ameaça, pelo menos, a França, os Países Baixos e a Hungria<sup>6</sup>, gera uma paralisia de atitudes e capacidade negociadora com parceiros externos?

A consequência dos dois condicionantes acima é a busca por um diálogo fortemente ancorado em países, não no bloco, tentando, em princípio, contornar seja a indiferença, seja a confusão advinda de Bruxelas. Esse movimento também é visível da parte dos próprios membros, sendo notório, há pelo menos dois anos, um maior ativismo dos mesmos, no sentido de resgatar acordos e parcerias que possam ser conduzidas por vias estritamente bilaterais.

A existência de uma recessão quase generalizada, ou tímidos crescimentos, no âmbito da União engendra naturalmente uma queda nos fluxos de

---

<sup>6</sup> Tanto em normas e procedimentos, como em “euro-funcionários”...

<sup>7</sup> Não custa lembrar que 13,4% dos franceses já vivem abaixo da linha da pobreza. O Gabinete do Primeiro-Ministro Mark Rutte (VVD) acaba de renunciar, derrotado pela impopularidade das medidas recessivas a serem aprovadas, exigidas por Bruxelas aos Países-Baixos. Quanto à Hungria, já classificada de “lixo” pelas agências de rating, após conflitos com Bruxelas desde o final do ano passado, deverá finalmente receber ajuda da UE e, muito possivelmente, recorrer ao FMI; todas as previsões apontam que entrará em recessão este ano.





comércio e investimento, dificultando também o diálogo nessas esferas. Embora não só a UE possa ser acusada de um recente retorno ao protecionismo, o clima e atitudes reinantes nessa área só fazem agravar o efeito das duas questões acima.

Pensar em cooperações junto a terceiros países e organizações – como o exageradamente louvado G20 – ficou bem mais complicado. É difícil, para Bruxelas, separar os prementes interesses internos das suas posições internacionais a curto-médio prazo, apesar de uma retórica que nega muitas vezes essa realidade.

A ânsia em colocar a Sra. Lagarde no FMI, após o episódio Strauss-Kahn, e todo o relacionamento posterior UE-FMI, é um dos exemplos a proporcionar uma leitura nessa (quiçá inevitável) direção; a atuação menos enfática, ainda que sempre presente, no tema ambiental e das mudanças climáticas, outro. Será improvável, embora não impossível, contar com a UE em diversas questões maiores de interesse brasileiro.

A prosseguir nesta linha, termina-se por concluir que, em médio prazo, a UE seria “carta fora do jogo”, devendo uma potência emergente como o Brasil lhe dispensar baixa prioridade. Este capítulo estaria encerrado aqui.

Entretanto, além do argumento de que, mesmo sob um cenário tão adverso, é possível encontrar caminhos para diálogos proveitosos – o que tentarei demonstrar na próxima seção –, há algo mais. Somente os ignorantes da história e profunda realidade europeias podem crer que a Europa “terminará”, ou permanecerá indefinidamente como região de baixa prioridade no contexto mundial. Emergirá da presente situação revigorada, ainda que distinta.

Foge ao propósito desse ensaio especular sobre os aspectos a serem assumidos pela UE após os atuais tempos difíceis. Em Flôres (2004), discutindo a forma originalmente consolidada pelo projeto europeu, usei analogia inspirada em conceitos de uma das principais escolas de porcelana chinesa. O vaso, para essa escola, é o espaço delimitado pelo que chamamos “vaso”, resultante possível e único das imensas tensões que ocorrem no interior do forno e que, em um jogo singular de forças externas e internas, determinam a disposição que o material a elas submetido termina por adquirir. Analogamente, dos fortes condicionantes externos enfrentados hoje pela União, e dos movimentos desagregadores internos em curso, o projeto europeu assumirá uma nova *Gestalt*. Conterá ela uma União e concomitante euro-zona segundo, mui provavelmente, novos arranjos; quiçá menos ambiciosa, mas certamente apta a tri-



lhar caminhos futuros, sem desviar grandemente da ideia *mater* de um continente europeu unido.

O único problema é: quando?

### 3. O QUE PODE SER FEITO? EM BUSCA DE PONTOS COMUNS

O que seria possível encontrar como canais a serem explorados no atual contexto? Acredito que deva ser feita uma primeira diferenciação, separando-se atividades “bilaterais” Brasil-UE, de outras, fora de interesses recíprocos afetos a questões e necessidades internas, em que os dois blocos poderiam atuar coordenados no plano externo.

#### **3.1. No contexto de trocas e atividades recíprocas, de impacto interno**

Sob uma ótica mercantilista, se uma determinada economia está em recessão, esse seria o momento de fazer investimentos no país, além de adquirir ativos que estariam depreciados. A Europa continua a ser – fora dos EUA e apesar do contínuo *upgrading* tecnológico dos produtos asiáticos – o maior centro de tecnologias de ponta e *design*, além de significativa fonte de geração de saberes e inovações.

O primeiro movimento, que deveria ser objeto de uma cuidadosa estratégia por parte do Brasil, seria incrementar significativamente o diálogo com vistas ao intercâmbio, transferência e aquisição pura e simples de tecnologia. O Brasil tem profundas e variadas necessidades nessa área e o momento é propício para estreitar laços frutíferos com o *know how* europeu em diversos domínios de processos e projetos, em manufaturados de ponta, ciência dos materiais, subsetores da galáxia química, fármacos, alimentos, grandes obras e construções.

Esse esforço, como dito, pode dar-se mediante transferências e *spillovers* advindos da aquisição de produtos ou implantações fabris em nosso território, pela compra e cessões de direitos sobre processos e técnicas, por acordos mutuamente benéficos e, há que dizê-lo, pela importação de mão de obra. Em um movimento cíclico, repetir-se-ia em menor escala e visando níveis educacionais superiores, o ocorrido no século XIX e início do XX, com o fluxo migratório da Europa para o Brasil superando aquele no sentido inverso.



Usando uma imagem institucional, mais do que o Itamaraty, os Ministérios da Indústria, Comércio e Desenvolvimento, e da Ciência e Tecnologia devem tomar a dianteira das iniciativas. Além do mais, o assunto permite uma interessante flexibilidade negociadora, explorando-se, conforme o caso, a dimensão nacional ou a comunitária. Na primeira, vale lembrar que o Brasil possui um exemplar acordo de transferência de tecnologia com o Canadá<sup>7</sup>, sendo interessante averiguar o sentido de reproduzi-lo com membros específicos da União.

Ao lado dos processos e técnicas, há o importante aspecto do *design*, encontrado em elevado nível de desenvolvimento no Reino Unido, na Itália, na Bélgica, nos escandinavos e – em determinadas especialidades – na Espanha. Em uma economia com alta necessidade de combinações inovadoras e grandes empreendimentos, onde o custo, controle e boa conclusão dos trabalhos são elementos absolutamente essenciais, ao lado das boas práticas de montagem e gestão de projetos, o *design* preciso, bem feito e embasado em sólidos princípios e metodologias desempenha papel fundamental. Um esforço maciço de formação nas escolas de ponta europeias, combinado com intercâmbios e aquisições em áreas industriais e de serviços estratégicas para a economia, poderia ocasionar, em menos de dez anos, uma revolução em nossas competências<sup>8</sup>.

A segunda dimensão da ótica mercantilista seria a área de investimentos cruzados e aquisições. Há, sem dúvida, interessantes oportunidades de investimento e aquisições no território da UE. Entretanto, essas questões se revestem de uma complexidade maior. O rumo do desenvolvimento das multinacionais brasileiras tem sido mais na direção dos mercados sul-americanos vizinhos e asiáticos do que nos da velha Europa. Sem excluir interesses especiais, que certamente existirão, torna-se mais difícil vislumbrar uma estratégia de maior amplitude, com o envolvimento de negociações oficiais.

Por fim, há o que aprender com Bruxelas. Se criticar é sempre mais fácil, e a sua retórica pode facilmente levar a excessos, o ato de encontrar iniciati-

- 
- 8 Mais precisamente, o Acordo-Quadro para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, assinado em novembro de 2008 e entrado em vigor em 2010.
  - 9 A China tem feito isso com o Reino Unido, sendo impressionante o número atual de estudantes chineses nos grandes centros e institutos de design britânicos (conforme conversa pessoal com Sir John Sorrell).



vas e estruturas louváveis deve ser mais atentamente cultivado nos tempos de crise<sup>9</sup>.

Uma das facetas mais interessantes do projeto europeu foi a criação de políticas comunitárias visando o aprofundamento (muitas vezes, antes de tudo, o próprio estabelecimento) da integração em setores específicos. Se entre elas figura a (para nós) malfadada Política Agrícola Comum, as políticas de transporte, energia e ambiental, por exemplo<sup>10</sup>, contém procedimentos e ideias extremamente interessantes, aplicáveis em um espaço federado e vasto como o Brasil. A iniciativa das redes transeuropeias de transporte, só para mencionar uma ilustração de vulto, guarda afinidades com objetivos do PAC, podendo dar subsídios conceituais e práticos aos seus projetos afins.

### **3.2. No contexto internacional**

No plano internacional a prioridade de atuar, em tais instâncias, no sentido de encontrar ajudas e equacionamentos para a crise interna reduz substancialmente o ânimo para parcerias inovadoras ou, ao menos, mais ousadas. No próprio âmbito do já citado G20, a inegável reorientação da postura dos membros europeus testemunha esse fato. O arrefecimento do ímpeto do discurso ambiental europeu, e uma maior aproximação global da UE com o grande parceiro estadunidense, levaram o Brasil a uma postura comum com os BRICS, fora da esfera de concepções e argumentos europeus<sup>11</sup>.

As sempre presentes questões de defesa e segurança não podem tampouco ser consideradas um fator de aproximação. Novamente a relação, ainda que nem clara nem simples, da OTAN com os EUA, as eternas inquietações da UE com o seu vizinho russo, e a sua política na África, não constituem avenidas de coordenada comunicação ou ação com o Brasil. Com respeito a esse último continente, muitas vezes se o aponta como potencial área de atuação conjunta. Entretanto, não só temos considerável *goodwill* com a quase totalidade dos países do continente, como a entrada nos mesmos junto a mãos

10 Como já lembravam, com muita propriedade, Montaigne (*Essais*, Livre II, 1580 [primeira aparição]) e seu injustiçadamente esquecido amigo Pierre Charron (*De la Sagesse*, 1601)

11 Para uma visão didática das diversas políticas europeias, vide, por exemplo, Porto e Flóres (2006).

12 Em que pese, após Copenhague, certa reaproximação em Durban (África do Sul), onde, grosso modo, o Brasil foi uma espécie de interlocutor entre os BRICS e a UE.



europeias é vantagem discutível, tendo em vista o passado colonialista, totalmente diverso de nossa história com os povos africanos.

A perspectiva regional inclui área chave, representada pelo bloco asiático. Em que pese tentativas mais esclarecidas de forjar um relacionamento com a Ásia, nomeadamente a China, durante a gestão de Lord Mandelson à frente do *Directorate General of Trade* (DG Trade), de 2004-2008, a UE, apesar de suas fortes relações com diversas nações orientais, reluta em ter uma política melhor definida junto a essa importantíssima zona.

Não que o Brasil prime por uma estratégia asiática, mas, parte pelas forças econômicas – como demonstrado pelo papel comercial preponderante assumido pela China –, parte por movimentos táticos próprios –como a recente parceria assinada com a ASEAN<sup>12</sup> –, vimos claramente nos orientando para essa região do mundo. A Vale e a Petrobrás, junto à Embraer, são apenas exemplos notórios de um deslocamento que começa a chegar aos exportadores de menor porte.

Onde inserir iniciativas junto com a Europa nesse domínio? É difícil esboçar algo comum. Entretanto, na Alemanha, França e Reino Unido há um valiosíssimo acervo de conhecimentos sobre a região que não deveria ser menosprezado<sup>13</sup>. Iniciativas de melhor compreensão das múltiplas realidades asiáticas, com vistas ao delineamento de estratégias tanto de *soft power* como empresariais, poderiam – conforme o caso – ganhar consideravelmente com a agregação desse saber existente na Europa.

A existência de novos formatos de integração, como a Unasul e os BRICS, e de uma consciência de que o Mercosul deve, cada vez mais, buscar caminhos próprios de evolução, fora do outrora perseguido rumo de maior institucionalização à la Bruxelles, são dados que, por seu turno, afastam o Brasil de um diálogo com as instituições comunitárias. Diálogo que, até a uns dez anos atrás, era bastante ativo. Porém, a combinação da enorme experiência e diversos sucessos do *acquis communautaire*, com as contradições reveladas pela crise, fornece precioso material de reflexão que, ao lado das formas inovado-

13 Em novembro do ano passado (2011), o Chanceler Antonio Patriota assinou a adesão do Brasil ao Tratado de Amizade e Cooperação – TAC da ASEAN, tornando a Brasil a primeira nação latino-americana a estabelecer tal parceria.

14 Só para ficar no caso da Alemanha, e destacando apenas duas, dentre um vasto elenco de obras de enorme interesse, ainda que anteriores à decolagem da economia chinesa, menciono o perceptivo Grimm (1960) e o clássico e altamente didático Wiethof (1971).

ras acima mencionadas, abre espaço para criativo debate sobre rumos futuros das integrações regionais. Essa iniciativa, de cunho menos imediatista e mais acadêmico, poderia ser abraçada por instituições e *think tanks*, difícil sendo imaginar ocasião mais propícia e historicamente adequada para tal exercício.

Resta um ponto que vale explorar, ainda sob a ótica regional.

Brasil, África e boa parte da UE compartem, junto com a costa leste dos EUA, o Oceano Atlântico. Os desenvolvimentos esboçados no Mar da China e que, provável e lentamente, deverão progressivamente recondicionar as grandes avenidas de tráfego marítimo no Oceano Índico, desde o Estreito de Hormuz e o Golfo Pérsico, Flôres (2010), repercutirão seguramente no Atlântico. Ademais, a semelhança geológica entre a costa brasileira e a ocidental africana prenuncia que o “mar de ligação” Brasil – Oeste da África tornar-se-á um espaço crucial, abundante em combustíveis fósseis e outros recursos marinhos.

Estabelecer um pensamento Atlântico, dentro dessas perspectivas futuras, englobando do econômico à segurança, sem esquecer traços culturais relevantes, é tarefa a ser iniciada já. O engajamento dos parceiros europeus respectivos só acrescentaria densidade e qualidade ao empreendimento<sup>14</sup>.

#### 4. O VELHO E O NOVO EM DOIS TÓPICOS ADICIONAIS

É impossível redigir um texto como esse sem mencionar dois assuntos onde o velho e o novo se misturam de forma curiosa. O primeiro é um tema ainda novo, mas que, pela sua não conclusão e falta de verdadeiro progresso, arrisca tornar-se velho. O segundo é velho assunto que a crise europeia traz novamente à cena.

##### **4.1. O novo recorrente, em vias de se tornar velho: o Acordo Mercosul-União Europeia**

Com a tranquilidade de quem, desde a primeira hora, lutou por esse Acordo, Calfat and Flôres (2006), Flôres e Marconini (2003), não posso deixar de registrar, com veemência mesclada de tristeza, o estado e a maneira – por vezes próxima ao cinismo – como vem sendo tratada essa negociação. É evi-

---

15 Registra-se que algumas instituições já estão atentas a desenvolvimentos e estudos nessa linha, e a própria Comissão lançou chamada para um projeto sobre o tema.



dente que, para ambos os lados, o interesse dessa área de livre comércio diminuiu bastante, e não só pela crise, mas pelos diversos desdobramentos ocorridos na cena mundial, desde 2003/2005, quando ela deveria ter sido assinada. Sete anos depois, em outros palco, roteiro e atores, é bastante difícil reencenar e concluir peça que, de *commedia dell'arte* virou drama e, de drama, apático e intermitente seriado que a poucos espectadores mobiliza.

Vale ainda a pena firmar esse acordo? Sim, mas como peça política e criação de mais um canal para reaprofundar um diálogo comercial que está a diminuir a cada dia. Isso significa que a álgebra dos ganhos, sem ser esquecida, deve dar lugar à lógica dos fatos políticos necessários a revitalizar aspectos da relação entre os dois blocos.

É falso dizer que as negociações avançam e um acordo ambicioso é não só factível, como condição necessária à sua assinatura. Esse acordo ambicioso é inviável no presente momento e, enquanto a crise perdurar, inviável permanecerá. Um acordo limitado, contendo dois a três pares de concessões emblemáticas de cada lado, e arquitetura suficiente para satisfazer às condições da OMC, é possível mesmo nas condições atuais, e, com um pouco de empenho e vontade política, poderia ser assinado até o final de 2013.

Repto que tal solução interessa, e as razões são várias.

Primeiro, encerra uma empreitada que arrisca comprometer irremedavelmente a credibilidade negociadora de ambos os lados. Segundo, marca um avanço – mais ou menos tímido, longe do ideal talvez na direção de uma necessitada maior abertura comercial. Terceiro, abre novos caminhos para aprofundar diálogos, amparados agora no quadro já referendado, em áreas mais específicas (e, eventualmente, frutíferas). E, apenas para concluir, embora outras razões ainda existam, estabelece um fato político importante na atual conjuntura das relações mútuas.

#### **4.2. Velha história em nova fórmula travestida: as políticas de austeridade para sair da crise**

De 1980 a 1994 o Brasil viveu, sob a tutela direta ou indireta do FMI, período semelhante ao que muitos membros da União experimentam agora. Se os contextos são distintos – há nuances fundamentais e realidades divergentes –, um grupo de padrões comuns também pode ser depreendido. Sem entrar em maiores detalhes econômicos, o caminho que vem sendo imposto à



Grécia, à Espanha e a Portugal, apenas para citar casos contundentes, levará sim a um equacionamento, porém, como ocorreu no Brasil dos anos oitenta, somente após um, dois ou três quinquênios de recessão, atraso e repetidos sacrifícios de seus cidadãos. Esse é o cenário que se delineia atualmente, a menos que um influxo maciço e contínuo de fundos, em condições extremamente generosas, seja mantido.

Não estou aqui advogando panaceias, nem trazendo soluções de gabinete para a crise europeia. Muito menos querendo adentrar em debates complexos e fundamentais, como a forma que deverá assumir a Zona Euro, e se os seus atuais 17 membros permanecerão como tal daqui a dois anos. O ponto a fazer, dentro da perspectiva de vias de diálogo que norteia esse capítulo, é que a experiência passada brasileira pode conter lições ricas para os que hoje se encontram sob o jugo das ditas políticas de austeridade. A primeira delas sendo que tal caminho é o de talvez mais lento e doloroso percurso. Se nossos amigos do outro lado do Atlântico querem atentar para isso, é caso de opção pessoal.

## 5. PREVISÕES, POR QUE NÃO?

O viés do economista não resiste a esboçar, em meio ao elenco de opções apresentado anteriormente, uma previsão de curto prazo sobre como deverão, sob um prisma mais geral, se dar as relações entre o Brasil e a UE. Previsões podem ser encaradas de várias formas, uma delas seria a de erros estimulantes, que nos obrigariam a pensar em alternativas para evitá-las. Assim é que, gostaria, fossem encaradas as a seguir.

A dobra histórica atual é de introspecção.

Em meio a uma situação internacional de estagnação/recessão e importantes eleições a terem lugar no próximo ano e meio, as comunidades se viram para o seu interior, visando arrumar a casa tanto para evitar o pior, como para decolar antes e melhor do que os outros.

O Brasil, depois de oito anos de um governo carismático e de muitas realizações – se boas ou más, foge ao argumento –, mantém a luta de dinamizar o seu ainda oscilante desempenho econômico, ao lado da consolidação das condições necessárias para que se converta, de fato, em exemplo universal de um novo modelo social. Sob esse aspecto, um velho conhecido dos teóricos do desenvolvimento, o efeito *trickle down*, ainda necessita ocorrer em diversas áreas. Sobretudo porque os grandes motores da economia, como os produto-





res/exportadores de *commodities*, constituem fortes oligopólios (ou mesmo, monopólios), sendo necessário um efeito de percolação dos ganhos até os segmentos inferiores da sociedade. Se a velocidade dessa percolação pode ser acelerada por uma política fiscal inteligente ou um seleto grupo de programas de assistência direta – como vem sendo tentado –, uma gestão minimamente eficaz de tais políticas ou programas faz-se essencial, o que nem sempre é o caso. Ademais, sem grandes alterações no atual padrão tecnológico interno, o presente ‘boom’ das *commodities* necessitaria ainda durar algo como dez anos, para garantir a continuidade das tendências.

A UE necessita equacionar tanto os seus conflitos monetário-financeiros como de governança; tarefa que exigirá um sério exame de consciência sobre até onde se quer levar a ideia de uma “Europa unida” – dilema inevitavelmente recorrente, desde 1950<sup>15</sup>, dada a amplitude do projeto europeu. Os desdobramentos de uma tal decisão podem ser inúmeros e profundos: da elaboração de uma real Constituição, junto a um enobrecimento e modernização do método comunitário, até a um retrocesso à *l'anglaise*, com fortes delimitações ao escopo da entidade UE. Em Flôres (2011a), alertei que qualquer destes caminhos só será viável se o Parlamento assumir plenamente o papel – já, sem dúvida, reforçado pelo Tratado de Lisboa – que lhe é devido nesse estágio da construção europeia.

Ambos os elencos de problemas não incluem, seja do lado brasileiro ou do europeu, a possibilidade de ocorrência de uma crise pontual em alguma parte, que, devido ao jogo de forças no momento, teria grandes possibilidades de se alastrar, atingindo as duas regiões, particularmente a UE. Quadro catastrófico, facilmente levando a que nenhum entendimento seja obtido, e fator adicional de desestabilização e percalço à sustentabilidade dos modelos ora tentados.

As vias de relacionamento entre os dois cenários acima são escassas, pois eles não abrigam temas ou desafios comuns. Essas considerações reforçam a ideia contida nas propostas anteriormente esboçadas, de que os diálogos bilaterais em sentido estrito deverão permanecer como a alternativa viável a curto-médio prazo. A outra opção parece ser deixar tombar na irrelevância as relações entre o Brasil e o bloco.

<sup>16</sup> Ano da famosa Declaração Schuman, apresentada pelo ministro (socialista) francês Robert Schuman aos 9 de maio, data que se tornou o “dia da Europa”.



## 6. CONCLUSÃO

Enquanto a UE passa por um necessário e histórico processo de digestão dos seus últimos quinze anos, tendo como pano de fundo ou gota d'água de muitos dos atuais problemas o colapso financeiro que a atingiu, o Brasil, com muito esforço e esperança, ensaiou passos ousados e modernos, inserindo-se como emergente de peso que, salvo configurações muito adversas, deverá se afirmar como nação relevante e participativa, compondo, em meio a uma dezena de outras, mais a China e os EUA, a nova face do poder mundial, em processo de fixação de contornos.

A tendência do bloco é consolidar, horizontalmente, modelar sociedade pós-moderna que, independentemente de seus limites geográficos finais, aportará interessantes contribuições ao mundo. A do país é talhar a imagem de uma potência que – assim como a Índia sob Nehru era considerada pela União Soviética um parceiro não capitalista, porém tampouco comunista – se pretende um capitalismo distinto, fortemente social e estatal, não agressivo internacionalmente, e fruto de uma sociedade diversificada, aberta a construções com todos os povos e credos.

Em sendo bem sucedidos, os dois projetos terão muito que trocar a longo prazo. A questão é o que fazer até lá, especialmente no difícil momento atual.

Propusemos aqui, basicamente, o aprofundamento dos intercâmbios com países seletos do bloco, sem descuidar da dimensão comunitária. Nesta, como no caso do Acordo Mercosul-União Europeia, os objetivos devem ser modestos, visando realizações concretas, sedimentando passos mais ambiciosos.

Se dois ou três dos caminhos sugeridos forem seriamente trilhados, já estaremos preservando uma relação que, além de valiosa, continua a prometer mais, em futuro que se deseja próximo.

RENATO G. FLÓRES JR é professor da EPG (Escola de Pós-Graduação em Economia), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, e Presidente do Conselho de Administração do Programa PEP – *Partnership for Economic Policy*, Québec.



## REFERÊNCIAS

- Calfat, G. and R. G. Flôres Jr. 2006. The EU-Mercosul free trade agreement: quantifying the mutual gains. *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 5; 921-45.
- Flôres, R. G., Jr. 2004. Lecciones de la Unión Europea para el Mercosur. *Archivos del Presente*, nº 34. Buenos Aires.
- Flôres, R. G., Jr. 2009. Which future for the European Union ? in P. Canelas de Castro, ed., *The European Union at 50: Assessing the Past, Looking Ahead – Proceedings of the Jean Monnet Conference held in Macau, May 2008*. Macau: University of Macau.
- Flôres, R. G., Jr. 2010. Blocos regionais, democracia e conflito, in J. P. S. Alsina Jr., N. de A. Jobim e S. W. Etchegoyen, orgs., *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Flôres, R. G., Jr. 2011a. Percepções brasileiras acerca das relações com a Europa, in P. Fischer-Böllin, ed. responsável, *Desafios para a Construção de uma Agenda Comum entre Brasil e Europa*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung.
- Flôres, R. G., Jr. 2011b. *While the Crisis Proceeds: A World Redistribution of Economic Power ?* Working Paper nº 558, September, FEUNL. Lisbon: Universidade Nova de Lisboa.
- Flôres, R. G., Jr. e M. Marconini, eds. 2003. *Acordo União Europeia-Mercosul: Além da Agricultura*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung.
- Grimm, T. 1960. *Erziehung und Politik in Konfuzianischen China der Ming-Zeit*. Wiesbaden.
- Porto, M. C. L. e R. G. Flôres Jr. 2006. *Teoria e Políticas de Integração na União Europeia e no Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Wiethof, B. 1971. *Grundzüge der Älteren Chinesischen Geschichte*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.





## A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, OS BRICS E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

*Paulo Esteves, Aline Abreu, João Fonseca,  
Amir Niv, Manaíra Assunção e Filipe Urias*

A cooperação entre os países do sul tem adquirido relevância crescente no campo da ajuda internacional para o desenvolvimento. Os resultados do Quarto Fórum de Busan e a atenção dada às práticas de países emergentes enquanto agentes de cooperação demonstram essas mudanças. Nesse fórum foi indicada a necessidade de expansão dessa plataforma para uma Parceria Global que inclua além dos membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os países em desenvolvimento, que são ao mesmo tempo doadores e receptores. O Fórum reconheceu ainda a variedade das práticas de cooperação para o desenvolvimento, incluindo em seu escopo tanto ações de países desenvolvidos, quanto de países em desenvolvimento, da sociedade civil e também de atores privados. No que concerne aos BRICS, dentre os resultados mais relevantes, tem-se o fato da Cooperação Norte-Sul (CNS) deixar de ser encarada como o modelo de cooperação internacional para o desenvolvimento e passar a ser vista como uma modalidade de cooperação, assim como a Cooperação Sul-Sul (CSS). Tal mudança se apresenta, para os países em desenvolvimento, particularmente para os BRICS e, entre eles, para o Brasil, como oportunidade e desafio da maior relevância.

De um lado, a possibilidade de inserção no debate internacional, frente aos países membros da OCDE, e particularmente frente aos países Europeus, da agenda da CSS apresenta-se como importante oportunidade para o Brasil. Por outro lado, os desafios se relacionam com as dificuldades dos próprios



países em desenvolvimento, no que diz respeito ao estabelecimento de um conceito geral acerca da CSS, a partir do qual possam ser determinados princípios que orientem essa modalidade da cooperação para o desenvolvimento. Esse artigo pretende discutir o conceito e as práticas da CSS bem como o posicionamento do Brasil frente aos países BRICS e aos doadores tradicionais, membros da OCDE. Para tanto, encontra-se organizado em três seções. A primeira delas apresenta uma breve narrativa histórica da CSS, buscando estabelecer suas principais características e elementos distintivos em relação à CNS. A segunda descreve as práticas de cooperação para o desenvolvimento promovidas pelos países BRICS. Finalmente, como considerações finais, o artigo propõe respostas provisórias a três questões: (i) em que medida os princípios da CSS, tal como historicamente constituídos, são ainda praticados pelas chamadas potências emergentes?; (ii) em que medida a CSS ainda é tomada, pelas potências emergentes, como instrumento de transformação da ordem internacional?; e (iii) em que medida as práticas dos países emergentes se distinguem ou se conformam às práticas da OCDE?

## 1. A COOPERAÇÃO SUL-SUL

Em razão da inexistência de consenso em torno da definição de CSS, dificilmente conseguíramos encontrar uma narrativa homogênea de sua emergência e desdobramento no tempo. A despeito dessa dificuldade, alguns marcos históricos do debate sobre a CSS podem ser indicados, permitindo a análise de suas principais características. As origens da CSS encontram-se relacionadas aos movimentos de libertação nacional da década de 1950<sup>1</sup>. De fato, é comum identificar a emergência da cooperação sul-sul com a Conferência de Bandung, em 1955, e o Movimento dos Países Não Alinhados. Essa conferência, como se verá a seguir, teve grande influência sobre os princípios, objetivos e práticas da CSS e seus ecos ainda permanecem vivos. No contexto

---

<sup>1</sup> A *Secretaría General Latinoamericana* (SEGIB) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) enfatizam o papel da ONU como indutora da CSS. Assim, para o PNUD, 1949 seria o marco de origem da CSS, quando foi criado, no âmbito do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), o primeiro programa de ajuda técnica. O SEGIB, por sua vez irá apontar 1954, como marco de origem, uma vez que naquela ocasião as primeiras ações de cooperação promovidas por países em desenvolvimento foram registradas pelas Nações Unidas. Ver Special Unit For South-South Cooperation (*background*) e SEGIB (2008).



da descolonização e dos movimentos de libertação nacional a Conferência de Bandung foi ocasião para o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre os países da Ásia e da África.

O Comunicado Final de Bandung tratou de várias questões comuns aos países da Ásia e da África, desde problemas políticos, econômicos e sociais, até a necessidade de atuação conjunta com vistas à revisão dos termos que sustentavam a ordem internacional. A conferência tinha dois objetivos centrais: garantir a manutenção e a promoção da paz e da segurança regional pelo estabelecimento de dez princípios gerais de cooperação amigável; e buscar a prosperidade comum e o bem-estar de todos a partir da cooperação econômica, social e cultural. Nesse contexto, a emergência da CSS associava-se às demandas por revisão das estruturas que sustentavam a ordem internacional; movimento que iria culminar na defesa da NOEI. Na ocasião, dois princípios foram apresentados como norteadores da cooperação econômica entre países do sul: (i) o interesses mútuo das partes envolvidas; e (ii) o respeito à soberania nacional.

A criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em inglês) e do Grupo dos 77, na década de 1960, deu novo ímpeto à CSS. No âmbito da UNCTAD e no interior do G-77 se institucionalizaram as duas modalidades da CSS: a Cooperação Técnica e a Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento (CTPD e CEPD, respectivamente). Segundo o PNUD, a CEPD referia-se à cooperação comercial e financeira entre países do sul com vistas à racionalização, diversificação e dinamização dos fluxos econômicos entre os países em desenvolvimento, com o intuito de impulsionar o crescimento econômico.

Desde então, a ênfase da CSS recaiu sobre a cooperação técnica. De fato, na 32ª Sessão da Assembleia Geral da ONU foram discutidos os princípios da CTPD, definindo-se, então, seus objetivos centrais: (i) promoção da autossuficiência nacional e coletiva dos países em desenvolvimento; e (ii) intensificação da capacidade criativa no que concerne à resolução de problemas relacionados ao desenvolvimento econômico. Em 1978, foi realizada a Conferência do Sul Global sobre CTPD, ao fim da qual 138 países adotaram o Plano de Buenos Aires (PABA). Marco internacional para o estabelecimento de diretrizes e do conceito da CTPD, o PABA reforçou princípios que retomavam indiretamente os resultados da Conferência de Bandung e estabeleceu que a CTPD deveria intensificar a capacidade criativa dos países em desenvolvi-

mento para resolver seus problemas de forma autossuficiente. O PABA recorria, pela primeira vez, à expressão “cooperação horizontal” que se tornaria elemento chave para a caracterização da CSS e sinônimo da cooperação entre os países em desenvolvimento. Mais que isso, além da referência à mutualidade de interesses, a proposta de “cooperação horizontal” iria distinguir e contrastar a CSS da CNS, ou “cooperação vertical”, tal como desenvolvida no âmbito da OCDE. Apesar disso, a CTPD não é definida pelo PABA como uma prática oposta às ações do norte. Afirma-se que a relevância a CTPD para a economia internacional é justificada por sua complementaridade à cooperação técnica tradicionalmente exercida pelos países desenvolvidos<sup>2</sup>:

A CTPD pode servir ao propósito de aumentar a capacidade dos países em desenvolvimento em adaptar e absorver apropriadamente os recursos fornecidos pelos países desenvolvidos [tradução nossa].

Apesar das expectativas de fortalecimento da CSS geradas com o PABA, a crise econômica da década de 1980 afetou negativamente a cooperação internacional em todas as suas modalidades, particularmente as práticas de CSS. Nesse período foi realizada a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento, em Caracas, Venezuela, responsável pela criação de um Programa de Ação para o fomento da CSS. Neste programa mantinha-se o vínculo entre a cooperação e a Nova Ordem Econômica Internacional e reconhecia-se a relevância da CEPD em razão da complementaridade das economias dos países do sul. Contudo esse documento trouxe poucas novidades: recuperaram-se os prin-

---

2 O PABA inovaria, ainda, ao propor recomendações nos níveis nacionais, regionais e globais para a prática da CTPD. Assim, (1) No nível nacional a cooperação bilateral era reconhecida como importante instrumento para o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o PABA recomendava a troca de informações e a adaptação ou criação de um arcabouço institucional-legal doméstico para o favorecimento da CTPD. (2) No nível regional, sub-regional e inter-regional recomendava-se o fortalecimento das instituições e organizações para servir às necessidades dos governos e à criação de vínculos entre os países em áreas substantivas da CTPD, facilitando a coleta de dados e sua análise através de um sistema de informações acessível aos tomadores de decisão. (3) No nível internacional, finalmente, foi recomendado o fortalecimento e a expansão das instituições e agências para o desenvolvimento no âmbito da ONU, a fim de incluir a prática da CTPD. Além disso, o PABA recomendava a harmonização da assistência ao desenvolvimento, exercida pelos países desenvolvidos, com a CTPD.



cípios de benefício mútuo e solidariedade e destacou-se a necessidade de maior atenção aos países menos desenvolvidos<sup>3</sup>.

Nos anos 1990, a CSS recuperou seu impulso e iniciou um novo período de expansão. Nesse período, o crescimento econômico experimentado por alguns países em desenvolvimento contribuiu para fortalecer suas capacidades internas, o que consolidou seu posicionamento como um instrumento complementar à AOD. Na década de 1990 também tiveram lugar iniciativas para a integração entre a CTPD e a CEPD e para a identificação de “países pivôs” da CSS. Em razão de sua capacidade e experiência na promoção da CSS, tais países deveriam assumir um papel de liderança. Este grupo era integrado por 22 países, dentre eles Brasil, China e Índia.

A CSS ganhou um novo impulso nos anos 2000, paralelamente às discussões sobre efetividade da ajuda internacional, catalisadas pela Conferência de Monterrey sobre financiamento para o desenvolvimento, em 2002, e aprofundadas nos sucessivos Fóruns de Alto nível sobre Efetividade da Ajuda. Em abril 2000, o G-77 realizou a primeira Cúpula do Sul em Havana, Cuba. Sua declaração final enfatizou a importância da CSS no novo milênio e sublinhou a manutenção dos princípios de “soberania e igualdade soberana dos Estados, integridade territorial e não intervenção nos assuntos internos de qualquer Estado” [Tradução nossa] (UN, 2000). A Declaração defendeu, ainda, maior participação dos países do sul nos mecanismos de tomada de decisão internacionais. Guiando-se pelas provisões do Programa para a Ação de Havana, o G-77 realizou, em dezembro de 2003, a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul. Como resultados foram elaborados a Declaração de Marrakesh e o Arcabouço de Marrakesh para a Implantação da Cooperação Sul-Sul. Mais uma vez a CSS foi apresentada como instrumento complementar à CNS para alcançar os objetivos do desenvolvimento econômico e, naquele momento, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O Arcabouço de Marrakesh identificou a relevância do papel desempenhado pelo setor privado na

<sup>3</sup> O Programa de Ação de Caracas também defende a criação de um Sistema Geral de Vantagens Comerciais entre os Países em Desenvolvimento, que se consolidaria, em 1988, em Belgrado. Este sistema é exclusivo aos países do G77 e, também baseado nas vantagens mútuas, prevê a harmonização de medidas para negociação das relações comerciais entre os países do Sul. São resguardadas medidas preferenciais para os LDC, principalmente com relação a salvaguardas, concessões e barreiras comerciais. Ver Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Paises en Desarrollo (1988).



promoção do desenvolvimento e apontou o potencial dos empreendimentos conjuntos envolvendo também o setor público. Demandas em torno dos sistemas econômico e financeiro internacionais também foram elaboradas com vistas à diminuição das desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Foi defendido também o fortalecimento das instituições e organizações internacionais e multilaterais relacionada à CSS, como a atuação do G77 e a Unidade Especial do PNUD para CSS.

Pelo exposto, podemos perceber que o nascimento da CSS, como um conjunto de práticas para a promoção do desenvolvimento entre países em desenvolvimento, foi marcado por um acento revisionista que a vinculava à reivindicação de reformas no sistema internacional. Mais que isso, a CSS contribuía para cimentar a coalizão política que terminaria resultaria na criação do Movimento de Países Não Alinhados e do G77. A análise dos planos de ação, declarações e comunicados das conferências e reuniões que têm lugar após a Guerra-Fria, permite perceber, contudo, o arrefecimento desse ímpeto revisionista herdado da Conferência de Bandung, a bem de sua adequação aos ordenamentos mais amplos do sistema internacional. De fato, embora permanesse presente no discurso de muitos agentes da CSS, a pretensão revisionista convivia agora com tendências de adequação técnica e política dessas práticas aos quadros mais amplos do campo do desenvolvimento internacional que se consolidara à sombra da OCDE e particularmente das práticas de cooperação dos países europeus. Tal deslocamento se manifestaria não apenas na afirmação do caráter complementar da CSS em relação à CNS, mas também na adoção do vocabulário dos ODM e na tentativa de padronização crescente das práticas da CSS *vis a vis* àquelas da CNS.

Assim, se a busca pela revisão dos termos que sustentavam o ordenamento internacional permanecia presente no discurso dos agentes da CSS, passava, agora, a ser tensionada por um modelo de desenvolvimento e por um conjunto de práticas de “Assistência ao Desenvolvimento” que se tornaram hegemônicas. A tensão entre revisão da ordem internacional e conformação a um modelo de desenvolvimento hegemônico talvez seja a característica distintiva da CSS na primeira década do século XXI. Tal tensão iria se manifestar na Segunda Cúpula do Sul, realizada em 2005, em Doha e, na Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre CSS, realizada em 2009.

O Plano de Ação de Doha mantinha essa tensão, porquanto (i) afirmava o direito dos países do Sul ao desenvolvimento e reivindicava a construção



de um espaço político necessário para que todos os países pudessem buscar seus objetivos de desenvolvimento; e (ii) propunha ações capazes de assegurar fluxos de investimento direto externo para países em desenvolvimento, particularmente em áreas como infra-estrutura através de parcerias público-privadas. Em 2009, ocorreu a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre CSS, oferecendo centralidade ao tema na agenda da ONU. O evento tratou dos seguintes subtemas: (i) fortalecimento do sistema das Nações Unidas no apoio à CSS e à cooperação triangular; e (ii) complementaridades, especificidades, desafios e oportunidades da CSS e da cooperação triangular. Dessa conferência resultou o Documento Final de Nairóbi. No Documento, a CSS é apresentada como instrumento essencial para o desenvolvimento econômico: o compartilhamento de desafios e dificuldades é tomado como catalisador do intercâmbio de experiências e da promoção de capacidades. Além disso, afirmou-se que princípios como a soberania, apropriação local e a ausência de condicionalidades deveriam ser observados para assegurar a efetividade da CSS<sup>4</sup>.

Por fim, em dezembro de 2011, foi realizado o Quarto Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda em Busan, Coréia do Sul. O evento deve ser percebido num futuro próximo como um divisor de águas no campo da cooperação internacional, na medida em que seu documento final reconheceu a CSS como uma modalidade de cooperação internacional para o desenvolvimento. A CNS deixou de ser vista como um modelo cujos princípios deveriam ser observados por todos os atores da cooperação e outras modalidades foram incluídas. O papel dos BRICS nessa inflexão não deve ser diminuído. Não só esses países criaram a possibilidade para a integração horizontal de todos os atores da cooperação para o desenvolvimento no que tem sido chamado de Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva, mas também pressionaram para que os princípios, compromissos e ações enunciadas na declaração de Busan servissem como referência para os parceiros Sul-Sul de forma voluntária.

O longo percurso histórico de Bandung à Busan terminou por consolidar a CSS como uma modalidade de cooperação para o desenvolvimento assen-

<sup>4</sup> Os princípios citados no Documento de Nairóbi, apesar de não fazerem referência explícita, concordam em grande parte com os princípios previstos na Declaração de Paris (2005).



tada sobre pelo menos três princípios que foram institucionalizados ao longo desse período: (i) não intervenção e não interferência em assuntos internos; (ii) horizontalidade e benefício mútuo entre os parceiros; e (iii) orientação por demandas dos parceiros (*demand driven*). Além desses princípios, vale destacar a orientação da CSS para a promoção da autossuficiência dos países parceiros e a preservação de sua diversidade e identidade culturais<sup>5</sup>. A tabela 1 elaborada por Lengyel e Malacalza (2011) sumariza algumas das principais características da CSS:

**Tabela 1.** A Cooperação Sul-Sul: características e tendências

Propriedades Principais	Tendências Atuais
<b>Modalidades</b>	Bilateral/Governo para Governo
<b>Tipos de Transferência</b>	Assistência Técnica (Assistência Financeira: China)
<b>Escopo</b>	Escopo Regional e Países Vizinhos (Escopo Extra-Regional: Brasil, China e Índia)
<b>Perfil</b>	Social (Educação, Saúde, Esportes, Infância) (Infraestrutura econômica: Brasil, China e Índia)
<b>Abordagem</b>	Orientada pela Demanda ( <i>Demand-Driven</i> ) Apropriação Sem Condicionais Políticas Com Condicionais Procedimentais e “Condicionais Políticas do Doador” <sup>6</sup> (vinculada à política externa e pouco visível)

5 Como percebeu Bruno Ayllón, a CSS se distinguiria da AOD em razão das seguintes características: (i) não interferência em assuntos internos; (ii) maior sensibilidade a contextos específicos; (iii) igualdade entre os países parceiros; (iv) respeito a independência a soberania nacional; (v) promoção da autossuficiência; (vi) diversificação de ideias, abordagens e métodos de cooperação; (vii) ausência de condicionalidades explícitas; (viii) preferência pelo emprego de recursos locais e maior geração de apropriação; (ix) maior flexibilidade, simplicidade e rapidez; (x) incondicionalidade política; (xi) adaptação das prioridades nacionais; (xii) preservação da diversidade e da identidade cultural; e, (xiii) menor custo e maior impacto (AYLLÓN PINO, 2009).

6 A CSS não apresenta condicionalidades políticas em seus programas, ou seja, não é exigida do receptor a mudança da política pública para que ocorra cooperação. Contudo, é possível identificar condicionalidades de procedimento na execução da CSS, identificadas como condições financeiras e previsões legais nos acordos de cooperação relacionadas à compra de material e às formas de implantação dos projetos (id, ibid).



De forma geral a CSS é tratada como uma prática orientada por concepções desenvolvimentista, solidária e horizontal. Dessa forma, a literatura especializada ora trata a CSS como uma alternativa à CNS, ora a considera como complementar à CNS. No primeiro caso, poderíamos encontrar a interpretação de autores como Bruno Ayllón, para quem a CSS seria um tipo de cooperação diferente. Segundo o autor, os primeiros elementos notórios de diferenciação seriam o vínculo da CSS ao surgimento de uma consciência do Sul e a ênfase na solidariedade entre os países em desenvolvimento como ferramenta para redução das assimetrias no sistema internacional e transformação das relações econômicas internacionais.

As considerações estruturais do sistema internacional, ou seja, a fragilidade política e econômica desses países em relação aos países desenvolvidos seria o incentivo ao seu alinhamento. Assim, a ação concertada seria uma alternativa com vistas à correção das assimetrias nas relações internacionais (LEITE, 2011). Contudo, como exposto acima, argumentamos que a CSS carrega consigo a tensão entre uma agenda revisionista que enfatiza a necessidade de profundas reformas do sistema internacional e uma progressiva conformação ao campo do desenvolvimento internacional tal como estruturado em torno da OCDE. Além das tensões decorrentes da própria trajetória histórica da CSS, devemos considerar ainda a posição dos agentes da CSS no sistema internacional. De fato, a emergência de potências do sul, como os BRICS, e seu engajamento progressivo nas práticas de cooperação para o desenvolvimento, permitem indagar: (i) em que medida os princípios da CSS tal como historicamente constituídos são ainda praticados pelas chamadas potências emergentes?; (ii) em que medida a CSS ainda é tomada, pelas potências emergentes, como instrumento de transformação da ordem internacional?; e (iii) em que medida as práticas dos países emergentes se distinguem ou se conformam às práticas da OCDE? A seção seguinte pretende oferecer, muito sumariamente, um quadro da CSS tal como praticada pelos países BRICS. Tal quadro nos permitirá traçar conclusões parciais sobre as questões aqui abordadas.

## 2. A COOPERAÇÃO SUL-SUL DOS BRICS

Se a emergência dos BRICS contribuiu para colocar em evidência a CSS, também serviu para iluminar problemas e contradições nas práticas de cooperação entre países do chamado “sul global”. Como se verá a seguir, a obser-



vação das práticas dos países BRICS no campo da cooperação para o desenvolvimento é de tal forma heterogênea que coloca dúvidas acerca das possibilidades de seu enquadramento no interior de um único arco conceitual. A despeito desse processo histórico, com amplitude global, para a formulação de um consenso em torno da CSS, muitas são as diferenças que podemos observar entre os países em desenvolvimento, como veremos a seguir.

## 2.1. Brasil

A inserção brasileira na arena da cooperação internacional se deu inicialmente como receptor de ajuda. Contudo, desde o fim da década de 1960, em razão de seu acelerado crescimento econômico e ao bom uso de recursos recebidos (PIMONT BERNDT, 2009; CERVO, 1994), o Brasil inaugurou sua cooperação técnica internacional (CTI) com os países do Sul. A princípio, o órgão que comandava a cooperação técnica brasileira tinha como função administrar a cooperação recebida. Criado em 1969, o Sistema Nacional de Cooperação Técnica, ligado ao Ministério de Planejamento, era formado pela Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) – órgão logístico – e pelo Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (DCT) – órgão político. Em 1987, o DCT e a SUBIN foram substituídos pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Dentre suas responsabilidades, a ABC deveria orientar as instituições nacionais a respeito das oportunidades existentes nos diversos acordos de CTI firmados pelo Brasil; ajudar na formulação de projetos e coordenar a negociação entre as partes (doadores e receptores) (ABC, 2005). Contudo, a despeito desses esforços, a CTI brasileira é ainda fragmentada<sup>7</sup>.

Os princípios da cooperação para o desenvolvimento brasileira são: transferência de conhecimento; capacitação de recursos humanos; alocação e emprego de mão de obra local e consideração das particularidades de cada país. O princípio de solidariedade valoriza a cooperação entre os “povos para o progresso da humanidade” (BRASIL, s.d.). Oficialmente o Brasil recusa o termo “doador” ou a expressão “doador emergente”, porquanto que a CSS bra-

<sup>7</sup> Outras instituições estão crescentemente envolvidas na cooperação técnica, como as agências: EMBRAPA, Fiocruz, CAPES, FINEP, CNPq e SENAI (COSTA VAZ & INOUE, 2007).



sileira é uma “parceria”. Para o governo brasileiro, a CSS é veículo para a produção de benefícios para ambas as partes, enfatizando assim a noção de horizontalidade na cooperação. Deste modo, afirma que a cooperação brasileira é livre de condicionalidades e é orientada pelas demandas de seus parceiros (*demand driven*)<sup>8</sup>. A política externa é a principal orientadora da cooperação ao desenvolvimento. As áreas prioritárias para os projetos são agricultura, saúde (destaque para HIV/AIDS), recursos hídricos, educação profissional, administração pública, energia, biocombustíveis (etanol e biodiesel), apoio de sistemas eleitorais, dentre outros e os principais parceiros são países de língua portuguesa, principalmente os do continente Africano e latino-americano (COSTA VAZ & INOUE, 2007).

## 2.2. Rússia

É recente a participação da Rússia no campo da cooperação para o desenvolvimento, apesar da União Soviética ter sido um doador significativo, particularmente após a Segunda Guerra Mundial. Especificamente, desde 2004, o governo russo passou a alocar fundos para ajuda ao desenvolvimento (KACZMARSKI & WIERZBOWSKA-MIAZGA, 2011). Os princípios dessa prática foram formulados em 2006 no *Concept of Russia's Participation in International Development Assistance (Concept Paper)*<sup>9</sup>. De acordo com o documento, a assistência internacional vincula-se aos interesses econômicos e políticos da Rússia. Por meio dessa prática busca-se: (i) fortalecimento da posição e da credibilidade internacional do país; (ii) estabilização socioeconómica e política dos países vizinhos; (iii) estabelecimento de um cinturão de boa-vizinhança e prevenção de conflitos; e (iv) criação de um ambiente externo favorável ao próprio desenvolvimento russo (RUSSIA, 2011). A Rússia vincula-se a ajuda para o desenvolvimento à política externa, particularmente à agenda de segurança, e preza pela responsabilidade compartilhada entre doador e receptor<sup>10</sup>.

8 Ou seja, direcionada às necessidades, às demandas e aos interesses do receptor da ajuda.

9 “The Concept” é baseado na Carta da ONU e outros instrumentos internacionais como a Declaração do Milênio, o Consenso de Monterrey, a Declaração de Paris, o “Johannesburg Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development” e etc.

10 A Rússia é o único país dos BRICS que faz parte da OCDE e que assinou a Declaração de Paris sobre Efetividade da Ajuda como doador de ajuda internacional.



A despeito da intenção de criar uma agência específica para a assistência ao desenvolvimento, tal como expresso no *Concept Paper*<sup>11</sup>, não há, até o momento, uma agência que centralize as ações da cooperação russa<sup>12</sup>. Vários ministérios exercem essa prática, como o de Finanças, o de Relações Exteriores, o de Desenvolvimento Econômico, o da Saúde, o de Educação e Ciência e o Ministério para Situações de Emergência (EMERCOM). Além disso, não existe nenhuma definição legal da cooperação internacional para o desenvolvimento nem uma provisão legislativa para atribuir um orçamento definido à essa atividade<sup>13</sup>. A assistência ao desenvolvimento russa é canalizada principalmente através de programas multilaterais. Os maiores esforços envolvem o PNUD, o Banco Mundial e a OMS (CSIS, 2010). Destacam-se programas nas modalidades de ajuda humanitária (GRAY, 2012), segurança alimentar através do PAM-ONU e de saúde global através do Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária (CSIS, 2010). Ademais, observam-se também canais de ajuda bilateral, incluindo alívio de dívidas e linhas de crédito. Entre os principais parceiros destacam-se os membros da antiga União Soviética, os da região da Eurásia como Coréia do Norte e Afeganistão e alguns países da África como Angola, Guiné, Etiópia e Zimbábue, e Cuba (GRAY, 2012).

### 2.3. Índia

A cooperação para o desenvolvimento da Índia remonta ao início da década de 1950, principalmente ao Movimento Não-Alinhado. Dessa época derivam os princípios<sup>14</sup> que acompanham os objetivos da política externa, do comércio e da segurança indianos: (i) respeito mútuo à integridade territorial

---

11 Em 2008 foi criada a *Rossotrudnichestvo*, ou Roscooperation, que apesar do nome não possui projetos ativos de ajuda. Essa instituição carrega o legado de centros culturais russos no exterior.

12 Em agosto de 2011 o Ministério de Finanças anunciou que seria estabelecida a Agência Russa para Desenvolvimento Internacional no começo de 2012, mas não se encontram declarações oficiais que confirmem o estabelecimento da agência.

13 O *Concept paper* expressa como primeiro passo para o estabelecimento de um sistema nacional de assistência internacional ao desenvolvimento o desenvolvimento e a aprovação de um arcabouço regulatório legal.

14 Denominados Princípios de Panchsheel, ou Cinco Princípios de Coexistência Pacífica entre China e Índia, esses foram posteriormente expandidos em Bandung.



e soberania; (ii) não agressão mútua; (iii) não interferência mútua; (iv) igualdade e benefício mútuo e (v) coexistência pacífica (MALLA-DHAKAL, 2011). Por volta de 1980 e 1990, com seu acelerado crescimento econômico, as atividades internacionais indianas se modificaram. A política da ajuda passou a orientar-se para o comércio internacional e passou a enfatizar a necessidade de superar a dependência de financiamento externo pela expansão do auxílio internacional<sup>15</sup>. Dessa forma, a cooperação internacional da Índia, com as reformas orientadas ao mercado, passou a se orientar por considerações geopolíticas e econômicas (GDI, 2009). Por meio dos programas de assistência ao desenvolvimento a Índia visa aumentar sua influência geopolítica e consolidar relações econômicas. O país utiliza assistência, subsídios e empréstimos em condições favoráveis como instrumento diplomático nesses dois continentes.

O Ministério das Relações Exteriores é tradicionalmente a instituição responsável pela assistência indiana ao desenvolvimento, apesar de outras agências e departamentos possuírem seus próprios programas. Recentemente, contudo, o Ministério de Comércio juntamente com o Banco de Importação e Exportação (EXIMBANK) tem adquirido crescente relevância no que concerne à cooperação indiana. Alguns programas específicos como o *Indian Technical and Economic Cooperation* (ITEC), o *Aid to African Countries through Special Commonwealth Assistance Programme for Africa* (SCAAP) e o *Bilateral Aid* destacam-se entre as práticas desse país<sup>16</sup>. No que tange seus principais parceiros, a Índia tem acentuado intercâmbio com seus vizinhos regionais do Sudeste da Ásia, com destaque para programas de infraestrutura, saúde e educação. Ademais, o continente africano também tem relevância para a Índia. Desde os anos 1960, nota-se uma mudança no enfoque do sul e leste para o centro e oeste da África. Seus laços com países africanos têm sido reforçados por meio de linhas de crédito, investimento externo direto e assistência técnica como o treinamento de funcionários públicos e das empresas estatais.

- 
- 15 O orçamento anual de 2007/2008 foi estabelecido o envio de um bilhão de dólares em cooperação para o desenvolvimento a outros países, principalmente vizinhos como Butão, Nepal e Bangladesh.
- 16 Em 2007 a Índia propôs o estabelecimento da India International Development Cooperation Agency (IIDCA). No entanto, a IIDCA nunca se consolidou e a política indiana de cooperação para o desenvolvimento permaneceu fragmentada sob responsabilidade de diversos ministérios (GDI, 2009).



## 2.4. China

A cooperação internacional para o desenvolvimento da China tinha durante a Guerra Fria forte conotação ideológica, principalmente com relação à política anti-hegemônica – alternativa à ajuda do Ocidente (ESTEVES *et al.*, 2012). Posteriormente, a partir da década de 1980, devido ao crescimento e abertura econômica, ela passou a ter uma ênfase comercial. Atualmente a assistência internacional tem o papel de assegurar o acesso a recursos energéticos para garantir os níveis de desenvolvimento chinês (MENDES, 2012). Observa-se a forte vinculação da assistência ao desenvolvimento chinesa aos investimentos estatais e às oportunidades econômicas (COOK & GU, 2009). Os principais parceiros chineses estão na África e na América Latina<sup>17</sup>, onde se destacam trocas comerciais, fornecimento de armamento, investimento em infraestrutura, bolsas de estudo e projetos na área da saúde (MENDES, 2010). As principais modalidades exercidas pela China são: a ajuda humanitária, a cooperação cultural; o envio de medicamentos; o treinamento de profissionais; e medidas econômicas como o investimento direto externo, empréstimos aos países menos desenvolvidos e mais endividados (HIPC e LDCs) e o perdão da dívida (MENDES, 2010; MANNING, 2006).

A China define a cooperação internacional para o desenvolvimento como ajuda mútua orientada pela não interferência. Oito princípios instituídos pelo Primeiro Ministro Zhou Enlai na década de 1960 orientam essa prática. São eles: (i) benefício mútuo e igualitário; (ii) respeito à soberania, sem condicionalidades ou privilégios; (iii) ajuda econômica despida de interesse; (iv) busca pela independência do parceiro; (v) projetos com baixo custo e resultados rápidos; (vi) disponibilidade de materiais e equipamentos da melhor qualidade no mercado internacional; (vii) atenção às técnicas utilizadas nos projetos implantados e as conhecidas pelo pessoal local e (viii) os profissionais chineses deslocados para a implantação dos programas têm o mesmo nível de vida que o pessoal do país parceiro (CHINA, 2011). Conjuntamente, são base dessa prática os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica comuns à Índia (MENDES, 2010). A China evita o uso do termo “ajuda” em favor da expres-

---

<sup>17</sup> A partir dos anos 1990, a África se tornou a maior região recipiente da assistência ao desenvolvimento chinesa, recebendo quase a metade do total dedicado a essa prática. Ver ESTEVES *et al* (2011b).





são “assistência externa”, para evitar a conotação de uma relação verticalizada. A maioria de seus projetos é efetivada por companhias estatais e *joint-ventures* com companhias do país receptor. Não há uma agência centralizadora da cooperação internacional para o desenvolvimento. Muitos ministérios, particularmente o Ministério do Comércio e o Banco de Importação e Exportação Chinês (EXIMBANK) coordenam esses programas e projetos (MANNING, 2006). Ademais, a China tende a ser menos colaborativa na realização de projetos com organizações internacionais, por temer por sua independência política e por eventuais constrangimentos impostos por princípios e regras estabelecidos no âmbito dessas organizações. Dessa forma, observa-se grande número de parcerias e fóruns como o FOCAC (Fórum de Cooperação Sino-Africano)<sup>18</sup>, e o Fórum de Macau (Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa).

## 2.5. África do Sul

Os programas de assistência ao desenvolvimento da África do Sul derivam num primeiro momento do esforço do regime do *apartheid*<sup>19</sup> em conquistar parceiros políticos. A partir de 1994, com o fim do *apartheid* e com a realização das primeiras eleições democráticas, foi criado o *African Renaissance Fund* (ARF) para promoção da cooperação econômica através da concessão de empréstimos e/ou assistência financeira a projetos de desenvolvimento. Parte do Ministério de Relações Internacionais e Cooperação e submetido ao diretório do *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), somente o ARF contém uma base de dados mais elaborada sobre seus projetos (SAIIA, 2008). Juntamente a ele, outras instituições como os Ministérios de Finanças, de Educação, de Saúde também se envolvem na cooperação internacional sul-africana, não existindo uma agência centralizadora. Cinco são os objetivos que norteiam a assistência para o desenvolvimento da África do Sul: (i) fortalecimento da agenda africana e do desenvolvimento sustentável; (ii) promoção da democracia e da boa governança; (iii) prevenção e resolução de conflitos; (iv) integração e desenvolvimento socioeconômico; (v) assistência humanitária e (vi) desenvolvimento de recursos humanos

18 Ver ESTEVES *et al.* (2011b).

19 Regime de segregação racial que marcou a história da África do Sul de 1948 a 1994.



(SOUTH AFRICA, 2011). Para tal, são direcionados esforços, entre outros, para a reestruturação institucional dos parceiros; para programas educacionais e de treinamento; para o apoio à revitalização econômica (SOUTH AFRICA, 2010). Por meio da CSS, a África do Sul busca desempenhar um papel significativo, como um motor de crescimento econômico, de capacitação humana, e de promoção de liberdades políticas no continente africano. Três são os pilares que regem essa prática: (i) o fortalecimento das instituições africanas, regionalmente e no plano continental; (ii) o apoio à implantação de programas de desenvolvimento socioeconômico na África; (iii) e o aperfeiçoamento de relações políticas e econômicas bilaterais através do diálogo e da cooperação (SAIIA, 2008).

Atualmente observam-se esforços do governo sul-africano na consolidação da assistência internacional concedida. Duas estratégias centrais são observadas: a primeira foi a decisão de criar uma agência formal centralizadora – Agência Sul-Africana de Parceria ao Desenvolvimento (SADPA, em inglês) –, que substituirá o ARF em todas as suas funções (SOUTH AFRICA, 2010). A segunda visa à ampliação das regiões parceiras para além do continente africano em favor do sul global, que integre particularmente a América Latina, o Caribe, e o Oriente Médio, visto que essas regiões apresentam posições políticas, econômicas e sociais convergentes às da África do Sul (SOUTH AFRICA, 2011).

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com relação à primeira questão aqui proposta (em que medida os princípios da CSS tal como historicamente constituídos são ainda praticados pelas chamadas potências emergentes?), o sumário acima permite perceber uma primeira clivagem entre dois grupos no interior do agrupamento BRICS: enquanto a China, e, crescentemente, a Índia, orientam suas práticas de cooperação para o desenvolvimento pela lógica do acesso a mercados e à fontes de recursos naturais capazes de sustentar a expansão de suas economias, Brasil, África do Sul e Rússia têm suas práticas de cooperação para o desenvolvimento orientadas por objetivos mais gerais de política externa (o que não significa que considerações de natureza econômica estejam ausentes).

Nesse sentido, é possível perceber que a despeito de observarem o princípio da não intervenção e da não interferência em assuntos domésticos de



seus parceiros, o princípio da orientação por demandas foi, pelo menos no caso da China e, tendencialmente da Índia, substituído por uma perspectiva que orienta a prática de cooperação pela oferta (*suply driven*). Outro problema pode ser encontrado no que se refere ao princípio da horizontalidade das práticas de cooperação. Diante da crescente assimetria entre os países BRICS e seus parceiros do sul, a manutenção de relações horizontais entre parceiros deve ser verificada empiricamente. A consequência direta dessas transformações pode ser encontrada no fato de que a cooperação praticada pelos países BRICS é crescentemente amarrada e condicionada econômica e/ou politicamente. De qualquer forma, o problema da horizontalidade entre os parceiros engajados em processos cooperativos Sul-Sul ainda merece melhor tratamento.

Com relação à segunda questão (em que medida a CSS ainda é tomada, pelas potências emergentes, como instrumento de transformação da ordem internacional?) podemos perceber que, embora presente, no discurso que sustenta as práticas de cooperação internacional dos países BRICS, a perspectiva revisionista encontra-se severamente constrangida. De fato, o ímpeto revisionista encontra-se condicionado pelo lugar que esses países ocupam no sistema internacional. Transformações profundas na arquitetura do sistema internacional não são mais objetivos centrais das políticas externas dos países BRICS. Ao contrário, suas demandas dirigem-se, agora a reformas pontuais dos mecanismos de governança global que permitam aumentar sua influência sobre decisões em áreas centrais para seu próprio desenvolvimento. Isso não significa, contudo, questionar o próprio modelo de desenvolvimento.

Finalmente, no que concerne à terceira questão proposta (em que medida as práticas dos países emergentes se distinguem ou se conformam às práticas da OCDE?) pudemos observar que tanto no que concerne aos procedimentos quanto no que respeita aos setores objeto das práticas de cooperação CSS e CNS permanecem bastante distintas. De fato, particularmente nos casos do Brasil, da África do Sul e, em larga medida da Índia, a ênfase na cooperação técnica, na partilha de experiências e tecnologias, e nos mecanismos de apropriação, em especial nos campos da redução da pobreza, combate à fome, saúde e agricultura são elementos distintivos das práticas sul-sul *vis a vis* as práticas norte-sul. Se as práticas da CSS não se conformam aos princípios e metas da CNS, não devemos, contudo, deixar de perceber que os mesmos impasses que conduziram o CAD/OCDE ao estabelecimento desses princípios



poderão se tornar um problema em um futuro próximo para os países BRICS. De fato, o aprofundamento da assimetria entre os parceiros da CSS tende a produzir a verticalização das relações entre parceiros, reproduzindo a dualidade “doador x receptor” que marcou as práticas da CNS e induziu ao estabelecimento de princípios como apropriação, alinhamento, ou mesmo de metas para a redução da ajuda “amarrada”. Nesse sentido, mais importante que afirmar a singularidade da CSS frente à CNS, talvez seja a expansão dos diálogos acerca da cooperação para o desenvolvimento com vistas à produção de mecanismos que de fato garantam a horizontalidade e o benefício mútuo dos parceiros engajados na cooperação sul-sul.

Nesse contexto, o Brasil ocupa uma posição privilegiada. Entre os países BRICS, o Brasil certamente se destaca pela manutenção dos princípios de não interferência, horizontalidade e orientação pela demanda. Ao mesmo tempo, o país defende uma agenda de reforma dos mecanismos de governança global que, embora não se constitua propriamente em uma agenda revisionista, carrega consigo importantes elementos para a redução das desigualdades internacionais entre as quais podemos destacar, por exemplo, a soberania alimentar, a redução da pobreza e o acesso universal à saúde. Nesse sentido, no momento em que, após o Fórum de Alto Nível de Busan se abre a oportunidade para a criação de uma “Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva”, o Brasil pode ocupar uma posição de destaque. Tal posição não se resume à sustentação defensiva de suas próprias práticas de cooperação, mas, sobretudo, à abertura de um duplo debate. De um lado, com seus parceiros BRICS, acerca de princípios e procedimentos adequados à prática da CSS. De outro, com os países europeus e demais membros da OCDE acerca da necessidade de reforma das instituições internacionais com vistas à diminuição das desigualdades e à promoção efetiva do desenvolvimento.





**PAULO ESTEVES** Coordenador do Núcleo de Cooperação Técnica e Ciência e Tecnologia do BRICS Policy Center do Rio de Janeiro. Possui graduação em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (1993), mestrado (1995) e doutorado (2003) em Ciência Política pelo IUPERJ. Em 2008 realizou seu pós-doutorado na Universidade Copenhague. É professor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ.

**ALINE FERNANDES VASCONCELOS DE ABREU** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (2009) e mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2011). Tem experiência na área de Relações Internacionais, com ênfase em Segurança Internacional e Novos Atores e Direito Internacional Humanitário.

**JOÃO MOURA ESTEVÃO MARQUES DA FONSECA** Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-Rio, tendo realizado cursos no Japão e China. Cursa mestrado no Instituto de Relações Internacionais da mesma universidade. Tem especial interesse em temas ligados a desenvolvimento, cooperação internacional, BRICS e Ásia.

**AMIR NIV** Graduando em Relações Internacionais pela PUC-Rio, faz parte do BRICS Policy Center desde abril de 2011. Tem interesse pelas questões da prática do desenvolvimento internacional, em especial o engajamento de países emergentes com projetos de cooperação no continente africano.

**MANAÍRA ANAITÉ CHARLOTTE ASSUNÇÃO** Cursa o 7º período de Relações Internacionais na PUC-Rio. Estagiária no BRICS Policy Center desde setembro de 2011. Realizou Abitur em Berlim, Alemanha. Cursou o primeiro ano de Desenvolvimento Internacional na University of East Anglia, Inglaterra. Possui interesse em temas ligados a cooperação Internacional para o desenvolvimento, cooperação Sul-Sul e cooperação triangular, BRICS, África e América Latina, e Estudos Culturais.

**FILIPE URIAS SOARES NOVAES** Graduando em Relações Internacionais pela PUC-Rio desde 2011, trabalha no grupo de cooperação técnica do Brics Policy Center desde 2012. Possui experiência em temas ligados a Brasil, China e África do Sul na cooperação com o continente africano.



## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. O que é a Agência Brasileira de Cooperação. *ViaABC*, Brasília, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/documents/via-ABC.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2012.

BERNDT, Priscila Pimont. *A cooperação técnica internacional como instrumento da política externa brasileira: o Brasil como doador junto aos países africanos*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/21484/000736660.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

BLISS, Katherine E. (Ed.) *Key players in global health: how Brazil, Russia, India, China and South Africa are influencing the game*. Washington: Center for Strategic and International Studies, nov. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Cooperação técnica*. s.d. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica/>>. Acesso em: 3 abr. 2012.

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS). *Key players in global health: how Brazil, Russia, India, China and South Africa are influencing the Game*. Washington, 2010.

CERVO, Amado L. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 37, n. 1, 1994.

CHINA. Ministry of Foreign Affairs. *Premier Zhou Enlai's three tours of Asian and African countries*. 17 Nov. 2000. Disponível em: <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18001.htm>> Acesso em: 3 abr. 2012.

COOK, Sarah; GU, Jin. The global financial crisis: implications for China's South-South Cooperation. *IDS Bulletin*, v. 40, p. 38-46, 2009.

ESTEVES, Paulo; MAIA, Fernando; ABREU, Aline; NIV, Amir; MARQUES, João ASSUNÇÃO, Manaíra. *BRICS, Cooperação para o desenvolvimento e o Fórum de Busan*. [Rio de Janeiro]: Brics Policy Center, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/3594/doc/1147811641.pdf>> Acesso em: 3 abr. 2012.

\_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ ;  
ASSUNÇÃO, Manaíra. *A cooperação sino-africana: tendências e impactos para a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento*. [Rio de Janeiro]: Brics Policy Center, maio 2011 (Policy Brief) Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/152/doc/960034257.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2012.

\_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ ;  
MARQUES, João. *O FOCAC e a ajuda chinesa ao desenvolvimento na África*. [Rio de Janeiro]: Brics Policy Center, ago. 2011. (Policy Brief). Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/152/doc/960034257.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2012.



licycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/1415/doc/1045277571.pdf. Acesso em: 3 abr. 2012.

GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE (GDI). *India's development cooperation: opportunities and challenges for international development cooperation*. Disponível em: <[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK\\_content-ByKey%29/ANES-7QAGRV/\\$FILE/BP%203.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_content-ByKey%29/ANES-7QAGRV/$FILE/BP%203.2009.pdf)>. Acesso em: 3 abr. 2012.

GRAY A., P. *The emerging powers and the changing landscape of foreign aid and development cooperation public perceptions of development cooperation: summary paper 4: Russia*. National University of Ireland Maynooth. Disponível em: <[http://eprints.nuim.ie/2974/1/PG\\_Russia.pdf](http://eprints.nuim.ie/2974/1/PG_Russia.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2012.

INDONESIA. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (Ed.). *Final communiqué of the Asian-African Conference*. Djakarta, 1955. Disponível em: <<http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/bt/cassese/cases/part3/ch18/1702.pdf>> Acesso em: 28 mar 2012.

KACZMARSKI, M. e WIERZBOWSKA-MIAZGA, A. *Russia's Development Assistance Centre for Eastern Studies* OSW. Disponível em: <<http://www.osw.waw.pl/en/publicacje/osw-commentary/2011-10-10/russias-development-assistance>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

LEITE, Patricia Soares. *O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: o governo Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

LENGYEL, Miguel; MALACALZA, Bernabé. *De qué hablamos cuando hablamos de Cooperación Sur-Sur? La construcción del concepto desde bases empíricas*. IPSA-ECPR Joint Conference, 2011.

MALLA-DHAKAL. *From India with strings attached*. 2011. Disponível em: <<http://www.ekantipur.com/the-kathmandu-post/2011/10/19/oped/from-india-with-strings-attached/227378.html>>. Acesso em: 3 abr. 2012.

MANNING, R. *Will emerging donors' change the face of international co-operation?* 2006. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/35/38/36417541.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2012.

MENDES, C. A. *A China e a cooperação Sul-Sul*. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n26/n26a03.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2012.

PLANO de Ação de Buenos Aires, 1978 (PABA). Disponível em: <<http://southsouth-conference.org/wp-content/uploads/2009/10/BAPA.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2012.

RUSSIA. Ministry of Finance. *Concept of Russia's participation in international development assistance*. 14 Jun. 2007 Disponível em: <[http://www1.minfin.ru/en/financial\\_affairs/Dev\\_Assis/concept\\_rus/](http://www1.minfin.ru/en/financial_affairs/Dev_Assis/concept_rus/)>. Acesso em: 30 mar. 2012.

SECRETARIA DE GERAL IBERO-AMERICANA. II Relatório de Cooperação Sul-Sul na Ibero-América. *Estudos SEGIB*, n. 3, 2008. Disponível em: <[http://segib.org/documents/por/sur\\_sur\\_web\\_PT.pdf](http://segib.org/documents/por/sur_sur_web_PT.pdf)>. Acesso em: 04 de abr. de 2012.



\_\_\_\_\_. Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América. *Estudos SEGIB*, n. 6, 2011. Disponível em: <<http://segib.org/news/files/2011/11/Coop-Sul-Sul-2011.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

SOUTH AFRICA. Department of International Relations and Cooperation (DIRCO). *2009/10 Annual report of the African Renaissance and International Co-Operation Fund*. 2010. Disponível em: <[http://www.dfa.gov.za/department/report\\_2009-2010/annualreportarf2009-2010.pdf](http://www.dfa.gov.za/department/report_2009-2010/annualreportarf2009-2010.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. *2011/14 Strategic plan*. 2011. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/department/strategicplan%202011-2014/strategic%20plan%202011.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2012.

SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS (SAIIA). *Emerging donors in International Development Assistance: The South Africa case*. 2008. Disponível em: <[http://web.idrc.ca/uploads/user-S/12441475471Case\\_of\\_South\\_Africa.pdf](http://web.idrc.ca/uploads/user-S/12441475471Case_of_South_Africa.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2012.

UNITED NATIONS. Group of 77. *High-Level Conference on South-South Cooperation: Marrakech declaration on South-South Cooperation*. Morocco, 16-19 Dec. 2003. Disponível em: <<http://www.g77.org/marrakech/Marrakech-Declaration.htm>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. *High-Level Conference on South-South Cooperation: Marrakech framework of implementation of South-South Cooperation*. Marrakech. Morocco, 16-19 Dec. 2003. Disponível em: <<http://www.g77.org/marrakech/Marrakech-Framework.htm>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. *Declaration of the South Summit*. Havana, Cuba, 10-14 Apr. 2000. Disponível em: [http://www.g77.org/summit/Declaration\\_G77Summit.htm](http://www.g77.org/summit/Declaration_G77Summit.htm). Acesso em: 16 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. *Second South Summit: Doha Plan of Action*. Doha, Qatar, 12-16 Jun. 2005. Disponível em: <[http://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Plan%20of%20Action%20\(English\).pdf](http://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Plan%20of%20Action%20(English).pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2012.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *High-level United Nations Conference on South-South Cooperation: General Assembly Resolution 64/222 of 21 December 2009*. Disponível em: <<http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2010/01/GA-resolution-endorsed-Nairobi-Outcome-21-Dec-09.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. 32 Session. *Resolutions adopted on the reports of the Second Committee*: United Nations Conference on Technical Co-operation among Developing Countries, 32/184. 19 Dec. 1977. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/32/ares32r183.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2012.

VAZ, A. Costa; INOUE, C. Aoki. Emerging donors in International Development Assistance: the Brazil case. 2007 In: ROWLANDS, D. *Emerging donors in International Development Assistance*. Canada: International Development Research Centre, 2008.



## A UNIÃO EUROPEIA COMO PARCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO

*Andrea Ribeiro Hoffmann*

### 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa as oportunidades e desafios da cooperação entre o Brasil e a União Europeia na área do desenvolvimento. O principal argumento defendido é que apesar da União Europeia ser o maior parceiro econômico do Brasil, a cooperação para o desenvolvimento ainda não atingiu seu potencial. Um verdadeiro salto qualitativo depende de um comprometimento da União Europeia em assumir os custos de uma redução na assimetria entre os parceiros que decorreria de um compromisso efetivo com a questão do desenvolvimento. O artigo prossegue com uma análise dos interesses comuns entre os parceiros, da prática de cooperação para o desenvolvimento e, finalmente, das perspectivas da cooperação Brasil-União Europeia como um eixo para o desenvolvimento na ótica da política externa brasileira.

### 2. INTERESSES COMUNS NA ÁREA DO DESENVOLVIMENTO

As relações entre o Brasil e a União Europeia são reguladas pelo Acordo Quadro de Cooperação Comunidade Europeia-Brasil (1992), pelo Acordo Quadro Interregional de Cooperação Comunidade Européia e Estados-membros e Mercosul e Estados-partes (1995), e pelo Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica Comunidade Europeia-Brasil (2004). Adicionalmente, a Parceria Estratégica União Europeia-Brasil foi concluída em 2007, e, neste



contexto, dois Planos de Ação Conjunta foram elaborados, para os períodos de 2009-2011 e 2012-2014. Todos estes acordos atribuem um espaço central a cooperação para o desenvolvimento.

O documento mais recente, o Plano de Ação Conjunta 2012-2014<sup>1</sup>, indica como um dos principais interesses comuns a promoção do desenvolvimento sustentável. Dentro deste tema estão incluídos os seguintes objetivos: concluir com sucesso a rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio; desenvolver as relações bilaterais de comércio, investimentos e de negócios; alcançar uma perspectiva comum em relação aos direitos de propriedade intelectual; coordenar esforços da reforma da arquitetura financeira mundial; promover a cooperação na área de transporte marítima e aéreo; promover uma perspectiva desenvolvimentista indivíduo-centrada e não discriminatória da Sociedade de Informação; apoiar o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio através de diálogos bilaterais sobre a cooperação com terceiros países, promover o desenvolvimento social, a redução das disparidades regionais, e a modernização administrativa do Estado; coordenar a ação internacional na área de mudanças climáticas e segurança energética. A promoção da integração regional, i.e. o fortalecimento do Mercosul também é incluído, assim como a cooperação na área de ciência, tecnologia e inovação, e o intercâmbio de pessoas nas áreas culturais e política.

Resumindo, a União Europeia e o Brasil definem a área de cooperação para o desenvolvimento de forma ampla, e têm uma agenda bastante abrangente de interesses comuns, que são explicitados e formalizados em diversos acordos internacionais. Os interesses comuns incluem a coordenação de suas atuações nas instituições de governança global, iniciativas birregionais e bilaterais.

Sem querer diminuir a importância e influência da retórica diplomática e acordos bilaterais na definição dos interesses dos atores da sociedade civil, tais como o setor empresarial, ONGs e redes de advocacia, é importante verificar em que medida os interesses mútuos declarados pelos parceiros correspondem à prática da cooperação para o desenvolvimento. A próxima sessão analisa a prática da cooperação nos âmbitos bilateral e birregional, e a sessão posterior, no âmbito global.

<sup>1</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/124831.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/124831.pdf)  
(acesso em 10/05/2012).



### 3. A PRÁTICA DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NOS ÂMBITOS BILATERAL E BIRREGIONAL

A prática da cooperação bilateral e birregional pode ser analisada a partir de dois elementos: os projetos de cooperação de ajuda para o desenvolvimento da União Europeia que foram ou estão sendo efetivamente implementados, e as relações entre os parceiros nas áreas econômicas tais como comércio, investimentos e finanças. Embora a União Europeia não tenha competências exclusivas nas áreas de cooperação para o desenvolvimento, investimentos e finanças, o artigo parte do princípio de que há um diálogo entre a mesma e seus Estados-membros sobre a complementariedade entre as políticas nacionais e comunitárias. Desta forma, uma análise mais profunda sobre o papel da União Europeia no desenvolvimento deve levar em consideração não apenas suas políticas no âmbito da ajuda de desenvolvimento, mas também os efeitos sobre o desenvolvimento de sua própria existência e de sua atuação e de seus Estados-membros em áreas que tenham um impacto direto sobre o desenvolvimento. Embora seja impossível realizar tal análise no presente artigo, ele busca abordar esta complexidade de forma a contribuir para um diálogo sobre a questão do desenvolvimento que não se limite a aspectos parciais.

Começando pela ajuda ao desenvolvimento, observa-se que a União Europeia tem uma série de instrumentos para implementar suas políticas, e conta com uma parte relevante do seu orçamento direcionado para a área. Para o ano de 2010, o orçamento total da União Europeia era de 141.5 bilhões de euros, e o total alocado para o item ‘União Europeia como um ator global’ foi de 8.1 bilhões de euros. Vários subitens desta soma podem ser classificados como ajuda ao desenvolvimento, mas note-se que ele inclui também os instrumentos de assistência a candidatos que buscam a acesso ao bloco.<sup>2</sup> Adicionando-se a esse orçamento os de política de ajuda ao desenvolvimento bilateral dos Estados-membros, a contribuição total da ajuda ao desenvolvimento da União Europeia chega a 53.8 bilhões de euros, o que a torna a maior doadora mundial.<sup>3</sup>

2 [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/synth\\_chiffree/syntchif\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/synth_chiffree/syntchif_2010_en.pdf) (acesso em 15/5/2012).

3 [http://europa.eu/pol/dev/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_en.htm) (acesso em 15/5/2012).

É importante explicitar que o Brasil não é prioridade na política de ajuda ao desenvolvimento da União Europeia, cujo foco atual é o alívio da pobreza nos países de menor desenvolvimento relativo. Dito isso, há uma tradição de cooperação nesta área entre o país, latino-americano e o bloco europeu cuja continuidade se justifica pelas desigualdades internas do Brasil. Ou seja, embora em função dos seus dados macroeconômicos o Brasil não tenha perfil de país prioritário para recepção de ajuda ao desenvolvimento, suas desigualdades econômicas, sociais e regionais são avaliadas como uma ameaça à estabilidade e capacidade de governança. Como consta no relatório da Comissão Europeia para o Brasil para o período de 2007-2013: “O Brasil é uma democracia estável com espaço para melhorias, uma potência política emergente tanto no cenário regional como internacional, uma potência econômica em estabilização, mas ainda uma sociedade desigual, ainda que os indicadores sociais tenham melhorado nos últimos anos, e um país com um meio ambiente rico, mas frágil.” (EC 2006:2, tradução livre).<sup>4</sup> O mesmo documento também indica que a União Europeia prioriza para o período medidas que tenham alto impacto multiplicador sobre a redução de desigualdades tais como na área de transferência de know-how, e a melhoria do conhecimento mútuo via um aumento do perfil da União Europeia no Brasil e vice-versa. A área de meio ambiente é vista como a segunda grande prioridade:

“Com base nesta nova perspectiva, a primeira prioridade estabelecida por este relatório é o estímulo de trocas, contatos e transferência de know-how entre a CE e o Brasil. Os objetivos centrais destas trocas serão o fornecimento de input para a melhoria da inclusão social e a conquista de mais igualdade no Brasil, e a melhoria do conhecimento mútuo em várias áreas de interesses específicos para alavancar as relações bilaterais CE-Brasil. Outro objetivo é o aumento da visibilidade da CE no Brasil e vice-versa. Outra lição aprendida da cooperação no passado é a experiência positiva na área de meio ambiente. Proteger, preservar e melhorar o meio ambiente para as gerações do presente e do futuro, e promover o desenvolvimento sustentável são objetivos estratégicos fundamentais para a CE. O Brasil, dada sua riqueza natural e comprometimento como meio ambiente é um ator central nessa área. Desta forma, como segunda prio-



ridade, a CE pretende apoiar projetos que promovam a dimensão sustentável do desenvolvimento no Brasil, preferencialmente em coordenação com outros doadores para maximizar seu impacto.(...) Os recursos alocados podem ser suplementados por projetos e programas financiados por outras linhas temáticas e pelos financiados através dos programas regionais com o Mercosul e com a América Latina. Itens transversais de inclusão social e boa governança serão incorporados nestes programas (*mainstreamed*) sempre que apropriado.” (op.cit: 3, tradução livre).

Os projetos de cooperação anunciados no Relatório Brasil de 2007-2013 acima citado estão em processo de implementação, mas atualmente ainda estão em vigor vários projetos iniciados anteriormente, assim como os anunciados nos Relatório Mercosul e América Latina.<sup>5</sup> Os projetos atualmente existentes podem ser acessados no site da Delegação da União Europeia em Brasília<sup>6</sup> e são alocados da seguinte forma: Instrumento Europeu para Democracia e Direitos Humanos (European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR); Programas Temáticos Atores Não Estatais e Autoridades Locais (Thematic Programmes Non States Actors and Local Authorities – NSA-LA); Investindo em Pessoas (Investing in People); e o projeto co-financiado de ONGs (NGOs- PVD). Uma análise do material disponível indica que o setor que conta com mais projetos é o de apoio à sociedade civil (co-financiamento de ONGs e projetos de desenvolvimento por atores não estatais e autoridades locais), com 58 projetos. Em segundo lugar está o setor de direitos humanos (DDH, EIDHR, Investing in People) com 38 projetos. A eles seguem os setores de meio ambiente e desenvolvimento sustentável (PPG7, FLORELOS etc.), cooperação acadêmica (Erasmus Mundus, Institute of European Studies), urbanização e infraestrutura, segurança energética, alívio da pobreza e coesão social, competição econômica (pequenas e medianas empresas), modernização da administração governamental, e diálogos setoriais<sup>7</sup>.

5 O Mercosur Mid-Term Review and Indicative Programme 2011-2013, esta disponível em: [http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/11\\_13\\_mtr\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/11_13_mtr_en.pdf) (acesso em 15/5/2012); e o para América Latina 2007-2013 em: [http://eeas.europa.eu/la/rsp/07\\_13\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_en.pdf) (acesso em 15/5/2012).

6 [http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/projects/overview/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/projects/overview/index_en.htm) (acesso em 10/05/2012).

7 O valor em euros destes projetos pode ser acessado na lista citada acima.

Em suma, a prática da cooperação no âmbito da ajuda ao desenvolvimento corresponde em grande medida às intenções anunciadas nos acordos bilaterais e documentos da Comissão que informam a política externa da União Europeia. Os projetos focalizam as áreas de consolidação democrática e o desenvolvimento social e sustentável, ou seja, abordam a questão do desenvolvimento de uma forma abrangente.

No que se refere às relações econômicas, segundo dados de 2012<sup>8</sup>, a União Europeia é o maior parceiro comercial do Brasil, sendo responsável por 21,7% do valor total comercializado por este país, seguida pela China (14,9%) e Estados Unidos (12,5%). O saldo comercial de bens é positivo para o Brasil em 2,1 bilhões de euros (37,8 de exportações e 35,7 de importações para a UE), e o de serviços, negativo em 4,1 bilhões de euros (5,6 de exportações e 9,8 de importações para a UE). A União Europeia também é o maior contribuidor neto de investimentos externos diretos no Brasil. Em 2010, o saldo de estoque de IEDs no Brasil era de 120,4 bilhões de euros (67,3 inward e 187,7 outward pela ótica da UE), com um fluxo positivo para o Brasil de 14,3 bilhões de euros (7,2 inflows e 21,5 outflows pela ótica da UE).

A cooperação nas áreas de comércio, investimentos e finanças pode ser definida como a capacidade dos parceiros de alcançar consensos no âmbito das negociações de acordos internacionais que tenham uma influência sobre seus fluxos econômicos. A União Europeia e o Brasil participam de negociações no âmbito birregional, através do Acordo Quadro Interregional de Cooperação Comunidade Europeia e Estados-membros e Mercosul e Estados-partes, e no âmbito global, através da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio. As negociações birregionais União Europeia-Mercosul iniciaram em 1999 e avançaram rapidamente em diversos setores, mas sofreram várias suspensões e retomadas em função de divergências, principalmente nas áreas de produtos agrícolas, serviços e compras governamentais. A mais recente rodada depois da última retomada das negociações ocorreu em março de 2012, e a próxima está prevista para julho de 2012.<sup>9</sup> A longa demora das negociações birregionais e a falta de uma perspectiva concreta para sua finalização

---

<sup>8</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113359.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf) (acesso em 10/05/2012).

<sup>9</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=787> (acesso em 15/5/2012).



é vista como um aspecto negativo da cooperação bilateral.<sup>10</sup> Temas de investimentos e finanças não são tratados em outros âmbitos bilaterais, o Brasil não possui acordos bilaterais de investimentos (BITs) com Estados membros da União Europeia. As negociações da Rodada de Doha são analisadas na próxima sessão.

Em resumo, a cooperação bilateral e birregional no que se refere aos projetos de ajuda ao desenvolvimento, são avaliados positivamente, mas ela não conseguiu gerar consensos em áreas cruciais para o desenvolvimento tais como comércio de agricultura, investimentos e finanças. O valor dos recursos da política de ajuda ao desenvolvimento não são comparáveis aos fluxos econômicos entre os parceiros, e seu potencial impacto, apesar de positivo, é marginal.

#### 4. A PRÁTICA DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NO ÂMBITO GLOBAL

A União Europeia define os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) como elemento central de sua política de ajuda ao desenvolvimento: “O principal objetivo da política de desenvolvimento da União Europeia é erradicar a pobreza a partir de uma perspectiva sustentável. Os oito ODMs são um elemento central para isso.” (tradução livre)<sup>11</sup> Tanto a União Europeia como o Brasil têm um histórico de apoio e fortalecimento do sistema das Nações Unidas. No caso do Brasil, o tema do desenvolvimento tem sido uma prioridade constante em sua política externa e, portanto, também têm destaque os ODMs. O objetivo número oito é explicitamente trabalhar no estabelecimento de parcerias mundiais para o desenvolvimento, e, neste contexto pode ser vista a modalidade de cooperação triangular que a União Europeia e o Brasil têm se engajado. É importante notar que apesar do sucesso da cooperação com a União Europeia no âmbito global, o Brasil também tem se engajado outros países em desenvolvimento tais como China, Índia e África do Sul na chamada cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, através da qual um modelo alternativo ao tradicional Norte-Sul está se consolidando. A declara-

<sup>10</sup> Para uma entrevista de Alfredo Valadão que inclui uma visão pessimista sobre a perspectiva de finalização das negociações veja: <http://www.rnw.nl/espanol/video/valladao-brasil-un-gigante-en-crecimiento-y-liderazgo> (acesso em 15/5/2012).

<sup>11</sup> [http://europa.eu/pol/dev/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_en.htm) (acesso em 15/5/2012).



ção final do quarto encontro do Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda ao Desenvolvimento, realizada no final de 2011, em Busan, Coréia do Sul, pelo Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento da OECD (CAD-OECD), reconheceu esta pluralidade de modelos, o que tem suscitado uma autorreflexão por parte da União Europeia sobre possíveis mudanças nos padrões internacionais de ajuda ao desenvolvimento (Esteves et all 2011, Lundsgaarde 2011, Vaz 2007).

Assim como no caso da cooperação bilateral e birregional, uma análise da cooperação para o desenvolvimento entre a União Europeia-Brasil no âmbito global deve incorporar não apenas as iniciativas diretamente direcionadas a cooperação para a ajuda ao desenvolvimento, mas também a cooperação nas áreas de comércio, investimentos e finanças. Como já tratado na sessão anterior, a cooperação entre a União Europeia e o Brasil no âmbito da Rodada Doha da OMC não pode ser qualificada como um êxito; os parceiros encontram-se em lados divergentes nas grandes coalizões internacionais, principalmente nos temas da agricultura, serviços e compras governamentais, reproduzindo os eixos de divergência do âmbito birregional visto acima. As negociações da OMC encontram-se estagnadas desde 2008, e é pouco provável que sejam retomadas até que a atual crise financeira seja considerada estabilizada.

Os setores de investimentos e finanças não contam com um fórum de cooperação global no mesmo nível de institucionalização dos de ajuda ao desenvolvimento e os setores econômicos nas áreas de competências da OMC. A área de investimentos, desde a tentativa fracassada de negociações do Acordo Multilateral de Investimentos em 1998, não conta com um arcabouço regulatório internacional (Walter 2001, 2010). Um dos interesses comuns declarados pela União Europeia e Brasil tem sido exatamente ampliar a regulação internacional nestas áreas, principalmente desde a crise de 2008. Na área de finanças o Brasil e a União Europeia participam do grupo G-20, que assumiu um importante papel após o início da crise de 2008. Os principais objetivos do G-20 são a coordenação política entre seus membros de forma a alcançar estabilidade econômica global e um crescimento sustentável; a promoção de regulações financeiras que reduzam riscos e previnam crises financeiras no futuro; e a criação de uma nova arquitetura financeira internacional.<sup>12</sup> Embora a participação dos parceiros no G-20 deva ser vista como um aspecto positivo da cooperação bilateral, isso não significa que tenham uma visão



automaticamente alinhada; embora o Brasil tenha uma posição muito mais pragmática do que no âmbito da OMC, por exemplo, o que leva a menos divergências com a União Europeia, a tendência da política externa brasileira tem sido privilegiar a cooperação Sul-Sul e os BRICS (Lins e Silva 2011).

A prática da cooperação para o desenvolvimento Brasil-União Europeia no âmbito global pode ser avaliada como em geral positiva no sentido em que ambos os parceiros atribuem importância vital à existência de instituições de governança global nas áreas afins ao desenvolvimento, mas qualificada pelo fato de os parceiros não compartilham os mesmos objetivos substantivos em várias questões centrais, tanto na OMC como no G-20, por exemplo.

## 5. O LUGAR DA UNIÃO EUROPEIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A OTIMIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Como visto nas sessões anteriores, a União Europeia tem um peso considerável sobre o potencial de desenvolvimento no Brasil, tanto em função de sua atuação direta através da sua política de ajuda ao desenvolvimento, mas também, e pode-se dizer, principalmente, através de seu papel de maior parceiro econômico do país. Adicionalmente, a União Europeia tem como uma de suas prioridades a reforma e o fortalecimento das estruturas de governança econômica global, o que na ótica brasileira também favorece o desenvolvimento.

Historicamente, a Europa sempre ocupou um lugar central na política externa brasileira (Amorin 2010, Calcagnotto 2008, Hirst et all 2010, Vigevani 2007). Na conjuntura atual, se por um lado, a União Europeia se apresenta como um parceiro importante na promoção de um sistema internacional mais multipolar, e do multilateralismo como um princípio central da política internacional, por outro lado, ela faz parte do 'Norte' em uma concepção de economia política onde o Brasil faz parte da periferia do capitalismo global. A assimetria em termos dos pesos relativos no sistema internacional paira como uma sombra que impede a consolidação de uma verdadeira parceria entre iguais. Neste sentido, somente uma cooperação para o desenvolvimento que vise à diluição desta assimetria e que permita que o potencial de desenvolvimento do Brasil, assim como dos outros países em desenvolvimento, tanto os emergentes como os ainda em situação mais de avantajada, se realize, pode ser considerada uma parceria de sucesso.



Concluindo, a União Europeia só pode ser considerada um eixo da política externa brasileira para o desenvolvimento na medida em que o Brasil perceba que aquele bloco tem um comprometimento efetivo com a questão do desenvolvimento, que inclua a disposição em assumir os custos de uma redistribuição de poder e peso econômico no sistema internacional. A crise que se desenrola desde 2008 poderá significar um ponto de inflexão a partir do qual uma nova configuração se consolide. Neste potencial novo cenário, a União Europeia precisará de parceiros para assegurar que seu declínio relativo não represente uma ameaça à centralidade na política internacional dos seus valores e princípios fundamentais tais como o estado de direito, a democracia e os direitos humanos. A história recente do Brasil é testemunho de que estes são valores compartilhados por ambos os parceiros. Neste sentido, a questão do desenvolvimento deveria ser um eixo central da parceria estratégica bilateral, que não seja abordado apenas pela política de ajuda ao desenvolvimento, mas a partir de uma perspectiva que inclua o papel da União Europeia como ator econômico global e sua capacidade de promover uma redistribuição mais equitativa de recursos.

ANDREA RIBEIRO HOFFMANN é professora na Escola Willy Brandt de Política Pública da Universidade de Erfurt. Ela foi professora visitante de Relações Internacionais na Universidade de Erfurt em 2011. Ela tem Phd em Relações Internacionais pela Universidade de Tuebingen e trabalhou nos departamentos de Relações Internacionais da PUC-RJ entre 2003 e 2008, e da London School of Economics (2008-2010).





## REFERÊNCIAS

- Amorin, Celso (2010) 'Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview'. *Revista brasileira de política internacional* 53.
- Esteves, P., et al (2011) 'BRICS, Cooperação para o desenvolvimento e o Fórum de Busan'. *BRICS Policy Center Policy Brief*. Dezembro 2011. Disponível online: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/3594/doc/1147811641.pdf> (acesso 15/5/2012).
- Hirst, Monica, Maria Regina Soares de Lima, Leticia Pinheiro (2010). 'A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios'. *Nueva Sociedad*, Dez.2010.
- Lins, M.A.del Tedesco Lins, Leandro P Silva (2011) 'Brazil and the G20: Recent development strategy and strength among New emerging economies'. Disponível online: [http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20\\_E-Book/chapter\\_3.pdf](http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20_E-Book/chapter_3.pdf) (acesso 15/5/2012)
- Lundsgaarde, E (2011) 'New actors and global development cooperation'. *EDC2020 Policy Brief* 19 March 2011. Disponível online: [http://www.edc2020.eu/fileadmin/publications/DC2020\\_-\\_Policy\\_Brief\\_No\\_19\\_-\\_New\\_Actors\\_and\\_Global\\_Development\\_Cooperation.pdf](http://www.edc2020.eu/fileadmin/publications/DC2020_-_Policy_Brief_No_19_-_New_Actors_and_Global_Development_Cooperation.pdf) (acesso em 15/5/2012).
- Nolte, D, Christina Solte (2010), *Selbstbewusst in die Zukunft: Lateinamerikas neue Unabhängigkeit*. *GIGA Focus* 12 2010. Disponível online: [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\\_lateinamerika\\_1012.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_lateinamerika_1012.pdf) (acesso 15/5/2012).
- Vaz, A, Cristina Inoue (2007) 'Emerging donors in International Development Assistance. The Brazil Case'. Disponível online: <http://www.idrc.ca/EN/Documents/Case-of-Brazil.pdf> (acesso 15/5/2012).
- Vigevani, T, Cepaluni, Gabriel (2007). 'Lula's Foreign Policy and the quest for autonomy through diversification'. *Third World Quarterly* 28:7.
- Walter, Andrew (2001) 'NGOs, Business, and International Investment Rules: MAI, Seattle and Beyond'. *Global Governance*, 7:1.
- Walter, Andrew (2010) 'Adopting International Financial Standards: Convergence or Divergence in the Global Political Economy?' in Geoffrey Underhill et al., eds., *Global Financial Integration Thirty Years On*. Cambridge University Press.
- Walter, Andrew (2012) 'The Mismanagement of Global Imbalances: Why Did Multilateralism Fail?' in Jochen Prantl, ed., *Effective Multilateralism*. Palgrave, forthcoming 2011-2012.





## O COMÉRCIO DE BIOCOMBUSTÍVEL E CONVERSAS ENTRE BRASIL E UE

*Claudia Zilla e Sybille Röhrkasten*

Na última década, o Brasil se posicionou internacionalmente como uma “potência energética”. A “diplomacia etanol” tem sido um elemento desta estratégia, cujo objetivo é promover as exportações do biocombustível brasileiro e também a produção de biocombustível nos países em desenvolvimento. A União Europeia adotou metas e programações ambiciosas para a mistura de biocombustível e estas não podem ser alcançadas pela produção doméstica.<sup>1</sup> A complementariedade entre o Brasil como fornecedor competitivo do etanol e a União Europeia como um mercado em crescimento para os biocombustíveis poderia atuar como promotora do comércio. No entanto, as barreiras tarifárias e diversas outras preocupações restringem o comércio internacional de biocombustíveis, o que faz o comércio de biocombustível e as negociações entre Brasil e União Europeia estarem estreitamente interligados.

O apoio aos renováveis está se disseminando. A substituição de combustíveis fósseis está associada a vários objetivos políticos: promover a proteção ambiental e climática, contrabalançar a crescente escassez de fontes de energia não renováveis, e reduzir os riscos de subida e flutuação dos preços do petróleo. Além disso, como mercados crescentes, as fontes renováveis oferecem oportunidades para desenvolvimento econômico. A diferença de preço entre fontes de energia convencionais e renováveis está diminuindo. Por um lado, o

1 Para uma visão geral dos diferentes instrumentos nacionais e subnacionais para a promoção de biocombustível, veja REN21, *The REN21 Renewables 2011 Global Status Report*, Paris 2011.



progresso tecnológico aumenta a eficiência e reduz o custo desta – a existência de três gerações de biocombustíveis deixa claro o dinamismo desse desenvolvimento. Por outro lado, além da tendência de longo prazo da escassez crescente de reservas energéticas convencionais, a instabilidade política no Norte da África e no Meio Oriente, e padrões de segurança nucleares mais estritos podem elevar o custo da energia fóssil e da nuclear.

No entanto, em contraste com outras energias renováveis como a solar e a eólica, a produção e o uso de biocombustíveis são contestados politicamente. Discussões sobre o emprego de biocombustíveis costumam ter grande carga emocional e são frequentemente unilaterais, com um grupo apresentando-os como uma panaceia, enquanto o outro os condena de modo taxativo. Avaliações sobre as repercussões sociais e ecológicas da produção de biocombustíveis divergem muitíssimo e as críticas algumas vezes servem de cortina de fumaça para a defesa de interesses econômicos. Dependendo da competitividade da sua produção doméstica de biocombustíveis, os Estados lutam para abrir novos mercados ou erguem barreiras comerciais para proteger suas próprias indústrias. Finalmente, o debate muitas vezes é conduzido em termos idealistas, em que os prós e contras dos biocombustíveis são mediados não pelo parâmetro da comparação empírica com outros recursos e combustíveis, mas com padrões utópicos que apenas poucos produtos podem aspirar a satisfazer.

Este artigo se concentra nos potenciais de comércio e nas disputas por biocombustíveis entre o Brasil e a UE. Traçamos aqui as políticas de biocombustível do Brasil e da União Europeia, apresentamos as linhas argumentativas principais contra e a favor dos biocombustíveis e avaliamos os formatos de cooperação bilateral e multilateral que buscam superar as diferenças. Dentro da União Europeia, presta-se atenção especial à Alemanha, já que as preocupações quanto ao uso e produção de biocombustíveis são especialmente acentuadas nesse país.

## 1. UM OLHAR SOBRE OS BIOCOMBUSTÍVEIS

Os biocombustíveis são combustíveis produzidos a partir de biomassa, usados principalmente no setor de transportes. Os tipos incluem bioetanol, biodiesel, óleo vegetal, biobutanol, biometanol, biogás, hidrogênio de biomassa, e biocombustíveis sintéticos como biomassa para líquido (BtL – Bio-



mass to liquid) e etanol celulósico. Algumas vezes, objeções são feitas ao termo “biocombustível”, com o argumento de que sugere, falsamente, qualidades “verdes”. O uso do termo “biocombustível” aqui, em vez do termo alternativo “agrocombustível”, reflete simplesmente o uso prevalente atual e não deve ser entendido como uma tomada de posição. Bioetanol e biodiesel são atualmente os biocombustíveis mais utilizados em transportes. O bioetanol, fortalecido pela fermentação alcóolica dos açúcares e amido encontrados nas plantas após a destilação, pode substituir o petróleo. As matérias-primas para a produção de etanol incluem a cana de açúcar e o açúcar de beterraba, de milho, de mandioca e de grãos; no Brasil, o etanol é produzido primordialmente a partir da cana de açúcar; na União Europeia, o trigo, as gramíneas e o açúcar de beterraba são responsáveis pela maior parte da produção de etanol. O biodiesel é produzido pela reação química entre gorduras e óleos com metanol e pode ser usado puro ou misturado com diesel convencional. As matérias primas neste caso incluem grãos de soja, de colza, de mostarda, de jatrofa, óleo de palma e outros óleos vegetais. No Brasil, o biodiesel é produzido primordialmente a partir dos grãos de soja, mas na UE, a colza domina a produção de biodiesel.<sup>2</sup> Enquanto esses biocombustíveis de primeira geração usam apenas parte da biomassa, especificamente açúcar, amido e óleo, os biocombustíveis de segunda geração estão preparados para permitir o uso quase total.<sup>3</sup> Biocombustíveis de terceira geração se baseiam em tecnologias emergentes que prometem produtividade mais alta. O biodiesel de microalgas e o bioetanol de microalgas e algas marinhas são alguns exemplos. Porém, como esses combustíveis de segunda e terceira geração estão atualmente em desenvolvimento e ainda não estão prontos para serem comercializados, esta discussão contempla apenas a primeira geração de biodiesel e bioetanol.

Diversos fatores influenciam a substituição de combustíveis fósseis pelos biocombustíveis. Para que o mercado leve adiante o processo de substituição,

- 
- 2 A definição e caracterização dos biocombustíveis neste parágrafo e no seguinte se baseiam na Renewable Energy Policy Network for the 21st Century – REN21 (Rede de Políticas para Energias Renováveis), *Renewables 2010 Global Status Report* (Paris, 2010); *Bericht der Bundesregierung zur Steuerbegünstigung für Biokraft- und Bioheizstoffe 2008*, German Bundestag, 16. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 16/ 13900, 1º de setembro de 2009.
  - 3 Os biocombustíveis de segunda geração incluem BtL e etanol lignocelulósico. O etanol lignocelulósico é obtido da celulose, hemicelulose e lignina que são responsáveis pela maior parte da biomassa (e que não podem ser usados no processo existente). O etanol BtL pode ser produzido a partir de qualquer biomassa sólida.



o custo de produção do biocombustível não pode exceder o preço de mercado do mercado fóssil com que ele compete. Os custos de produção do biocombustível variam muito em função da colheita, da fertilidade do solo, do clima, dos custos dos salários e da tecnologia. O único biocombustível que pode competir atualmente em termos de preço com o seu equivalente fóssil é o bioetanol brasileiro produzido a partir da cana de açúcar. Outro fator crucial é o preço global de mercado das matérias primas ou das colheitas de alimentos adequados para a produção de biocombustíveis (por exemplo, cana de açúcar para açúcar ou para bioetanol.). A conversão de biomassa em biocombustível só compensará economicamente se o preço for mais baixo do que o preço de venda do biocombustível.

A produção global de bioetanol e de biodiesel aumentou dramaticamente nos últimos anos (ver Figura 1), e a produção de bioetanol tem sido significativamente maior do que a de biodiesel (em 2009, 76 de bilhões de litros comparados com 16,6 bilhões de litros). Os Estados Unidos e o Brasil dominam a produção global de bioetanol, e juntos representaram quase 90 % da produção de 2009 (ver Figura 2). Alemanha, França e os Estados Unidos lideram no biodiesel e juntos somaram mais de 40% da produção global de 2009.

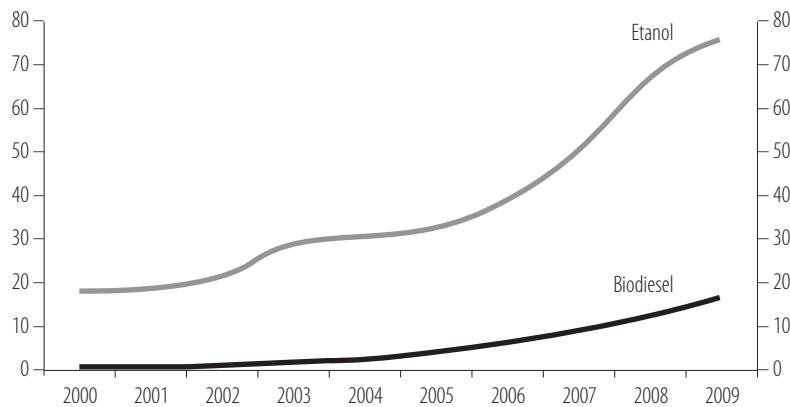
Ainda que a intervenção dos Estados promova a produção doméstica de biocombustíveis, as extensas restrições tarifárias e não tarifárias à importação dificultam o comércio internacional. Os requisitos de certificação também podem funcionar como barreiras não tarifárias à comercialização. Entre 2008 e 2010, aproximadamente 12% da produção mundial de biodiesel e apenas 4% da produção mundial de bioetanol foram comercializados internacionalmente.<sup>4</sup> As exportações de etanol brasileiro para os Estados Unidos e a UE representam o único fluxo comercial importante, e até mesmo aqui as tarifas alfandegárias acrescentam mais de 50% na UE e mais de 25% ao preço nos Estados Unidos.<sup>5</sup> No entanto, em abril de 2012, Barack Obama prometeu reduzir essa barreira. Os Estados Unidos e a UE, especialmente, estabeleceram objetivos ambiciosos para a mistura de biocombustível, algo que é improvável que sejam capazes de alcançar somente através da produção doméstica. Portanto, espera-se que a importância do comércio internacional de biocombustíveis aumente.

4 OECD-FAO Agricultural Outlook 2011-2020, 2011, 92f.

5 Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, *The Market and Food Security Implications of the Development of Biofuel Production*, Roma, 2009.

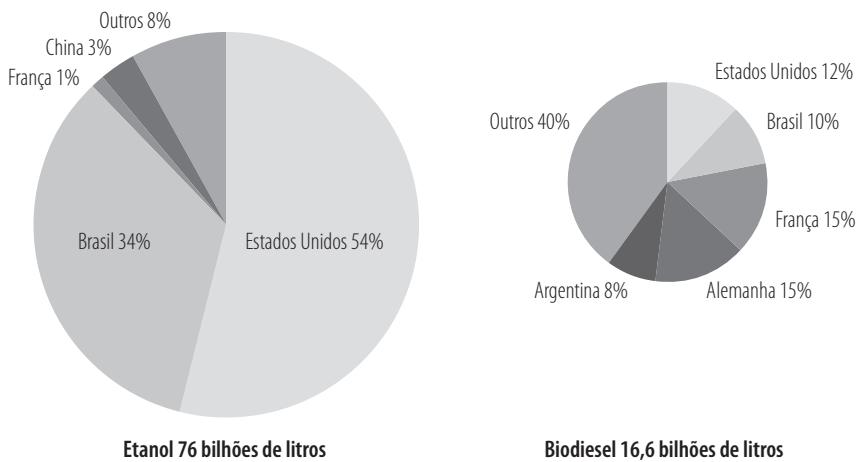


**Figura 1** Produção global de etanol e biodiesel, 2000–2009  
(bilhões de litros por ano)



Fonte: REN21, Renewables 2010: Global Status Report (Paris, 2010).

**Figura 2** Produção de etanol e biodiesel por país, 2009 (%)



Fonte: REN21, Renewables 2010. Global Status Report (Paris 2010).



## 2. POLÍTICAS PARA BIOCOMBUSTÍVEIS

Até o momento, o incentivo ao processo de introdução de biocombustíveis tem vindo mais da intervenção política do que das forças de mercado. Os instrumentos de promoção do Estado incluem subsídios para a produção, incentivos fiscais e porcentagens para mistura. A ação estatal para promover os biocombustíveis se justifica pelos diversos benefícios econômicos, sociais e ecológicos. A substituição dos biocombustíveis depende, portanto, não apenas dos custos envolvidos, mas também dos objetivos políticos e das análises sobre a possibilidade dos objetivos definidos poderem ser alcançados através do uso de biocombustíveis.

### 2.1 Brasil

O governo brasileiro lançou o programa ProÁlcool em 1975 para estimular a produção de etanol a partir da cana de açúcar. Hoje, o bioetanol cobre mais de 50% da demanda doméstica para combustível de automóveis.<sup>6</sup> Desde 2003, o governo brasileiro também começou a promover a produção de biodiesel em regiões mais pobres, buscando especialmente promover a agricultura de pequena escala. Em contraste com o setor do etanol, tecnologicamente avançado, a produção de biodiesel se destina unicamente ao mercado doméstico. Os esforços diplomáticos do governo brasileiro para impulsionar o uso global dos biocombustíveis se concentram, portanto, no bioetanol.

Embora o programa ProÁlcool tenha surgido originalmente para reduzir a dependência brasileira das importações de petróleo, a “diplomacia do etanol” atual busca o crescimento das exportações de etanol. Entre 2008 e 2010, aproximadamente 13% do etanol produzido no Brasil foi exportado.<sup>7</sup> Além de aumentar a entrada de moeda estrangeira e de incrementar a economia brasileira, também se espera que as exportações de etanol produzam efeitos positivos de distribuição, porque os segmentos mais pobres da população se beneficiam mais da criação dos novos empregos na indústria do etanol. O Brasil também está buscando construir uma reputação internacional como uma “potência de ener-

<sup>6</sup> Cana-de-açúcar, a diversificada matriz energética do Brasil, <http://sugarcane.org/the-brazilian-experience/brazils-diverse-energy-matrix> (acessado 17 de abril de 2012).

<sup>7</sup> OECD-FAO Agricultural Outlook 2011–2020, 2011, 92f.



gia alternativa". O governo brasileiro vê os biocombustíveis como uma contribuição para a segurança da energia global e a proteção climática que também podem proporcionar significativo potencial de desenvolvimento para os países mais pobres. Além disso, os biocombustíveis permitem que os países mais pobres reduzam a intensidade do carbono de suas economias sem se tornarem dependentes de tecnologias caras e sem ter que aceitar prejuízos econômicos.<sup>8</sup>

O governo brasileiro acredita que esses ganhos só podem ser totalmente conquistados se for estabelecido um mercado global para o bioetanol. E com esse objetivo, o país busca ao mesmo tempo aumentar o número de países produtores através da cooperação com países em desenvolvimento e persuadir os países industrializados a abrirem seus mercados. O Brasil vê os países industrializados como o maior obstáculo à criação de um mercado internacional, em função de suas barreiras comerciais e de suas reservas em relação à produção de biocombustível nos países em desenvolvimento. Consequentemente, o governo brasileiro usa todas as oportunidades possíveis para dispersar essas dúvidas e obter a aceitação para a produção brasileira de etanol, sempre ressaltando que nenhuma parte da floresta tropical brasileira está sendo sacrificada para a produção de biocombustíveis,<sup>9</sup> enfatizando o equilíbrio positivo de energia do etanol da cana-de-açúcar, e destacando a qualidade dos postos de trabalho na indústria do etanol, que está acima da média do setor brasileiro agrícola. Além disso, segundo o governo brasileiro, a produção de biocombustível contribui para a segurança alimentar global porque gera renda para as populações mais pobres.<sup>10</sup> O Brasil gostaria de ter o bioetanol classificado

- 
- 8 Antônio José e Ferreira Simões, "Biocombustíveis: A Experiência Brasileira e o Desafio da Consolidação do Mercado Internacional", em *Biocombustíveis no Brasil: Realidades e Perspectivas*, ed. Ministério das Relações Exteriores (2007), 11–33; Ministério das Relações Exteriores, "Recursos renováveis", [www.itamaraty.gov.br/temas/energia-e-biocombustiveis/recursos-renovaveis](http://www.itamaraty.gov.br/temas/energia-e-biocombustiveis/recursos-renovaveis) (acessado 26 de maio de 2010); Embaixada brasileira em Berlim, Erneuerbare Energien und Biokraftstoffe, [http://berlim.itamaraty.gov.br/de/erneuerbare\\_energiequellen\\_und\\_bikraftstoffe.xml](http://berlim.itamaraty.gov.br/de/erneuerbare_energiequellen_und_bikraftstoffe.xml) (acessado em 17 de abril de 2012).
  - 9 Decreto 6961 de Dezembro de 2009 proíbe o cultivo de cana-de-açúcar em terras de valor ecológico.
  - 10 Giorgio Romano Schutte e Pedro Silva Barros, "A Geopolítica do Etanol", *Boletim de Economia e Política Internacional* (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2010, no. 1, 33–44; José e Simões, "Biocombustíveis" (ver nota 8); Embaixada Brasileira em Berlim, "Nachhaltige Entwicklung und Biokraftstoffe" (ver nota 6). Para detalhes sobre a perspectiva europeia e a produção no Brasil, ver Gerd Kohlhepp, "Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil", *Estudos Avançados*, 24 (2010), no. 68, 223–253.



como uma mercadoria ambiental pela Organização Mundial do Comércio (OMS) e de comercializar os biocombustíveis como uma commodity, com um preço global uniforme.<sup>11</sup> Estabelecer padrões acordados internacionalmente poderia tornar possível esse último objetivo, mas se esses forem restritivos demais, estariam suscetíveis a um uso equivocado, como barreiras não alfandegárias ao comércio, em nome da sustentabilidade.<sup>12</sup>

## 2.2 União Europeia e Alemanha

A diretiva para combustíveis da União Europeia de 2003 estabelece objetivos de mistura para os países membros.<sup>13</sup> Em 2010, os biocombustíveis representavam 4,26% de todo o consumo de combustível para transporte na UE, e o biodiesel tinha um papel mais importante do que o bioetanol em termos quantitativos.<sup>14</sup> Essa diretriz europeia estipulou que essa cota deveria crescer até 5,75% no final de 2010, mas a meta não foi alcançada. Até 2020, pelo menos 10% da energia usada no setor de transportes deverá ter origem em fontes renováveis.<sup>15</sup> Dentro da União Europeia, a Alemanha é o maior consumidor de biocombustíveis.<sup>16</sup> O país vem promovendo biocombustíveis desde 2004, usando incentivos fiscais e porcentagens

11 A rodada Doha de negociações sobre comércio atribui peso especial à promoção da comercialização de produtos e serviços ambientais, através do desmantelamento e, quando possível, da abolição de barreiras alfandegárias. As partes, porém, ainda não conseguiram acordar uma definição.

12 José e Simões, "Biocombustíveis" (ver nota 8), 29.

13 Directiva 2003/30/EC do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de maio de 2003 sobre a Promoção do Uso de Biocombustíveis ou Outros Combustíveis Renováveis para Transporte, *Official Journal of the European Union*, L 123/42, 17 de maio de 2003.

14 USDA – Serviço Exterior de Agricultura, GAIN Report, 26 de junho de 2011.

15 Directiva 2003/30/EC (ver nota 13); Directiva 2009/28/EC do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de abril de 2009 sobre a Promoção do Uso de Energia de Fontes Renováveis, Alterando e Subsequentemente Repelindo Diretivas 2001/77/EC e 2003/30/EC, *Official Journal of the European Union*, L 140/16, 5 de junho de 2009.

16 Em 2009, a Alemanha foi responsável por 25% do consumo de etanol e biodiesel europeus. No consumo de biodiesel, a Alemanha foi seguida por França (22%), Itália (11%) e Espanha (10%). França (20%) e Suécia (9%) foram respectivamente o segundo e o terceiro maiores consumidores de bioetanol. USDA Serviço Exterior de Agricultura, GAIN Report, 26 de junho de 2011.



de mistura; a meta nacional para 2010–2014 é que chegue a 6,25% do combustível total para transportes.<sup>17</sup>

O biocombustível produzido internamente é insuficiente para atender à demanda, o que torna a União Europeia importadora de bioetanol e biodiesel. Entre 2008 e 2010, as importações abasteciam quase 15% do consumo de biodiesel e mais de 20% de bioetanol<sup>18</sup> – mesmo com a imposição de uma taxa de 6,5% do valor declarado sobre o biodiesel e exportações de etanol não desnaturado taxado em €19,20 por hectolitro.<sup>19</sup>

Os biocombustíveis são respaldados para assegurar e diversificar o fornecimento de energia e facilitar a conquista de metas climáticas, bem como para estimular o desenvolvimento econômico e criar novos postos de trabalho, especialmente nas áreas rurais.<sup>20</sup> Se pretendem alcançar suas metas de mistura de biocombustíveis, a União Europeia e a Alemanha precisarão confiar cada vez mais nas importações de países em desenvolvimento e países recentemente industrializados. A Alemanha, especialmente, teme que a produção de biocombustíveis orientada para a exportação desses países cresça associada a impactos ecológicos e sociais negativos, destacando o risco de que a produção de biocombustíveis leve ao desmatamento, destruição de ecossistemas e deslocamento das plantações de alimentos. As consequências sociais negativas também são discutidas, entre elas, por exemplo, o deslocamento dos pequenos produtores e a exploração dos trabalhadores das plantações.<sup>21</sup>

- 17 German Bundestag, *Bericht der Bundesregierung zur Steuerbegünstigung für Biokraft- und Bioheizstoffe 2008*, Bundestagsdrucksache 16/13900, 1º de setembro de 2009; Gesetz zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen vom 15. Juli 2009, *Bundesgesetzblatt*, 2009, I, 41, 20 de julho de 2009, <http://faolex.fao.org/docs/pdf/ger88860.pdf> (acessado dia 17 de maio de 2011).
- 18 OECD-FAO *Agricultural Outlook 2011-2020*, Paris, 2011, 92f.
- 19 OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2010–2019*, Paris, 2010.
- 20 Ministério Federal de Alimentação, Agricultura e Proteção ao Consumidor (BMELV) e Ministério Federal para o Meio-ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear (BMU), *Nationaler Biomasseaktionplan für Deutschland*, Berlim, 2009, 6f; Comissão das Comunidades Europeias, *An EU Strategy for Biofuels*, Comunicado da Comissão, Bruxelas, 8 de fevereiro de 2006, COM/2006/34, 4.
- 21 Comissão Europeia, *An EU Strategy for Biofuels* (ver nota 20), 6; Press and Information Office of the Federal Government, “Nachhaltiger Ausbau von Biokraftstoffen”, press release, 22 de outubro de 2008; Ministério Federal para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento, *Sektorkonzept Nachhaltige Energie für Entwicklung*, documento estratégico (Berlim, 2007); BMELV e BMU, *Nationaler Biomasseaktionsplan für Deutschland* (ver nota 20); German Bundestag, *Bericht der Bundesregierung zur Steuerbegünstigung für Biokraft- und Bioheizstoffe 2008* (ver nota 17).

A UE gostaria de garantir que apenas biocombustíveis produzidos de modo sustentável sejam incluídos na porcentagem de mistura. Os biocombustíveis só contam para porcentagens de mistura se as emissões de gases do efeito estufa atribuíveis a toda a sua cadeia de produção forem pelo menos 35% mais baixas do que sua equivalência em combustível fóssil, e a biomassa usada não pode ser cultivada em terras ecologicamente valiosas.<sup>22</sup> A UE não tem um sistema uniforme para definir padrões sustentáveis de modo detalhado e verificar que estão sendo implantados. Em julho de 2011, a Comissão reconheceu sete esquemas de certificação voluntária.<sup>23</sup> Os sistemas de certificação reconhecidos até o momento diferem nos padrões que aplicam. O Sistema de Sustentabilidade e Certificação Internacional de Carbono (ISCC), por exemplo, cujo desenvolvimento foi incentivado pelo governo alemão, está baseado em princípios muito mais amplos, que também incluem critérios sociais.<sup>24</sup>

### 3. POSIÇÕES BASEADAS EM INTERESSES E ARGUMENTOS ORIENTADOS PARA O VALOR

Comparar as posições do Brasil e da União Europeia demonstra que ambos estão interessados em aumentar significativamente a produção doméstica de biocombustíveis para reduzir a dependência de combustíveis fósseis. Também veem a expansão da indústria de biocombustíveis como um modo de incentivar o desenvolvimento rural e criar empregos. Esses são os argumentos usados para justificar a promoção governamental dos combustíveis renováveis. No entanto, diferentes estratégias são seguidas em função da competitividade. Enquanto o Brasil busca alcançar esses objetivos principalmente através da expansão da exportação de etanol, a União Europeia e a Alemanha limitam a proporção de biocombustível importado em seus próprios mercados usando barreiras alfandegárias e não alfandegárias, ainda que

22 Florestas, reservas naturais e áreas ricas em biodiversidade são consideradas como terra ecologicamente valiosa, ver Directiva 2009/28/EC (ver nota 15).

23 Comissão Europeia, Esquemas de Sustentabilidade para biocombustíveis, [http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/sustainability\\_schemes\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/sustainability_schemes_en.htm) (acessado dia 17 de abril de 2012).

24 Para informações adicionais sobre esse esquema de sustentabilidade e os critérios aplicados, ver [http://www.iscc-system.org/index\\_eng.html](http://www.iscc-system.org/index_eng.html) (acessado dia 17 de abril de 2012).



sua produção doméstica seja inadequada para alcançar suas metas de biocombustíveis. Em sintonia com seus interesses comerciais divergentes, o Brasil e a UE avaliam de modo muito diferente o impacto da produção de biocombustível. Ao contrário do que ocorre no Brasil, dúvidas sobre a sustentabilidade dos biocombustíveis estão disseminadas na UE e são especialmente pronunciadas na Alemanha, onde os déficits de sustentabilidade são frequentemente discutidos no que diz respeito à produção para exportação dos países em desenvolvimento, mas não em relação à produção doméstica. O Brasil, por ser o exportador mais competitivo de etanol, tenta desarmar essas reservas e convencer a comunidade internacional de que a produção de biocombustíveis tem efeitos positivos, especialmente para os países em desenvolvimento.<sup>25</sup>

Como esses debates demonstram, os conflitos políticos internacionais associados aos biocombustíveis derivam principalmente da competição por acesso ao mercado. Os Estados produtores competem por cotas de mercado, e ao perseguir seus interesses comerciais, frequentemente recorrem a argumentos baseados em valor que moralizam o discurso, apontando especialmente para a competição entre o uso potencial da terra e as plantações de alimentos e a proteção florestal.<sup>26</sup> Por exemplo, na Alemanha, as exportações brasileiras de bioetanol são consideradas uma das causas do desmatamento da Amazônia. Mas as plantações de cana-de-açúcar para a indústria do bioetanol não estão na Bacia Amazônica e só poderiam contribuir indiretamente para o desmatamento (por exemplo, se a expansão da plantação deslocasse a criação de gado para áreas de floresta). O crescimento exponencial da produção e exportação de carne brasileira representa uma ameaça muito maior para a Floresta Amazônica e gera emissões de gases do efeito estufa significativamente mais altas. No entanto, as exportações de carne brasileira não estão submetidas à mesma intensidade de críticas ecológicas que as exportações de bioetanol enfrentam. Se há debates sobre problemas com a carne brasileira, é muito mais provável que sejam sobre preocupações fitossanitárias.

25 Stormy-Annika Mildner e Claudia Zilla, “Brasilien und Biokraftstoffe: Chancen und Stolpersteine für eine engere Zusammenarbeit mit der EU und Deutschland”, SWP-Aktuell 60/07 (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Novembro de 2007).

26 Oliver Geden e Claudia Zilla, “Pragmatismus statt Panikmache: Für eine unaufgeregte Resourcendebatte,” *Internationale Politik*, 2009, no. 11/12 (Novembro/Dezembro): 17–21.



Avaliações divergentes sobre as condições de produção e as consequências do uso crescente de biocombustíveis estão no centro dos debates.<sup>27</sup> A complexidade das análises do ciclo de vida torna especialmente difícil chegar a um veredicto definitivo e empiricamente embasado. Além disso, a “solidez” dos biocombustíveis é frequentemente julgada não em comparação com outros recursos, mas em contraste com ideais formulados a priori. Os aspectos negativos que concernem à produção e ao consumo em uma situação peculiar são frequentemente atribuídas especificamente aos biocombustíveis e não são abordados como um problema estrutural do contexto, quando na verdade esses problemas ocorrem em outros processos de produção agrícola nas mesmas circunstâncias sem despertar atenção semelhante da opinião pública.<sup>28</sup> Além disso, muitas análises sobre as compensações (por exemplo, a disputa de terra para a produção de biocombustíveis ou alimentos) ignoram a dimensão temporal que, na realidade, é crítica para se prever a escassez ou para tomar decisões políticas sobre as contramedidas adequadas. Esta linha de argumentação tendenciosa não é prerrogativa dos críticos; os defensores de biocombustíveis tendem a apresentar os biocombustíveis como a solução para inúmeros problemas. Um lado enaltece os biocombustíveis como uma panaceia, o outro os amaldiçoa como se fossem ameaça.

O debate sobre a “benignidade” dos biocombustíveis torna mais difícil conciliar as diferenças de políticas comerciais, porque embora diferenças econômicas e políticas possam ser resolvidas através de negociações, posições antagônicas justificadas em termos de convicção e ética são praticamente não negociáveis. Pior ainda, a normatividade do debate e as percepções divergentes associadas ao impacto da produção de biocombustível podem levar os ato-

---

27 Neste estudo, discutimos os objetivos e argumentos dos principais estados produtores. Incluímos apenas os discursos oficiais do governo, mas esses reúnem diversos atores e grupos de atores, portanto refletem uma gama variada de posições diferentes. Por exemplo, as visões de diferentes ministérios costumam variar. As instituições públicas também podem defender posições que não estejam completamente alinhadas com seu próprio governo.

28 Por exemplo, as condições de trabalho no Brasil rural são extremamente precárias e os governos nacionais e estaduais frequentemente não conseguem aplicar a legislação trabalhista. O problema aqui é estrutural. Na verdade, a situação dos trabalhadores rurais na indústria da cana-de-açúcar brasileira é frequentemente bem melhor do que em muitos outros setores agrícolas.



res a se fecharem aos argumentos de peso do lado oposto. Encobrir posições baseadas em interesses particulares usando argumentos baseados em crenças aumenta a possibilidade de conflitos porque esses argumentos não são suscetíveis a serem resolvidos por meio de negociações.

#### 4. COOPERAÇÃO BILATERAL E MULTILATERAL

A promoção dos biocombustíveis é tema relativamente recente na agenda internacional, e sempre costuma ser discutido de modo controvertido e apaixonado.<sup>29</sup> As diferenças de políticas comerciais levarão algum tempo para serem resolvidas, porque as primeiras divergências sobre as percepções dos problemas precisam ser superadas e é preciso encontrar um território comum. Os fóruns de cooperação internacional permitem um intercâmbio de visões e podem, assim, reduzir as divergências de percepção. Um entendimento compartilhado do problema e um idioma comum são pré-condições importantes para uma cooperação mais intensa. Nos últimos anos, diversos fóruns bilaterais e multilaterais de cooperação foram criados com o objetivo explícito de incentivar o desenvolvimento dos biocombustíveis, reunindo a União Europeia e outros países importadores importantes, com o Brasil como principal exportador.

Nas declarações conjuntas das cúpulas anuais UE-Brasil realizadas desde 2007 os dois lados confirmam o apoio à produção sustentável de biocombustíveis e definem o desenvolvimento de um mercado global para os biocombustíveis como um objetivo comum.<sup>30</sup> Essas declarações enfatizam a importância da cooperação internacional, e dão destaque ao Fórum Internacional de Biocombustíveis (IBF) e à Parceria Global de Bionergia, (GBEP), como os

---

29 Stormy-Annika Mildner e Claudia Zilla, “Nebenwirkungen inklusive: Biokraftstoffe: Die Produktion auf dem Subkontinent boomt”, *Das Parlament*, 14 de janeiro de 2008, 3.

30 Conselho da União Europeia, Cúpula UE-Brasil, Declaração Conjunta, Lisboa, 4 de julho de 2007; Conselho da União Europeia, Segunda Cúpula Brasil-União Europeia, Declaração Conjunta, Rio de Janeiro, 22 de dezembro de 2008; Conselho da União Europeia, Terceira Cúpula Brasil-União Europeia, Declaração Conjunta, Estocolmo, 8 de outubro de 2009; Conselho da União Europeia, IV Cúpula União Europeia-Brasil, Declaração Conjunta, Brasília, 14 de julho de 2010, Bruxelas 2010; Conselho da União Europeia, V Cúpula União Europeia-Brasil, Declaração Conjunta, Bruxelas, 4 de outubro de 2011.



espaços adequados para sua execução. O Plano de Ação Conjunta adotado em 2008, que compõe o roteiro para uma parceria estratégica entre a União Europeia e o Brasil, prevê a intensificação da cooperação o fornecimento de energia segura e sustentável.<sup>31</sup> Os diálogos sobre políticas de regulamentação da energia buscam também ampliar a cooperação nas seguintes áreas: desenvolvimento de biocombustíveis de segunda geração; consolidação dos mercados nacionais, regionais e internacionais de biocombustíveis; esboço dos padrões técnicos internacionais e fomento da pesquisa científica e das inovações técnicas para assegurar a sustentabilidade de longo prazo da produção de bioenergia. Na terceira cúpula UE-Brasil, em outubro de 2009, os dois lados concordaram em promover, em aliança, o desenvolvimento de bioenergia sustentável na África, usando uma cooperação triangular. A cooperação triangular permite incentivar o desenvolvimento de países pobres, seguindo os interesses nacionais, mas também chegar a um entendimento sobre a produção sustentável de biocombustíveis. A cooperação triangular obriga as partes a assumirem a necessidade de reduzir as diferentes demandas sobre os biocombustíveis até uma medida mais pragmática e, quando surgem os conflitos quanto às metas, são obrigadas a estabelecer prioridades e aceitar os custos específicos – por exemplo, reconhecendo que não todos os objetivos podem ser maximizados ao mesmo tempo. Em 2008, a Alemanha e o Brasil assinaram um acordo sobre cooperação no setor de energia que tem como meta principal garantir um fornecimento de energia seguro e sustentável.<sup>32</sup> O acordo entrou em vigor em janeiro de 2010. Um grupo de trabalho sobre biocombustíveis vai promover a troca de informação sobre questões comerciais, normas e certificação ambiental e social. Outra meta declarada é simplificar o comércio internacional de biocombustíveis. Depois de uma série de negociações informais, a primeira reunião oficial do grupo de trabalho aconteceu em outubro de 2010, em São Paulo.

31 Conselho da União Europeia, *Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan*, Rio de Janeiro, 22 de dezembro de 2008.

32 BMU, *Abkommen zwischen der Bundesregierung Deutschland und der Regierung der Föderativen Republik Brasilien über die Zusammenarbeit im Energiesektor mit Schwerpunkt auf erneuerbarer Energie und Energieeffizienz*, 14 de maio de 2008.



A Parceria Global de Bioenergia (GBEP) e o Fórum Internacional de Biocombustíveis (IBF) são fóruns multilaterais que visam desenvolver padrões e normas compartilhados e facilitar a troca de informações sobre a divulgação dos biocombustíveis. A GBEP foi criada em 2006 pelos líderes do G8+5 para abrir um diálogo político de alto nível e uma cooperação internacional no campo da bioenergia.<sup>33</sup> A parceria é formada por 23 governos e treze organizações internacionais e conta ainda com 33 participantes com status de observadores.<sup>34</sup> A Força Tarefa da GBEP sobre Metodologias para Gases do Efeito Estufa desenvolveu um arcabouço metodológico para medir os gases-estufa,<sup>35</sup> que vão permitir a criação de instrumentos para comparar os resultados de análises de diferentes ciclos de vida. O objetivo do segundo grupo de trabalho, a Força Tarefa para Sustentabilidade, é desenvolver critérios voluntários de sustentabilidade e indicadores que sejam compatíveis com os padrões da OMS. Na cúpula G8 de 2010, em Muskoka, no Canadá, os chefes de Estado e Governo apoiaram a implementação de critérios voluntários de sustentabilidade para a produção de biocombustível.<sup>36</sup> Em novembro de 2011, a GBEP endossou um relatório sobre 24 indicadores voluntários para bioenergia. Esses indicadores definem aspectos relevantes para a produção sustentável de bioenergia, mas não incluem patamares ou limite. A GBEP enfatiza que esses indicadores devem informar o processo de decisão no âmbito doméstico; não servem como padrões compartilhados, nem devem ser usados como barreiras comerciais.<sup>37</sup> Em maio de 2011, a GBEP criou o Grupo de Trabalho sobre Capacitação para Bioenergia Sustentável, com o intuito de incentivar a imple-

- 
- 33 O G8+5 são os países G8 mais Brasil, China, Índia, México e África do Sul.
- 34 GBEP, “GBEP Partners”, <http://www.globalbioenergy.org/aboutgbep/partners-membership/pt/> (acessado dia 18 de abril de 2012).
- 35 *The GBEP Common Methodological Framework for GHG Lifecycle Analysis of Bioenergy, Version One*, [http://www.globalbioenergy.org/fileadmin/user\\_upload/gbep/docs/GHG\\_clearing\\_house/GBEP\\_Meth\\_Framework\\_V\\_1.pdf](http://www.globalbioenergy.org/fileadmin/user_upload/gbep/docs/GHG_clearing_house/GBEP_Meth_Framework_V_1.pdf) (acessado dia 18 de abril de 2012).
- 36 *G8 Muskoka Declaration Recovery and New Beginnings*, Muskoka, Canada, 26 de junho de 2010, [http://www.globalbioenergy.org/fileadmin/user\\_upload/gbep/docs/G8\\_declarations\\_GBEP/G8\\_Muskoka\\_2010\\_GBEP.pdf](http://www.globalbioenergy.org/fileadmin/user_upload/gbep/docs/G8_declarations_GBEP/G8_Muskoka_2010_GBEP.pdf) (acessado dia 27 de abril de 2011).
- 37 GBEP, Os Indicadores de Sustentabilidade para a Bioenergia da Parceria Global de Bioenergia, Novembro de 2011. [http://www.globalbioenergy.org/fileadmin/user\\_upload/gbep/docs/Indicators/Report\\_21\\_December.pdf](http://www.globalbioenergy.org/fileadmin/user_upload/gbep/docs/Indicators/Report_21_December.pdf) (acessado dia 18 de abril de 2012)



mentação dos resultados das duas Forças Tarefa.<sup>38</sup> O grupo de trabalho realizou sua primeira reunião em novembro de 2011.<sup>39</sup>

O governo brasileiro iniciou o processo de criação de IBF em 2007, para preparar recomendações para a expansão da produção e do uso de biocombustíveis e para definir padrões compartilhados e normas para um futuro mercado global. Os membros do IBF são: Brasil, Estados Unidos, África do Sul, China e Índia. O IBF tem dois grupos de trabalho: um sobre padrões e códigos, o outro sobre intercâmbio de informações sobre desenvolvimento e uso de biocombustíveis, incluindo as preocupações sobre sustentabilidade.<sup>40</sup> Especialistas dos EUA, do Brasil e da União Europeia trabalhando sob os auspícios do IBF publicaram um Livro Branco sobre Padrões de Biocombustíveis Internacionalmente Compatíveis em dezembro de 2007, traçando as similaridades e diferenças entre os diferentes padrões técnicos de biocombustíveis das três regiões.<sup>41</sup> O papel do IBF passou a ser menos importante em 2008, quando a discussão internacional foi desviada para possíveis conflitos de objetivos entre a produção de biocombustíveis e a de alimentos.

A iniciativa Mesa-Redonda sobre Biocombustíveis Sustentáveis (RSB), com participantes diversificados, chegou a um acordo sobre padrões conjuntos de sustentabilidade, enumerando 12 princípios que abordam as dimensões ecológica, social e econômica da sustentabilidade.<sup>42</sup> A RSB reúne fazendeiros, empresas, ONGs, especialistas, governos e agências internacionais. Embora

- 
- 38 GBEP, Grupo de Trabalho para Capacitação em Bioenergia Sustentável, <http://www.globalbioenergy.org/programmeofwork/working-group-on-capacity-building-for-sustainable-bioenergy/en/> (acessado dia 18 de abril de 2012),
- 39 GBEP, Conclusão da Presidência da Primeira Reunião do Grupo de Trabalho, [http://www.globalbioenergy.org/fileadmin/user\\_upload/gbep/docs/2011\\_events/1st\\_WGCB\\_Tokyo\\_16\\_November\\_2011/Conclusions\\_1st\\_WGCB\\_meeting\\_final.pdf](http://www.globalbioenergy.org/fileadmin/user_upload/gbep/docs/2011_events/1st_WGCB_Tokyo_16_November_2011/Conclusions_1st_WGCB_meeting_final.pdf) (acessado dia 18 de abril de 2012).
- 40 Fórum Internacional de Biocombustíveis, *Declaration*, Bruxelas, 6 de julho de 2007, [www.wilsoncenter.org/news/docs/Brazil.Declaration%20Intl%20biofuels%20forum.pdf](http://wilsoncenter.org/news/docs/Brazil.Declaration%20Intl%20biofuels%20forum.pdf) (aces- sado dia 28 de junho de 2010).
- 41 Força Tarefa Tripartite de Brasil, União Europeia e Estados Unidos da América, *White Paper on Internationally Compatible Biofuels Standards*, 31 de dezembro 2007, [http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/doc/standard/2007\\_white\\_paper\\_icbs.pdf](http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/doc/standard/2007_white_paper_icbs.pdf) (aces- sado dia 28 de junho de 2010).
- 42 RSB *Principles and Criteria for Sustainable Biofuel Production*, 5 de novembro de 2010, <http://rsb.epfl.ch/files/content/sites/rsb2/files/Biofuels/Version%202/PCs%20V2/10-11-12%20RSB%20PCs%20Version%202.pdf> (acessado dia 27 de abril de 2010).



nem a UE nem os governos da Alemanha, Brasil e dos EUA participem da RSB, produtores de biocombustíveis e ONGs de todos esses países estão ali representados.<sup>43</sup> Os padrões internacionais de sustentabilidade para a produção de biocombustíveis preparados pela RSB foram testados em uma fase piloto; desde março de 2011 é possível emitir certificados de sustentabilidade.<sup>44</sup> Em julho de 2011, a União Europeia reconheceu que o sistema de certificação estava em conformidade com o mandato de biocombustível da União Europeia.<sup>45</sup>

## 5. CONCLUSÃO

A cooperação internacional é imperiosa quando se lida com conflitos que façam parte do comércio internacional ou que possam prejudicá-lo. Uma precondição para a gestão efetiva do conflito é que os principais países exportadores e importadores estejam representados nos fóruns internacionais relevantes, junto com outros atores importantes que não sejam países. A Parceria Global de Bionergia (GBEP) é um exemplo positivo. Os interesses divergentes dos exportadores e importadores de biocombustíveis estão associados com percepções muito diferentes de causalidades: por exemplo, no que concerne à competição pelo uso da terra entre cultivos alimentares e biomassa para combustível. A troca de informações, portanto, é crucial para a cooperação internacional, para criar transparência no tocante aos interesses e percepções dos participantes do mercado. Isso reduz os custos de transação nos mercados afetados e também pode contribuir para a construção de confiança mútua, para aproximar percepções divergentes e desenvolver um idioma comum. Um idioma comum também pode ser encontrado no processo de chegar a acordos sobre padrões e metodologias, que é ao mesmo tempo um resultado da cooperação internacional e uma precondição favorável para aprofundá-la. Nesse sentido, a UE e o Brasil, como comerciantes principais de biocombustíveis,

43 Para uma visão geral dos integrantes da RSB, consulte <http://rsb.epfl.ch/page-24931.html>.

44 Mesa-Redonda sobre Biocombustíveis Sustentáveis, *New RSB System Allows Certification and Traceability for Sustainably Produced Biofuels*, press release, 23 de março de 2011, <http://rsb.epfl.ch/files/content/sites/rsb2/files/Biofuels/Media%20&%20Press/11-03-23%20PR%20-%20RSB%20Certification%20Roll-out.pdf> (acessado dia 27 de abril de 2011).

45 A Mesa-Redonda sobre Biocombustíveis Sustentáveis, RSB, reconhecida pela União Europeia como prova da conformidade com a Diretiva sobre Energia Renovável!, press release, 19 de julho de 2011.



deveriam estar trabalhando para um diálogo aberto entre Estados importadores e exportadores.

Tornar mais racional o debate internacional sobre biocombustíveis é uma questão urgente. É necessário um diálogo aberto, em que os interesses econômicos sejam tratados como tal e não sejam revestidos de preocupações sociais ou ecológicas. Em vez de sobrecarregar a promoção de biocombustíveis com objetivos políticos, deveríamos nos concentrar nas prioridades e discutir abertamente os objetivos conflitantes quando esses surgirem. Os critérios de qualidade aplicados aos biocombustíveis frequentemente estão baseados mais em desejos idealizados do que em qualquer comparação com produtos reais existentes e funcionalmente equivalentes. Semelhante abordagem pode facilmente jogar por terra as possibilidades de desenvolver alternativas aos combustíveis fósseis dentro de um período de tempo expediente. Em vez disso, os biocombustíveis deveriam ser comparados empiricamente com os combustíveis fósseis, com as fontes específicas de energia que devem substituir. Sendo assim, o que se necessita é uma análise calma e sensível ao contexto das vantagens e desvantagens econômicas, sociais e ecológicas da produção e uso dos biocombustíveis.

As dúvidas sobre a sustentabilidade dos biocombustíveis levantadas na Alemanha e na EU têm relação principalmente com a produção de biocombustíveis nos países em desenvolvimento. Aqui, precisamos questionar se estão sendo aplicados padrões mais estritos do que para outros produtos agrícolas. No entanto, a pressão internacional gerada pelas dúvidas sobre a sustentabilidade parece ter estimulado os produtores brasileiros de etanol a prestarem mais atenção às condições de trabalho. Como existe uma área cinzenta entre o que é protecionismo e o que são demandas justificadas de padrões sociais e ecológicos mínimos, o impacto na política comercial e no processo de desenvolvimento do país em questão, isso deveria ser considerado no momento de definir os padrões de sustentabilidade.

A UE definiu critérios mínimos para sustentabilidade que os biocombustíveis devem ter se quiserem valer para as metas de mistura. Isso requer certificação, mas, a UE não tem um sistema uniforme de sustentabilidade e os sistemas de certificação aprovados estabelecem diferentes requisitos para a

---

46 Embora uma certificação acoplada à regulamentações de importação infringiria as regras da OMS, há pouco incentivo para a importação de biocombustível que não possa ser incluído dentro das metas de mistura.



produção de biocombustível. Ainda que a certificação não seja uma pré-condição formal para a importação de biocombustíveis, na prática os exportadores são forçados a ter seus biocombustíveis certificados se desejarem ser incluídos nas metas de mistura da UE.<sup>46</sup> Sistemas de certificação diferentes que requerem o cumprimento de princípios e processos variados geram custos burocráticos consideráveis. O resultado é a criação de barreiras às importações de que a Alemanha e a União Europeia dependem para alcançar suas metas de energia e clima. A UE e a Alemanha deveriam, portanto, trabalhar para a criação de sistemas de certificação harmonizados para toda a UE e promover esforços para organizar padrões de sustentabilidade internacionalmente reconhecidos que estejam em conformidade com as regras da OMS. Para tanto, será necessário considerar as posições dos países em desenvolvimento que alcançaram vantagens comparativas na produção de biocombustível, por exemplo, em função da fertilidade do solo ou do clima. A Força Tarefa sobre Sustentabilidade da GBEP parece ser especialmente talhada para esse objetivo.

CLAUDIA ZILLA Pesquisadora da divisão América do Instituto Alemão para Assuntos Internacionais e de Segurança (SWP). Desde 2005 é docente no Instituto para estudos de América Latina na Universidade Livre de Berlim. Entre 2001 e 2003 trabalhou com docência e pesquisa no Centro Heidelberg para a América Latina da Universidade de Heidelberg em Santiago do Chile. Suas áreas de estudo são: política externa dos países da América Latina; relações entre Alemanha e a União Europeia para a América Latina, promoção externa da Democracia, Democracia e desenvolvimento, sistemas políticos, partidos e sistemas de partidos, eleições e sistemas eleitorais na América Latina (especialmente na América do Sul).

SYBELLE RÖHRKASTEN Assistente de pesquisa no Instituto Alemão para Assuntos Internacionais e de Segurança (SWP) na divisão de Temas Globais. Graduada em Economia Internacional e com Mestrado em Ciência Política pelas Universidades Eberhard-Karls Tübingen e de São Paulo, tem experiência de trabalho no Banco Mundial e com bolsas de Estudo pela fundação Friedrich-Ebert e pela Universidade Eberhard-Karls de Tübingen. Suas áreas de estudo são: energias renováveis, política internacional para o clima, países emergentes e governança global, e políticas de desenvolvimento.



## ABREVIASÕES

BMEV	Ministério Federal de Alimentação, Agricultura e Proteção do Consumidor
BMU	Ministério Federal do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear
BtL	biomassa-para-líquido
EU/UE	União Europeia
FAO	Organização para Agricultura e Alimentação
GBEP	Parceria Global de Bioenergia
IBF	Fórum Internacional de Biocombustíveis
ISCC	Sistema de Sustentabilidade e Certificação Internacional de Carbono
NGO/ONG	Organização Não Governamental
OECD/OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
REN2	Rede de Políticas de Energias Renováveis para o Século 21
RSB	Mesa-redonda sobre Biocombustíveis Sustentáveis
USDA	Departamento de Agricultura dos Estados Unidos
WTO/OMS	Organização Mundial do Comércio



## POR UMA EUROPA FEDERAL: O PROBLEMA POLÍTICO E CONSTITUCIONAL

*Paulo Castro Rangel*

### 1. UMA PERSPECTIVA DE “POLÍTICA CONSTITUCIONAL”

O impasse que foi gerado a propósito do chamado “Tratado Constitucional”, que se replicou a respeito do Tratado de Lisboa e que agora se potenciou a propósito da crise europeia – só na aparência uma crise financeira e económica – põe, com toda a certeza, o problema da constituição europeia. Mas põe esse problema não, como se pensa, para fazer o seu elogio fúnebre. Mas antes, isso sim, para finalmente perceber a plasticidade e adaptabilidade do conceito ocidental de constituição<sup>1</sup>. Depois dos tratados falhados e das suas vicissitudes em curso, a reflexão sobre esse problema – o problema do constitucionalismo de nível europeu, de escala europeia – não pode deixar de pôr-se como uma reflexão sobre a prescindibilidade ou imprescindibilidade de uma forma constitucional escrita. Eis o que consistirá um debate sobre todas as “formas de vida” constitucionais. Debate que, por ser simultaneamente um debate constituinte, se exercitará aqui numa perspectiva de “política constitucional”<sup>2</sup>.

1 Cf. ROGÉRIO SOARES, “O conceito ocidental de Constituição”, in Revista de Legislação e Jurisprudência, Coimbra, n.º 3743-3744, ano 116; PAULO CASTRO RANGEL, “Transconstitucionalismo versus Interconstitucionalidade – uma leitura crítica do pensamento transconstitucional de Marcelo Neves”, in Obra Colectiva, 35.º Aniversário da Constituição de 1976, volume I, Coimbra, 2012.

2 Cf. PAULO CASTRO RANGEL, *O Estado do Estado – ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia*, Lisboa, 2009.

Perspectiva e denominação essa que se adopta com assumida inspiração na chamada «política criminal», menos preocupada com a exegese pedestre dos artigos constitucionais e mais concentrada na definição de estratégias e de desígnios para o dito processo constituinte europeu.

## 2. AS INQUIETAÇÕES DOS ESTADOS-NAÇÕES

Mais interessante – mais importante, na verdade – do que percorrer os conteúdos dos Tratados e os resultados das sucessivas cimeiras europeias vem a ser testar a viabilidade do conceito de constituição europeia<sup>3</sup>. Averiguar sobre a plausibilidade de preservarmos a identidade dos povos europeus, de assegurarmos a energia vital dessa categoria intrigante que são as nações, num contexto europeu que se apresente ou ofereça como um contexto constitucional, isto é, num contexto jurídico e político – quiçá, militar – de constituição europeia.

Todos nós fomos educados – nascidos e criados, digamos assim – para um mundo de Estados supostamente iguais, balizados por um território, nimbados por uma ideia de soberania, com horror a qualquer intrusão externa<sup>4</sup>. Todos nós respiramos o ar das identidades nacionais e dos seus percursos labirínticos e difíceis. No caso português, respiramos até o ar da «hiper-identidade nacional», do «excesso de identidade» de que fala Eduardo Lourenço<sup>5</sup>, o tal “ar” que permite aos portugueses, pacificamente e sem traumas, desdenhar dos sinais visíveis de soberania (hino e bandeira), desprezar as datas críticas da memória histórica, escarnecer das suas qualidades e dos seus sucessos.

Tudo isso à superfície, à flor da pele, mas bem vistas as coisas, sem que nunca seja posta em causa a essência dessa identidade, em cujo seio acabamos sempre por nos recolher. A actual crise europeia – na sua dimensão de desconfiança recíproca e de algum ressentimento culpabilizante – evoca de

3 Cf. FRANCISCO LUCAS PIRES, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Coimbra, 1997.

4 Cf. PAULO CASTRO RANGEL, *O Estado do Estado – ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia*, Lisboa, 2009; PAULO CASTRO RANGEL, “Diversidade, Solidariedade, Segurança: notas em redor de um novo programa constitucional”, in Revista da Ordem dos Advogados, ano 62 (2002), III, Lisboa; SABINO CASSESE, “Gli Stati nelle Rete Internazionale dei Poteri Pubblici”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*.

5 Cf. EUARDO LOURENÇO, *Nós e a Europa ou as Duas Razões*, Lisboa, 1988.



modo assaz preocupante toda essa carga histórica, todo esse lastro afectivo das memórias.

### 3. INDICAÇÃO DE SEQUÊNCIA

Eis aqui um guia para um percurso que se fará em duas frentes. A primeira frente responde à pergunta: como chegamos aqui? – e exprime uma aproximação política, tirada da história recente. A segunda frente responde à pergunta: onde estamos nós? – e traduz uma aproximação jurídica, alicerçada numa análise de teoria da constituição.

### 4. PRIMEIRA FRENTE: COMO CHEGAMOS AQUI?

#### 4.1. Uma oportunidade perdida

Antes das precipitadas decisões de Dezembro de 2000 – isto é, antes do chamado Tratado de Nice –, o programa europeu deveria ter seguido duas orientações fundamentais: primeira, aprofundamento da integração dos quinze membros de então até à federação; segunda, apoio efectivo a um alargamento escalonado.

Aprofundamento da integração, porque, ao contrário do que uma activíssima e bem organizada propaganda anti-federalista fez disseminar, as decisões num contexto federal são mais transparentes – sabe-se, com mais precisão, o que cabe aos Estados e o que cabe à União – e a identidade e autonomia dos Estados-membros é institucionalmente mais preservada do que nesta realidade viscosa e híbrida – neste OPNI (objecto político não identificado) – que é presentemente a União Europeia<sup>6</sup>.

Esse “roadmap” (roteiro) – como agora é mister dizer-se – para um sistema autenticamente federal deveria ser necessariamente acompanhado de um projecto de apoio ao desenvolvimento político e económico dos países então candidatos – os novos dez. Um projecto que, é imperioso dizê-lo sem amarras nem mordaças, deveria ter um suporte financeiro e orçamental superior àquele que está previsto para eles – os tais novos dez – nos melhores cenários das perspectivas financeiras 2007-2013.

<sup>6</sup> Cf. FRANCISCO LUCAS PIRES, *Introdução à Ciência Política*, Porto, 1998.



Esse projecto de desenvolvimento e associação deveria prever esquemas de cooperação reforçada e diferenciada com os mais próximos e com melhores resultados, que os levassem da simples associação à efectiva adesão. O alargamento propriamente dito – esse –, deveria ter obedecido, portanto, a um critério ou princípio da admissão individual<sup>7</sup>. Assim que um Estado preenchesse os critérios definidos pela União, conquistaria o direito à adesão e entraria na nova entidade federal (ou, para quem tenha medo das palavras e se se preferir, a caminho disso...).

#### **4.2. Mais federalismo**

Num cenário, como o vigente, de alargamento consumado e de crise instalada, o itinerário para o federalismo é mais difícil, mas é ainda mais necessário. É mais difícil, porque a heterogeneidade dos Estados é maior, a propulsão centrífuga faz-se sentir com outra intensidade, há menos margem de invenção de respostas organizatórias. É ainda mais necessário, porque a multiplicidade de interesses torna impraticável uma resposta organizatória de tipo “inter-governamental” tradicional. À medida que a crise alastrá, o trilho para uma solução federal ganha foros de verdadeira urgência.

Esta preferência pela solução federal, deve-se, aliás, a duas ordens de razões. A primeira, já vimos, porque, ao invés do que se imagina, os esquemas federais defendem mais o Estado federado das ingerências e intromissões abusivas do centro. Numa palavra, numa estrutura federal, os Estados mais débeis são mais iguais ao Estados mais robustos<sup>8</sup>.

A segunda, porque o federalismo é uma verdadeira condição da possibilidade de uma democracia europeia<sup>9</sup>. Peguemos, então, no argumento democrático.

---

<sup>7</sup> Cf. PAULO CASTRO RANGEL, “Em Defesa da Constituição Europeia (ensaio de política constitucional)”, in *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 3, Coimbra, 2005.

<sup>8</sup> Cf. PAULO CASTRO RANGEL, “Introdução ao Federalismo Contemporâneo”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 60 (2000), III, Lisboa.

<sup>9</sup> Cf. PAULO CASTRO RANGEL, *Uma Democracia Sustentável*, Coimbra, 2011.



### 4.3. O federalismo como via para a democracia processual

A afirmação de que a União Europeia padece de um défice democrático constitui já um lugar comum – consubstancial, porventura, o mais comum dos lugares. É imperativo, antes do mais, prevenir que tudo vai do que se entende por Democracia. Em boa verdade, a generalidade das pessoas centra-se no substantivo “défice” e reflecte menos sobre o adjetivo “democrático”.

Para quem veja a Democracia como um sistema em que há valores que têm de ser garantidos e preservados antes e para lá das maiorias contingentes (pluralismo, liberdade de circulação, concorrência, igualdade de tratamento, não discriminação), a União realiza-os num grau bastante apreciável. A União Europeia dispõe, aliás, de meios administrativos e jurisdicionais eficazes para fazer assegurar o respeito por tais valores. Em certo sentido, pode mesmo dizer-se que a União protege os cidadãos europeus contra a “tirania” dos Estados – dos seus Estados, aqueles a que eles pertencem – e, dessarte, cumpre razoavelmente os critérios de uma concepção material ou substantiva de Democracia (Dworkin<sup>10</sup>) ou da Democracia como “Estado de direito” (Roberto Bin<sup>11</sup>).

O défice do projecto europeu está, por isso, no outro lado: no lado processual da democracia<sup>12</sup>. Para as chamadas concepções deliberativas (por mais matizes e diferenças que exibam), a democracia assenta num processo, num método, que se mostra capaz de reconduzir a vontade política à vontade do povo (ou, no caso vertente, dos povos). Para tais concepções, os valores a prosseguir não devem ser preexistentes, mas deverão ser “democraticamente” escolhidos em cada momento e por cada geração. No essencial, esse procedimento traduz-se no apuramento da vontade da maioria e na prevalência dessa vontade majoritária como vontade popular.

<sup>10</sup> Cf. RONALD DWORAKIN, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, 1978; RONALD DWORAKIN, *A Matter of Principle*, Cambridge, 1985; RONALD DWORAKIN, *Law's Empire*, Cambridge, 1986; RONALD DWORAKIN, *Freedom's Law: the Moral Reading of the American Constitution*, Cambridge, 1996.

<sup>11</sup> Cf. ROBERTO BIN, *L'Ultima Fortezza – teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milão, 1996; ROBERTO BIN, *Capire la Costituzione*, Bari-Roma, 2002.

<sup>12</sup> Cf. PAULO CASTRO RANGEL, “A justiça nas constituições poliárquicas do século XXI: instituição liberal ou instituição democrática?”, in *Julgars*, número especial (“Qualidade da justiça nas democracias do século XXI”), Setembro-Dezembro de 2008.

É precisamente aí – no plano da recondução directa à vontade dos povos europeus – que o sistema institucional da UE falha mais visivelmente. Por quê? Porque subsiste um desajustamento estrutural entre o “universo de referência espacial” – território da União e os “círculos” onde releva o mecanismo de decisão maioritária – territórios dos Estados (regressa-se, pois, à pertinente observação de David Held)<sup>13</sup>. A falha só poderá ser colmatada pela criação de um “espaço europeu” onde releve – onde releve efectivamente – a decisão maioritária dos cidadãos europeus<sup>14</sup>. O que implica aceitar, sem contemporizações, um nível de decisão que escapa ao controle e à presa dos Estados-membros (embora pertença, de direito e por direito, aos seus cidadãos).

As resistências à criação daquele universo eleitoral são imensas e compreendem-se. Os Estados – pequenos ou grandes – receiam que a vontade majoritária dos europeus, sagrada pelas urnas, asfixie ou trucide interesses que reputam de vitais (e, consecutivamente, a vontade das maiorias que se revelam no seu território).

Ora, só há um modelo capaz de compatibilizar estas duas pulsões (democrática e autonomista): o modelo federal. O federalismo apresenta-se, por conseguinte, como a via para a Democracia na União Europeia, a condição *sine qua non* da sua democratização. Só aí, cada maioria (estatal ou europeia) poderá relevar no seu espaço de referência, sem extravasar o respectivo quadro de competências. O federalismo constitui, pois, a única forma de possibilitar uma “democracia europeia”, sem correr o risco de inaugurar uma perigosa “ditadura da maioria”. Dito de outra forma, igualmente válida: só o federalismo consagra um verdadeiro mecanismo de separação (vertical) dos poderes entre os Estados e a União<sup>15</sup>.

#### **4.4. Denúncia da estratégia anti-federalista**

Sabemos todos, no entanto, que não adianta chorar sobre leite derramado. Muitos daqueles que agora ostentam o “não” com estrondo e ao ritmo

13 Cf. DAVID HELD, *Models of Democracy*, 2.<sup>a</sup> edição, Cambridge, 1996.

14 Cf. FRANCISCO LUCAS PIRES, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Coimbra, 1997.

15 Cf. PAULO CASTRO RANGEL, *O Estado do Estado – ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia*, Lisboa, 2009.



de orquestra sinfônica são os principais responsáveis pelo contrabando da ideia federal, pela “má fama” de que o conceito de federalismo gozou até ao eclodir da chamada crise das dívidas soberanas. Urdiram uma estratégia maquiavélica cujos contornos só agora se tornam claros.

Primeiro, fizeram equiparar o epíteto de federalista a um insulto. Depois, asseguraram-se de que, excluída a solução federal, fosse adoptada uma solução desigual, que, aqui ou ali, belisca a posição institucional dos Estados pequenos ou médios ou até que propicie o temido directório dos grandes. Feito mal e com birra, agora, vêm criticar, com lágrimas de crocodilo, o equilíbrio vindo da Convenção e redesenhado no achacado Tratado de Lisboa, pelo lado da “desigualdade” dos Estados, que alegadamente o Tratado, vigente desde Dezembro de 2009, fomentaria. Mas quem nos condenou a essa desigualdade foram eles – eles sim, os que, num tempo ainda fértil e pacífico, rejeitaram a única solução respeitadora da igualdade dos Estados: o federalismo.

Não vale a pena, insiste-se, bater na mesma tecla ou relembrar o mesmo fato: chegamos aqui, engendramos uma constituição e produzimos um impasse constitucional. Engendramos uma constituição que anda longe do federalismo e que está longe do directório (embora mais perto deste do que seria teoricamente desejável). Engendramos uma Constituição, segundo muitos, por método ilegítimo, aristocrático ou mesmo “sofocrático” à Platão, sem assembleia constituinte, derivada do sufrágio livre, universal, secreto e directo, mas apesar de tudo não longe do escrutínio de cada povo e de cada Estado.

#### **4.5. A união europeia como “escudo” de proteção da democracia nacional**

Importa, aliás, reconhecer que o simples pertencimento à União Europeia, mesmo sem os avanços federais que aqui se sustentam, tem, só por si, efeitos constitucionais e políticos de grande monta. Na verdade, é tempo de, sem cerimónias e sem contemplações, pôr a questão crucial a todos os que veem na União o “monstro anti-democrático”. Eis a questão verdadeiramente essencial: alguém acredita que sem a União Europeia a Democracia nos diferentes Estados nacionais estaria mais garantida? Sem o contrapeso e a influência da Europa, será que os sistemas democráticos estariam a salvo nos 27 Estados? O pertencimento à União Europeia não tem sido uma forma de



consolidação democrática nacional? Não é uma segurança contra os populismos e golpes de ocasião, especialmente nos Estados mais fracos? Quantas “democracias musculosas” ou “proto-ditaduras” não funcionariam já nos 27 e nos plausíveis candidatos à adesão, se a União Europeia não existisse ou estivesse muito enfraquecida? Ao contrário do que muita boa e habilitada gente diz e escreve, a Europa é um factor de estabilização e garantia da Democracia nos Estados nacionais. É bem verdade que a União Europeia pode e deve, ela própria, ser mais democrática, mas mesmo com todos os seus déficits e limitações, a União permanece como o melhor “seguro” da Democracia e do respeito pelos direitos fundamentais em muitos dos Estados-membros. As Democracias não se fazem só do voto popular, mas também da separação dos Poderes e o poder europeu, por muito que se não goste dele, também limita e contém os excessos nacionais. Muitos cidadãos e, em especial, muitas minorias (religiosas, nacionais, étnicas e sexuais), que se sentem ameaçados ou mesmo agredidos pelos seus governos, sabem que a União é uma última instância de apelo. No dia em que a perderem – ou ela perder-lhes –, veremos o que será das Democracias por que tantos agora vociferam e lutam. Não haja ilusões: com menos Europa, haverá menos democracias e menos Democracia. Eis um bom argumento adicional para rumar ao federalismo.

## 5. SEGUNDA FRENTE: ONDE ESTAMOS NÓS?

### 5.1. Uma constituição preexistente

A questão da adopção de uma constituição pela União Europeia apresenta-se, no essencial, como uma questão falsa: com efeito, quer se goste quer não, já existe (ou pré-existe) uma constituição europeia e um direito constitucional europeu.

Esta asserção poderá chocar os leigos na matéria ou os adversários impenitentes do processo de integração (“o pior cego é aquele que não quer ver”). Mas não surpreenderá decerto os que observam o fenómeno sem preconceitos e com alguma atenção. Como é uso ensinar-se aos iniciados, uma constituição não tem de ser escrita nem tem de se assumir como tal. No Reino Unido, continua a não haver um documento solene que ostente o epíteto de constituição e que regule, por si só, os pontos essenciais da vida política. Pois bem, também a União Europeia dispõe de um estatuto político fundamental,



que cumpre as funções e faz as vezes de uma constituição, sem estar totalmente escrita nem lhe usurpar o nome.

Trata-se de um “complexo jurídico” integrado pelo núcleo essencial dos tratados, por princípios revelados pela jurisprudência do Tribunal de Luxemburgo e por costumes e praxes enraizados. Uma tal constituição está, de resto, garantida por vias próprias de controle judicial da constitucionalidade que garantem a sua efectividade.

A ideia de que a União configura uma entidade política que dispõe de constituição arranca naturalmente de um conceito substantivo prévio. A constituição vem a ser a ordem fundamental de uma comunidade política, que a diferencia, identifica e estabelece, apontando (1) a sede do Poder e a forma da sua organização, (2) os fins do grupo e (3) o estatuto dos sujeitos que se têm por seus membros. Neste sentido, e historicamente, todas as sociedades políticas conhecem uma constituição, uma regra política fundamental<sup>16</sup>. O que significa, portanto e a bem dizer, que o conceito de constituição não tem de implicar o conceito de Estado. O conceito ocidental de constituição, testado nos mais díspares arranjos políticos, transcende a forma do Estado moderno.

O Estado, com os traços que o singularizam, só apareceu, na generalidade dos países europeus, por volta dos séculos XVI-XVII. E o movimento que disseminou as constituições escritas surgiu apenas com as revoluções do século XVIII. Bem analisadas as coisas, a ideia de constituição é anterior à invenção do Estado, enquanto que a imposição da sua forma escrita é posterior à proliferação dos Estados no espaço ocidental. Os dois conceitos gozam, pois, de plena autonomia científica e histórica, tendo, após longa e profícua união, chegado a hora da emancipação da constituição. Em poucas palavras, a constituição deixou de ser presa, cativa e refém da forma pública estatal.

A União Europeia – nisto todos concordam – não configura um Estado, nem sequer na modalidade articulada de federação (apesar de, em alguns aspectos, se assemelhar a um «super-Estado», quiçá mais centralizado que os Estados federais). Tratando-se, porém, de uma comunidade política com dimensão existencial concreta, dotada de autonomia e identidade própria, capaz de relacionamento imediato com as centenas de milhões de sujeitos que

<sup>16</sup> Cf. PAULO CASTRO RANGEL, “Transconstitucionalismo versus Interconstitucionalidade – uma leitura crítica do pensamento transconstitucional de Marcelo Neves”, in Obra Colectiva, 35.º Aniversário da Constituição de 1976, volume I, Coimbra, 2012.



a integram, é imperioso que seja regida por uma constituição. E é natural que, num momento de autognose – de tomada de consciência, de “consciência de si” ou de “auto-consciência” –, por livre deliberação dos Estados e dos cidadãos, opte pela formalização, isto é, pela sua redução a escrito.

## **5.2. Luta pela constituição e sageza constitucional**

A aprovação de um texto fundamental para a União Europeia põe na praça pública todas as grandes questões da «teoria da constituição» e, em particular, da “teoria da constituição federal”. No limite, confronta-nos, como vimos, com a mais radical e delicada das perguntas: afinal o que é uma constituição? De que elementos carece o conceito?

A partir do momento em que se agendar a adopção de um texto, os que recusam o carácter constitucional da União passam a ter de enfrentá-lo e discuti-lo. E, por outro lado, o direito constitucional interno – que até aí pôde viver numa tranquila indiferença ou na ficção da abertura progressiva e deslizante a um ente exterior – terá de se debater, de modo assumido, com o tema, bem difícil e melindroso, da articulação de constituições.

O problema é agora o de cristalizar num texto as linhas de força dessa lei básica. No quadro de uma constituição material em que há um visível pólo aristocrático (os chamados «grandes»), a passagem a escrito tem o sentido de uma garantia para as partes mais fracas (Estados pequenos e médios, cidadãos em geral). Está em causa uma verdadeira «luta pela constituição». Mas convém não embarcar em euforias democráticas ou “democratistas”; convém, isso sim, com arte e sabedoria constitucionais, saber transigir com os dados frios da realidade política. A força normativa da constituição depende desse justo equilíbrio entre voluntarismo político e realidade e cultura constitucionais. A sageza constitucional é o penhor do sucesso desta luta. A luta dos Estados médios e pequenos, a luta dos cidadãos, para gravar nas tábuas a limitação dos grandes.

## **5.3. Um exemplo de “adaptação constitucional”: Portugal e os mecanismos de evolução constitucional**

Aos olhos da experiência portuguesa, de resto, este dinamismo do processo constituinte europeu não se oferece como um mistério. É sabido também que a constituição escrita – mesmo quando existe – tem de articular-se com a reali-



dade política (com a chamada “realidade constitucional”) e há-de ser interpretada à sua luz. A experiência política portuguesa de transição para a democracia é bem a prova disso<sup>17</sup>. Entre 1976 e 1982, Portugal viveu o dualismo de uma constituição que previa a tutela militar do Conselho da Revolução e de uma “realidade constitucional” que convocava uma democracia ocidental.

Entre 1976 e 1989, por sua vez, avultou o dualismo de uma constituição que apontava para uma economia socialista e de uma “realidade constitucional” que postulava o mercado livre. Ora, também na União Europeia, se manifesta poderosamente esta ideia de uma “realidade constitucional”: o reconhecimento dela mais do que compensa a falta de uma constituição formal e obriga-nos até a estabelecer os limites de conteúdo e de função da constituição informal. Este “existencialismo constitucional” europeu está, portanto, em sintonia com a nossa cultura constitucional e não deve causar-nos, a nós portugueses, particular estranheza.

Aprofundando o paralelo, sublinhe-se que também na democracia de mais de 30 anos, o poder constituinte se tem manifestado como uma dinâmica, em permanente atualização, fora dos cânones manualísticos da estática de um momento fundacional ou criador. O pacto com os militares, a aprovação do texto de 1976, as sucessivas revisões, a actuação jurisprudencial e decisões políticas cirúrgicas forjaram uma dinâmica constituinte permanente.

Tome-se uma sugestão de Lucas Pires, pensador em que nos inspirámos para desenhar uma teoria da “interconstitucionalidade”, hoje retomada e criticada por Marcelo Neves, o grande arauto do constitucionalismo brasileiro e global<sup>18</sup>. O pensador e político português apontava como bom exemplo de mecanismos de evolução constitucional e política justamente a relação com a Europa: a decisão de aderir à Comunidade Económica Europeia é uma decisão constitucional de largo alcance que muda a constituição (designadamente, a econômica), sem mexer no texto. Descendo até ao pormenor: ninguém duvida de que as matérias abrangidas pela chamada “constituição econômica” e até pela “constituição monetária” são hoje disciplinadas pelos tratados da União Europeia. Na verdade, impõe-se perguntar: que preceitos da constitui-

17 Cf. PAULO CASTRO RANGEL, *O Estado do Estado*, Lisboa, 2009.

18 Cf. PAULO CASTRO RANGEL, “Uma teoria da interconstitucionalidade: pluralismo e constituição no pensamento de Francisco Lucas Pires”, in *Themis – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, ano I, n.º 2, Lisboa, 2000; agora com actualizações pontuais em PAULO CASTRO RANGEL, *O Estado do Estado*, Lisboa, 2009.



ção econômica portuguesa se sobrepõem às “quatro liberdades” dos tratados da União? Não são elas afinal a fonte jurídica fundamental, directa e imediata, no que concerne às relações de aparência econômica? Não houve já uma consignação de certas matérias constitucionais a uma constituição externa (melhor dito, a uma “constituição europeia”)?

Resumindo, e prosseguindo com o exemplo da vida constitucional portuguesa, esta dispõe de um «código de aprendizagem» que lhe permite lidar – em sede de revisão ou fora dela – com o sobressalto constitucional da redução a escrito de uma magna carta europeia.

#### **5.4. A era da interconstitucionalidade**

A adopção consciente de uma constituição europeia importa, porém, uma profunda alteração constitucional. Do ponto de vista interno dos Estados nacionais, ela não se dissolve numa revisão parcial que «autorize» aquele parto, nem se resolve com uma «ilícita» revisão total ou até com uma nova constituição. A Constituição Europeia representa simultaneamente mais ou menos isso. Mais, por que não se trata de um simples câmbio de constituição, trata-se de uma autêntica mudança de paradigma constitucional. E, nessa medida, as atuais constituições só formal ou aparentemente poderão ser tidas como uma instância competente para regular os meios de legitimação dessa alteração substantiva. Menos, pelo surgimento de uma constituição europeia não afastar, mas antes postular, a sobrevida das constituições nacionais e do seu núcleo essencial.

É a própria visão do direito constitucional que se altera e modifica: a regra política fundamental apresenta-se agora como um feixe de ordens fragmentárias, em que a lei escrita se mistura com a realidade e o costume, em que a tábua sagrada nacional se tem de intercalar e articular com textos e costumes de aspecto global ou regional, de nível transnacional<sup>19</sup>. O velho poder consti-

---

19 Cf. GOMES CANOTILHO, “Brancosos” e Interconstitucionalidade – Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional, Coimbra, 2008; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> ed., Coimbra, 2003; MARCELO NEVES, *Transconstitucionalismo*, São Paulo, 2009; PAULO CASTRO RANGEL, “Uma teoria da interconstitucionalidade: pluralismo e constituição no pensamento de Francisco Lucas Pires”, in *Themis – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, ano I, n.º 2, Lisboa, 2000; PAULO CASTRO RANGEL, *O Estado do Estado*, Lisboa, 2009.



tuinte histórico e voluntarista, nascido na Revolução Francesa, que produzia um documento único e pretensamente atemporal deve relegar-se para os manuais de história, talvez mais apropriada e certeiramente, para as colectâneas de mitos, lendas e narrativas.

PAULO CASTRO RANGEL é, desde 2009, Deputado ao Parlamento Europeu, Chefe da Delegação Portuguesa do PSD e Vice-Presidente do Grupo Parlamentar do PPE (com os pelouros das relações com os Parlamentos nacionais e da Estratégia de Comunicação). Foi líder parlamentar do PSD em 2008-2009, Deputado à Assembleia da República de 2005-2009 e Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça do XVI Governo Constitucional. É advogado de profissão, sócio da Cuatrecasas-Gonçalves Pereira, e dirige atualmente o Departamento de Direito Público do escritório do Porto. É docente da Faculdade de Direito da Universidade Católica no Porto, onde presentemente rege a cadeira de Ciência Política. É também, desde 2011, docente do MBA Executivo da University of Porto Business School.





## PARLAMENTO COMO PROMOTOR DE DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>

*Antonio Carlos Mendes Thame*

### 1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL QUE QUEREMOS

Neste trabalho será analisado o papel do Parlamento como indutor do desenvolvimento, mantendo e aumentando a sustentabilidade de nosso modelo econômico. De acordo com o Relatório Brundtland, Nossa Futura Comum, publicado em 1987, desenvolvimento sustentável é o que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas futuras necessidades.

O Brasil, embora disponha de um parque industrial considerável que abastece principalmente o mercado interno, é considerado o principal “celeiro agrícola” do mundo. E a área destinada à agricultura é ainda pequena, relativamente à de países como China e Estados Unidos, pois apenas 20% do território brasileiro destina-se à essa atividade.

Desde a colonização brasileira, a opção agroexportadora dominou a economia nacional com a cana-de-açúcar, após ela, o café, primeiro no Vale do Ribeira e, em seguida, no Oeste Paulista, dominou a pauta exportadora e financiou a industrialização forçada por políticas públicas desenvolvimentistas relativamente constantes desde Getúlio Vargas até o milagre econômico. Também foram bens agrícolas com participação expressiva na balança comer-

<sup>1</sup> Colaboraram com a elaboração do presente artigo Danielle Mendes Thame Denny e Paulo Novais.

cial brasileira o algodão, no Maranhão, o cacau, no sul da Bahia, e a borracha, na Amazônia.

Ainda hoje, a exportação brasileira é capitaneada por produtos agrícolas, com mais destaque para a soja e seus derivados. Embora a agricultura componha parcela bem menor do PIB, em virtude da diversificação da economia brasileira, que inclui até produtos de alto valor agregado, como os aviões da Embraer, ainda é da comercialização de recursos naturais a maior fonte de divisas.

A equatoriedade e tropicalidade do Brasil, com alta incidência de luz solar e a abundância de recursos hídricos favorecem a agricultura brasileira. Mas o grande diferencial é o investimento em ciência e tecnologia. Estima-se que o sucesso agrícola seja dependente 15 % da natureza e 85% de conhecimento, tecnologia, financiamento, transporte, logística, serviço, capital humano e capital social.

Na década de 1940, a Revolução Verde melhorou o maquinário, os defensivos e os fertilizantes. Nos anos de 1970, os complexos agroindustriais melhoraram o processo de produção agrícola e o beneficiamento dos produtos. A agroindústria acelerou os tempos da natureza, ao introduzir o meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 2001: 54) no campo. No Brasil, a contribuição da Escola Superior de Agricultura, do Instituto Agronômico de Campinas e a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, em 1972, foram fundamentais para esse processo.

Atualmente, a situação do Brasil é paradigmática dentro do desafio global de equacionar o crescimento econômico com a sustentabilidade socioambiental. Somos ricos em recursos naturais e diversidade biológica, mas sofremos com uma desigualdade social aviltante. As pressões da crescente população por desenvolvimento industrial precisam ser conduzidas para possibilidades socioambientalmente responsáveis.

Norman Borlaug, laureado com o Prêmio Nobel da Paz e um dos fundadores da Revolução Verde, considerava que estamos vivendo uma segunda revolução, à base de transgênicos e biotecnologias. A opção técnica pode não ser exatamente essa, mas sem dúvida têm de ser desenvolvidos modos de produção mais eficazes e menos degradantes ao meio ambiente, que sustentem o incremento da população mundial e respeitem o meio ambiente. O Brasil dispõe de uma significativa vantagem para liderar esse processo e aplicar políticas públicas indutoras do desenvolvimento sustentável.



## 2. O PAPEL DOS PARLAMENTOS

Para tratar do papel dos parlamentos como indutores do desenvolvimento econômico, social e político é importante destacar, preliminarmente, que cada parlamento nacional pode desempenhar os mais distintos papéis, das mais distintas formas: quer como atores de vanguarda, quer como fomentadores, quer como meros debatedores ou abonadores de propostas governamentais. Essas formas de atuação estão diretamente vinculadas a fatores como o sistema de governo, o regime político, o nível de desenvolvimento político-social, a história político-cultural do país e o nível econômico.

Para Johnson (2005), há pelo menos três estágios de desenvolvimento dos parlamentos. O primeiro se refere aos parlamentos que atuam como meros carimbadores das decisões políticas, geralmente tomadas em outro Poder ou em outras instâncias. O segundo se refere aos parlamentos debatedores, que exercem um papel de discussão sobre as propostas e políticas públicas, sem muito poder de influência. O terceiro refere-se aos parlamentos transformadores, que possuem uma atuação essencial no cenário político, atuando como protagonistas do desenvolvimento e instância necessária de concretização das políticas públicas. Do primeiro para o terceiro estágio há um crescimento, na ordem direta, tanto do nível de independência com relação aos demais Poderes, como no nível de complexidade da estrutura interna e de informação/capacitação de que necessitam.

De todo modo, a discussão sobre o papel dos parlamentos deve tomar como referência o nível de envolvimento e contribuição que se pode deles esperar, como órgão máximo da representação popular, para atuarem como protagonista do desenvolvimento, no sentido de atingir o estágio de “transformadores” ou indutores do progresso.

Vale, inicialmente, abordar os pontos essenciais que, a priori, se colocam como requisitos para que os parlamentos busquem o mínimo de estrutura política e material capaz de influenciar o desenvolvimento econômico-social do país, ou para que aperfeiçoem seu papel como fomentador do desenvolvimento. Desse modo, tanto para os países que tenham alcançado estabilidade para as suas instituições parlamentares, que atuam como protagonistas do desenvolvimento, como para aqueles cujos parlamentos ainda se encontram em estágio incipiente no processo de amadurecimento, alguns requisitos são essenciais:



- a) consciência do papel do parlamento como instituição essencial da democracia, bem como atuação voltada a valorizar e disseminar esse comportamento;
- b) consciência da necessidade de um parlamento forte, independente com relação aos demais Poderes, não subordinado ao Executivo;
- c) esforço focado na aquisição ou manutenção da emancipação política, baseada na credibilidade institucional e popular necessária para que seja ouvido e atendido;
- d) esforço para contribuir efetivamente com as políticas públicas do país, não somente discutindo propostas do governo, mas também apreciando, propondo alterações, realizando aperfeiçoamentos e sugerindo novas políticas de governo;
- e) exercício profícuo das prerrogativas constitucionais do parlamento, notadamente aquelas relativas à legislação, à fiscalização e à corresponsabilidade com as políticas governamentais;
- f) responsabilidade na produção legislativa, atentando especialmente para as reais necessidades da população e do Estado, na busca de um equilíbrio de interesses;
- g) fomento à dissociação entre interesses pessoais e partidários de seus membros e os interesses da nação;
- h) defesa da instituição, e não do mandato parlamentar, como preocupação suprema;
- i) valorização da transparência, como requisito para se alcançar credibilidade institucional e popular.

Todos esses requisitos se impõem para que os parlamentos passem a influenciar cada vez mais o cenário governamental, para além de suas fronteiras legislativas, de modo a alcançar prestígio e não ser ignorado no dinâmico sistema político que se mostra cada vez menos tolerante com omissões, negligências e incompetências. O ativismo judicial é o fato que evidencia essa afirmação, dado que vem tomando espaços cada vez maiores nos ordenamentos jurídicos, especialmente no brasileiro, como corolário do neoconstitucionalismo. Assim, os vácuos legislativos e executivos vêm sendo sistematicamente integrados por decisões do Poder Judiciário, em nome da efetividade das normas constitucionais e da necessidade de desenvolvimento.





O estágio geral de desenvolvimento da humanidade, considerando as inovações tecnológicas e científicas, além do desenvolvimento das democracias e exigências sociais, apresenta a cada dia um novo desafio. É, pois, essencial que o parlamento atue de forma a mais ampla possível, assumindo cada vez mais espaços democráticos e as instâncias de deliberação, quer mediante os instrumentos que já lhe são colocados à disposição pelo ordenamento jurídico, quer pela inovação ou uso de novos instrumentos de atuação política.

Como se sabe, a finalidade do Estado é, em última instância, promover o bem estar geral, que pode ser traduzido como um processo contínuo de desenvolvimento social. Este fim é perseguido mediante um conjunto de ações estatais, sem exclusão ou segregação de nenhum dos poderes, desde as edificações e obras públicas, passando pela administração dos recursos públicos, pelas ações de distribuição de riquezas, pela justeza das leis, pela defesa das instituições democráticas, pela democratização de oportunidades, pela atuação eficiente da justiça.

Nesse contexto, é engano ou ingenuidade achar que o mero papel de legislador, perante a separação dos poderes, na tradicional doutrina de Montesquieu, desvinculado do amplo espectro das necessidades do país, pode significar indução ao desenvolvimento. Ao contrário, há países em que o entrave ao desenvolvimento é exatamente a legislação. Isto também não significa que o parlamento seja o único ou o principal responsável, em face mesmo da realidade de cada país, tendo em vista que o Legislativo nada mais é do que uma das forças que compõem o espaço político e cuja amplitude de influência é resultante de um processo histórico e de uma realidade política.

Tradicionalmente, a função de promover o desenvolvimento do país esteve segregada ao Executivo, principalmente em países presidencialistas, nos moldes do Brasil, onde o sucesso – ou fracasso – econômico e os avanços – ou retrocessos – sociais são vistos como competência ou incompetência do Presidente da República.

Mas as experiências de outros países, especialmente daqueles que adotam o sistema parlamentarista, têm demonstrado que o compartilhamento de responsabilidades entre os três Poderes, especialmente entre o Executivo e o Legislativo, para promover o desenvolvimento, é o caminho a ser percorrido.

Desse modo, legislar é apenas uma das atribuições do parlamento que deve estar integrada a outras funções, outros compromissos e outras responsabilidades, dentre as quais:



- a) a necessidade de dividir responsabilidades pela governança do país, deixando de ser mero carimbador das propostas do governo, para realizar uma contribuição efetiva, através do debate, da inovação, do discurso e do aprimoramento das propostas;
- b) a fiscalização efetiva dos atos do poder Executivo, para impor uma preocupação maior ao Executivo e também provocar a correção de eventuais falhas cometidas;
- c) contribuição na elaboração do orçamento público, fazendo emergir necessidades não contempladas na proposta do Governo e propondo alterações necessárias para que alcance os fins pretendidos, com a máxima efetividade.

De notar que a própria função de legislar, que a princípio se esgotaria no procedimento legislativo, tem se alargado cada vez mais em torno de seu próprio objeto, a ponto de a Academia moderna desenvolver uma disciplina, ou ciência, específica, a legística, definida como ciência que trata da qualidade da norma jurídica, desde a concepção do projeto de lei até o término do processo legislativo, com o objetivo de construir boas leis para o bom direito. Sob essa perspectiva, o processo legislativo, caso não atente para os resultados da legislação, quer sociais, quer econômicos, quer administrativos, pode ao invés de contribuir, perturbar o ordenamento jurídico.

Desse modo, a atuação dos parlamentos, na atualidade, tende a ser orientada, cada vez mais, no sentido de observar se a lei em discussão trará avanços, se será viável do ponto de vista econômico, se ajusta-se à realidade social, se atende às metas de desenvolvimento do país. Aliado a isso está o esforço para conscientização da importância do parlamento nas democracias do mundo e sua influência não apenas em âmbito de legislação, mas em todas as áreas de atuação humana, incluindo pesquisas científicas, políticas públicas para erradicação da pobreza, lutas contra as epidemias, desenvolvimento e manutenção das democracias, combate à corrupção, além de outros grande temas mundiais da atualidade, como meio ambiente, desenvolvimento sustentável e defesa das minorias.

No entanto, uma atuação pró-ativa e propositiva demanda recursos, conhecimento e capacitação, nem sempre disponíveis nos parlamentos do mundo. Nesse sentido, o relatório do *Department for International Development – DFID* – destacou a importância de organizações, governamentais ou



não, que foquem atividades para favorecer o fortalecimento dos parlamentos de países em desenvolvimento. Destacou também as organizações multilaterais como:

- 1) World Bank Institute, cujas ações voltam-se ao reforço da capacitação e orientação dos parlamentos para distribuição e aplicação eficiente dos recursos públicos; a assessorar os parlamentos no exercício da representação a favor do desenvolvimento social e redução da pobreza; a patrocinar processos voltados ao aperfeiçoamento das atividades parlamentares, mediante treinamentos, seminários e workshops;
- 2) O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – UNDP (sigla em inglês), cujo programa de trabalho abrange auxílio aos parlamentos referente à organização interna e infra-estrutura, mediante capacitação, criação de bibliotecas, dentre outros;
- 3) O Instituto Internacional para a Democracia e Assessoria Eleitoral – I-IDEA (sigla em inglês); organismo intergovernamental focado na manutenção da democracia no mundo, cuja atuação se volta ao fortalecimento dos partidos políticos e dos sistemas eleitorais, como pontos cruciais para as democracias do mundo e para os parlamentos.

### 3. EXEMPLOS CONCRETOS NO CASO BRASILEIRO

Hoje, o Brasil conta com um Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (2008), uma Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei nº 12.187/2009) que estabelece metas voluntárias de redução de emissões de gases de efeito estufa – GEE (entre 36,1% e 38,9% até 2020), bem como um Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.014/2009), que formam com a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Lei Federal de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) um arcabouço jurídico-institucional decisivo para o desenvolvimento sustentável.

Apesar disso, os instrumentos econômicos aplicáveis à gestão de recursos naturais são ainda muito incipientes no Brasil e possuem três principais funções: financiar os serviços de gestão; orientar o comportamento dos agentes (gestores públicos, população e o setor produtivo) para cumprimento das metas municipais, estaduais e federais; e internalizar no preço os impactos gerados.



A Lei Federal de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) determina, em seu Capítulo VI, artigo 29, que haverá “para limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades”. O uso desses instrumentos, porém, ainda está muito aquém do necessário, haja vista que 61,4% dos municípios brasileiros não cobram pela gestão dos resíduos sólidos e 35,7% possuem taxas vinculadas ao IPTU, Taxa de Limpeza Urbana, o que dificulta o controle do volume de resíduos produzidos pelos domicílios, pois deixa de implementar o princípio do poluidor-pagador.

Entre as funções das leis está a de pôr em prática políticas públicas de intervenção do Estado na atividade econômica de forma ordenada e coordenada. O sistema tributário nacional prevê tributos extrafiscais, cujo fim não é somente servir de veículo de arrecadação, mas também de realização dos princípios constitucionais, como a proteção do meio ambiente ecológicamente equilibrado, o desenvolvimento sustentável, a função socioambiental da propriedade, o princípio da precaução, da prevenção e do usuário-pagador.

Para esses tributos pode haver seletividade e progressividade, respeitando a não cumulatividade. Em outras palavras, pode haver tratamento tributário diferenciado de acordo com o impacto socioambiental que um bem ou serviço produza. Além desses tributos, é cabível a instituição de taxas pra financiar a fiscalização da administração pública, contribuições como CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) para regular a economia verde e contribuições de melhoria ou empréstimos compulsórios para financiar obras públicas ambientais.

Incentivos à implementação de projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Límpio e REDD, bem como a instituição de um mercado interno de créditos de carbono também é uma possibilidade eficaz de fomento à economia verde. Atualmente esse mercado é internacional e submetido às metas voluntárias ou previstas no Protocolo de Kyoto

Também a regulação declaratória cria as ferramentas para a posterior aplicação. Um exemplo é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, pelo qual se regulamentaram em um escopo mais moderno, no Brasil, áreas de preservação permanente, como estações ecológicas e áreas conservacionistas, como as florestas nacionais, a fim de conter o desmatamento.



#### 4. CONCLUSÃO

Contando com os requisitos inicialmente colocados para que os parlamentos exerçam um papel indutor do desenvolvimento, essas instituições poderão contribuir de forma singular para o avanço deste processo contínuo, assumindo posição de vanguarda e deixando o papel secundário de debatedor de propostas do Executivo. Nesse sentido, corrobora o *Portal para el Desarrollo Parlamentario*, quando destaca o papel do parlamento para o desenvolvimento:

*"Parlamentos têm uma responsabilidade crucial nas políticas de desenvolvimento local e nacional. Como resultado de suas funções representativa, legislativa e de controle, os Parlamentos podem implicar-se ativamente no desenvolvimento e na implementação de políticas e leis em favor dos pobres ou sensíveis às minorias e ao meio ambiente. Além disso, os parlamentos desempenham um papel fundamental na promoção e defesa dos direitos humanos e muitos deles têm se mostrado eficazes na recuperação e prevenção de crises. Idealmente, a missão do Parlamento não deve se limitar à interpretação estrita ou mero entendimento de seus deveres legais ou constitucionais (legislação, controle e representação). Uma visão mais ampla mostra que estas funções também são ferramentas essenciais de desenvolvimento que permitem aos parlamentos desempenhar um papel crucial como instituições fortes, dinâmicas e construtivas."*

Desse modo, tem-se constatado que os parlamentos, perante complexas relações humanas, e com o Estado, vêm assumindo cada vez mais espaço na medida em que se capacitam, credenciam-se e mostram-se aptos a exercer influência nos processos político-sociais de construção do desenvolvimento. O parlamento passa a ver-se não como um Poder à parte, responsável por funções específicas, mas como componente corresponsável de todas as tarefas do Estado, dentro de um sistema amplo de governança, influindo e contribuindo em todas as diversas frentes e áreas de atuação do Estado, dividindo responsabilidades pelas decisões no país e transformando-se em um verdadeiro indutor do desenvolvimento.



ANTONIO CARLOS MENDES THAME é Deputado Federal, advogado, agrônomo e professor licenciado Departamento de Economia da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). <http://www.mendesthame.com.br>; contato@mendesthame.com.br

DANIELLE MENDES THAME DENNY é advogada e pesquisadora de Comunicação na Contemporaneidade na Faculdade Cásper Libero com o Grupo de Pesquisa Comunicação e Cultura do Ouvir. <http://lattes.cnpq.br/8898848038418809>. danielle.denny@gmail.com

PAULO NOVAIS é Assessor Jurídico na Câmara dos Deputados. Bacharel em Direito e formado em Filosofia. Pós-graduado em Direito Público e em Direito Constitucional. Extensão em Direitos Humanos. Autor do Livro Regimento Interno Facilitado da Câmara dos Deputados.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de filosofia. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ALMEIDA, Fernando. Experiências empresariais em sustentabilidade. Avanços, dificuldades e motivações de gestores e empresas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1989.
- BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de política. 2. ed. Brasília: UnB, 1986
- DENNY, Ercílio A. Ética e Política I e II 2. ed. Capivari: Opinião E., 2001.
- DENNY, Ercílio A. Ética e Sociedade. Capivari: Editora Opinião E., 2001.
- DENNY, Ercílio A. Experiência & Liberdade. 1. ed. Capivari: Editora Opinião E., 2003. v. 1.
- DENNY, Ercílio A. Interpretar e Agir. Capivari: Editora Opiniao E., 2002.
- DENNY, Ercílio A. Liberdade e responsabilidade. Piracicaba, Editora Opinião E, 2004.
- DENNY, Ercílio A. Política e Estado. Capivari: Editora Opiniao E., 2000.
- El rol del parlamento Latinoamericano como instrument para una acción social integrada de América Latina. VII Congresso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa. 2002.
- Final Report for DFID. Parliamentary strengthening in developing countries. 2007. Acessível em: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/128.pdf>
- GARCÍA, José Sixto; SANTISO, María Salgueiro. Comunicação ambiental para o século XXI. Comunicação & Educação, São Paulo, ano 15, n. 2, CCA/ECA/USP/Paulinas, p. 69-76, 2010.
- JÖHR, Hans. O verde é negócio. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- JOHNSON, K. John. The Role of Parliament in Government. 2005. Acessível em <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/WBI%20Role%20of%20Parliament%20in%20Government.pdf>
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- NIEVES, Fábio. Tributação ambiental. São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- O papel do Parlamento da redução da pobreza: optimizando abordagens de políticas macroeconómicas. Papel de um Parlamento Pró-activo. 2006. Africa. Acessível em <http://www.odi.org.uk/resources/docs/128.pdf>
- Parlamento y políticas de desarrollo. 2011. Acessível em: <http://www.agora-parl.org/es/node/3710>



PEREIRA, Ethel Shiraishi. Isso não tem importância: eventos e sustentabilidade na sociedade do espetáculo. *Communicare: Revista de Pesquisa*, São Paulo , v. 10, n. 1, p. 91-107, jan. 2010.

PRAKASH, Aseem. Greenmarketing, public policy and managerial strategies. Disponível em [www.greeneconomics.net/GreenMarketing.pdf](http://www.greeneconomics.net/GreenMarketing.pdf) Acesso em 29 de novembro de 2010.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. Brasil. Território e Sociedade no Limiar do Século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. Por uma outra Globalização. Rio de Janeiro:Record, 2000.

TORRES, Héleno Taveira (org.). Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.



## A MIGRAÇÃO COMO VETOR DO DESENVOLVIMENTO

*Sebastião Bala Rocha*

Impulsionar políticas migratórias, ainda que temporárias, pode ser considerada uma sábia decisão. O Brasil recentemente implantou o “Ciência sem Fronteiras”, um programa que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional.

Desta feita, investiremos na formação de pessoal altamente qualificado nas competências e habilidades necessárias para o avanço da sociedade do conhecimento, bem como aumentar a presença de pesquisadores e estudantes de vários níveis em instituições de excelência no exterior.

O incentivo à inserção internacional das instituições brasileiras pela abertura de oportunidades semelhantes para cientistas e estudantes estrangeiros é outro objetivo, bem como ampliar o conhecimento inovador de pessoal das indústrias tecnológicas e atrair jovens talentos científicos e investigadores altamente qualificados para trabalhar no Brasil.

O projeto prevê a utilização de até 75 mil bolsas em quatro anos para promover intercâmbio, de forma que alunos de graduação e pós-graduação façam estágio no exterior com a finalidade de manter contato com sistemas educacionais competitivos em relação à tecnologia e inovação. Além disso, busca atrair pesquisadores do exterior que queiram se fixar no Brasil ou estabelecer parcerias com os pesquisadores brasileiros nas áreas prioritárias definidas no Programa, bem como criar oportunidade para que pesquisadores de empresas recebam treinamento especializado no exterior.

Importar mão de obra é imperativo para o desenvolvimento do Brasil, que tem claras deficiências na área das engenharias, por exemplo. Assim,

temos que nos aprofundar na discussão sobre a questão migratória, uma vez que este é um ponto reconhecido como um fenômeno social, econômico e político em um diálogo alargado, que envolve diversos ministérios dos países de origem, trânsito e de acolhimento, organizações internacionais e a sociedade civil e na qual se pode reconhecer e destacar efeitos positivos para o desenvolvimento do país de origem.

Assim, um importante passo a ser dado é conhecer os dados estatísticos, que permitirão aferir o peso real desse movimento. É uma condição necessária para a escolha das políticas migratórias, que deve ser complementada por políticas de inserção social dos imigrantes nos países de acolhimento, assim como por políticas que vejam os migrantes como agentes de desenvolvimento, quer para os países de acolhimento quer para os países de origem.

Por outro lado, é necessário ter em mente as diferentes realidades entre os países, que possuem políticas, quadros legislativos e problemas concretos diferentes. Os corpos diplomáticos desses países devem desempenhar um papel fundamental na coordenação das políticas entre as nações.

## 1. AVANÇOS

Em maio de 2012, nós aprovamos na Câmara dos Deputados uma proposta que permite a ratificação de acordo firmado entre Brasil e Alemanha na área de previdência social (PDC 492/11). Pelo texto aprovado, trabalhadores de ambos os países, quando residentes no território do outro, terão acesso ao sistema de previdência local, sendo autorizada a soma dos tempos de contribuição em cada país para atingir o tempo mínimo necessário à obtenção de aposentadorias e demais benefícios previdenciários.

Segundo o Ministério da Previdência Social, o acordo com Alemanha garantirá proteção previdenciária a cerca de 90 mil brasileiros que vivem naquele país e aos 27 mil alemães radicados no Brasil, além de viabilizar negociações tendentes à assinatura de um acordo multilateral com a União Europeia.

Atualmente, o governo brasileiro já firmou acordos de mesmo teor com os membros do Mercosul e com países como Espanha, Grécia, Itália e Portugal. Há também tratativas em estágio avançado com outros países, incluindo Estados Unidos, França e Reino Unido. Essa é uma iniciativa saudável que deve ser estudada e, se possível, estendida aos outros países.



## 2. HISTÓRICO

As tratativas entre sul americanos e europeus, no campo da cooperação, começaram em 1995, quando a UE e o Mercosul assinaram um acordo que entrou em vigor em 1999. Uma declaração conjunta anexada ao acordo proporciona a base para o diálogo político entre as partes.

Já em 2000, as partes deram início a negociações com vista a um acordo de associação sustentada em três pilares: reforço do diálogo político, intensificação da cooperação e criação de uma zona de comércio livre. As negociações foram suspensas em 2004 sobre diferenças fundamentais no âmbito do comércio. Não obstante, as relações políticas evoluíram culminando com um acordo feito em 2008, para alargar as relações a três novas áreas: ciência e tecnologia, infraestrutura e energia renovável.

Recebemos com muito entusiasmo a assistência que UE ao Mercosul, através do seu Programa Regional 2007-2013, adotado em Agosto de 2007, no quadro da estratégia regional para o Mercosul. O programa regional prevê uma verba de 50 milhões de euros para apoio a projetos em três áreas prioritárias: reforço institucional do Mercosul; apoio ao Mercosul nos preparativos para a aplicação do acordo de associação; e promoção da participação da sociedade civil no processo de integração do Mercosul.

O Governo Federal, por meio do Mercosul, reitera sua vontade de avançar nas negociações com a União Europeia com vistas a alcançar um acordo de livre comércio abrangente e equilibrado. As exportações de nosso bloco à União Europeia alcançaram uma média de 55 bilhões de dólares entre os anos de 2006 a 2008, o que equivale a 20% das exportações totais ao mundo. Ao mesmo tempo, os países da União Europeia são os principais investidores diretos em nossa região.

Um acordo de associação não apenas permitirá fortalecer essas correntes comerciais, mas também abrirá novas oportunidades para os setores produtivos do Mercosul no importante mercado comunitário. Ao mesmo tempo, a negociação com a União Europeia servirá para vitalizar o processo de aperfeiçoamento da união aduaneira do Mercosul.

Em tal contexto, o bloco sul americano recebeu com satisfação a decisão da Comissão Europeia a favor de um restabelecimento formal das negociações. Tal como assinalou nas reuniões informais desenvolvidas nos últimos meses entre representantes de ambos os blocos, o Mercosul atribui grande





ênfase à negociação de um Acordo de Associação ambicioso e equilibrado, que aborde apropriadamente as assimetrias de desenvolvimento entre as duas regiões.

Isso implica que as negociações entre o Mercosul e a UE deverão ser claramente compatíveis com os esforços do bloco sul americano em prol de uma maior diversificação de sua estrutura produtiva e do crescimento do emprego. Nós entendemos que o comércio internacional deve desempenhar um papel na promoção do desenvolvimento e na redução da pobreza.

Especificamente, o futuro Acordo de Associação deverá abordar as demandas de acesso aos produtos de interesse do Mercosul, em especial os bens agrícolas e processados, bem como preservar adequadamente os espaços de política do Mercosul em outros âmbitos.

Os intercâmbios prévios entre o Mercosul e a Comissão Europeia indicam que resta um longo caminho a ser percorrido, no qual deverá assegurar-se que ambas as partes obtenham claros benefícios econômicos do futuro Acordo de Associação. O Mercosul se encontra preparado para trabalhar em direção a esse objetivo comum.

SEBASTIÃO BALA ROCHA é Deputado Federal (PDT/AP). Médico, Bala Rocha é um dos quadros políticos de maior expressividade do Amapá. Foi Senador e Deputado Estadual e na Câmara dos Deputados está no segundo mandato. Atua em diversas áreas, principalmente, nas de educação, emprego e inclusão social. Tem também participado ativamente das discussões para a construção de políticas afirmativas para a redução do aquecimento global, sendo, inclusive, autor do projeto que criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.



## FLUXO DE MÃO DE OBRA DA EUROPA PARA O BRASIL

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

### 1. INTRODUÇÃO

A crise econômica iniciada em 2008 contribuiu decisivamente para uma impressionante alteração do quadro da migração internacional. De um lado, as possibilidades de se chegar a um país desenvolvido partindo de uma região do terceiro mundo, já restritas em alguns casos após o 11 setembro de 2001, passaram a ser ainda mais remotas, de outro o desemprego que se seguiu à explosão das diversas “bolhas” financeiras e imobiliárias afetando de forma mais severa os imigrantes, principalmente aqueles em situação irregular.

Após o primeiro impacto, as consequências da crise foram, como ondas, atingindo diversos países e hoje, ainda longe de chegar ao seu fim, aportou de forma devastadora em alguns Estados europeus.

Ao mesmo tempo, os países ditos emergentes, por diversas razões, passaram pela tormenta financeira com poucas perdas. Neste contexto, o Brasil apresentou uma situação singular que permitiu, em 2010, atingir uma taxa de crescimento econômico, medida em termos da variação do PIB, da ordem de 7% em relação ao ano precedente. A expansão econômica gerou no país uma forte demanda por mão de obra que colocou o índice de desemprego no ponto mais baixo dos últimos anos e de forma continuada por um período nunca antes visto na história do país. Esta demanda por mão de obra que, ainda em 2012, não está sendo atendida, tem como característica a busca por trabalha-





dores especializados/qualificados, principalmente para atender a projetos de infraestrutura e a base da indústria petrolífera.

Este comportamento econômico chamou a atenção daqueles que, com algum nível de instrução, viviam as agruras da crise nos países desenvolvidos, o resultado foi a ampliação da concessão de autorizações de visto e trabalho pelo Governo brasileiro que passa de 42.914 em 2009 para 56.006 em 2010 chegando a 70.524 em 2011. Indicando um aumento de 64,3% em dois anos (2009/2011).

No entanto é importante salientar que os resultados preliminares do censo de 2010 indicam que o número de estrangeiros residentes no Brasil teria passado de 510.067, em 2000, para 433.428. Esta queda de quase 15% já havia sido observada entre os anos de 1991 e de 2000. Efetivamente, estes dados não comprovam uma redução dos estrangeiros residentes uma vez que as informações dos censos nem sempre refletem o real volume da população estrangeira nos países (GOZA, 2004). Por outro lado seria importante avaliar a estrutura deste segmento populacional antes de inferir conclusões.

Este artigo propõe discutir algumas das características dos imigrantes que chegaram ao Brasil em período recente na busca de colocação no mercado de trabalho. Importante salientar que nem sempre é fácil encontrar informações quando se analisa a migração internacional e, no caso presente devem ser feitos alguns alertas. Em primeiro lugar, os dados coletados são relativos às autorizações de vistos concedidos pelo governo nas suas mais diversas categorias e estes volumes são muito influenciados por situações particulares, que, de uma forma ou outra estão relacionadas à ampliação das atividades econômicas no país. Por exemplo, a ampliação da oferta de cruzeiros marítimos no verão, consoante com a melhoria da renda da população, induziu a expedição de maior número de vistos temporários para tripulantes de navios estrangeiros de lazer. Ao mesmo tempo, a ampliação da atividade econômica levou à ampliação dos negócios de multinacionais no país e a necessidade de trazer funcionários experientes e também técnicos para treinamento de trabalhadores locais e instalação de máquinas. Em resumo, unicamente o volume de vistos não indica toda a amplitude das demandas por imigrantes ou mesmo a sua colocação no mercado de trabalho.

Outro ponto interessante a observar é que alguns países tiveram maior importância na composição do contingente de imigrantes e neste caso os países europeus aparecem com maior importância nos últimos anos.



Por fim, vale destacar que estes dados dizem respeito somente aos imigrantes regulares e não envolvem aqueles que entram no país como turistas e permaneceram por um maior período do que o permitido ou aqueles que por força de acordos multilaterais ou bilaterais têm direito a residência legal no país.

As informações aqui utilizadas foram levantadas no Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e na Coordenação Geral de Imigração, ambos do Ministério do Trabalho e Emprego. Estes dados indicam uma medida de fluxo, isto é das novas entradas em cada período analisado e não uma medida de estoque. Assim, os nacionais de um país que poderiam estar se destacando hoje como fortes demandantes de autorizações de trabalho, não necessariamente significa que o seu efetivo seja volumoso e tenha uma importância numérica relevante no conjunto dos imigrantes residentes no Brasil.

Na primeira parte do texto apresentamos uma breve introdução sobre a história da migração no Brasil até o advento da crise econômica, na segunda parte discutimos os dados que foram levantados, dando ênfase aos países europeus e também à localização, no território nacional, em que estes imigrantes optaram fixar-se. Na terceira e última parte apresentamos desenho de cenários possíveis para o futuro que, para todos, ainda continua incerto.

## 2. CONTEXTO HISTÓRICO<sup>1</sup> (BREVE RESUMO)

A história da imigração no Brasil inicia-se com os portugueses no contexto da colonização, visando a apropriar-se militar e economicamente da terra, a implantação da grande lavoura de exportação deu origem ao tráfego de escravos africanos. Foi este movimento migratório forçado, que perdurou três séculos (até 1850), o responsável pela introdução na colônia, e depois no Império, de cerca de 4 milhões de cativos.

Nas primeiras décadas do século XIX o movimento começou a se diversificar com as experiências de imigração livre dirigida também a não portugueses. Um projeto de colonização agrícola com objetivos de defesa e de povoamento da terra, com base na pequena propriedade policultora, atraiu

1 Esta sessão baseou-se no texto PATARRA, N. e FERNANDES, D. Brasil país de imigração? A ser publicado na revista ALUP em 2012.

alemães, italianos e outros estrangeiros para o Sul do país. Já em meados desse século, imigrantes dirigiram-se à cafeicultura do Oeste Paulista, enquanto outros foram canalizados para o trabalho em obras de infraestrutura urbana e na construção de caminhos e estradas.

A abolição da escravidão no final do século XIX criou um novo cenário que trouxe consigo novos desafios: a grande expansão da produção cafeeira, associada à falta de um contingente satisfatório de trabalhadores no território nacional, possibilitou a abertura do Brasil para a imigração. Nesse mesmo intervalo, a Europa se via às voltas com a propagação da nascente industrialização – a qual atraiu grande parte da população para as cidades – e com os efeitos da transição demográfica<sup>2</sup> (LEVY, 1974). A junção desses elementos fez com que considerável número de indivíduos não fosse absorvido no mercado de trabalho europeu. Tais fatores contribuíram para que um número substancial de imigrantes provenientes da Europa adentrasse o Brasil a partir da década de 1870 (BRITO, 2004).

Em decorrência da crescente necessidade de mão de obra, inicia-se uma política de migração voluntária de mão de obra que apresenta um atraso em relação a outros países da América em função da duração do regime escravocrata do país. Assim, um período de imigração em grande escala da Europa para a América, em especial para o Brasil, aconteceu entre 1870 e 1930. Nesse ínterim, estimativas indicam que 40 milhões de pessoas tenham migrado do Velho para o Novo Mundo (OLIVEIRA, 2001).

Como o café era o principal produto capaz de integrar o Brasil ao comércio internacional, passou a ser de grande interesse governamental resolver o incômodo problema com relação à produção: a falta de mão de obra. Além disso, ainda havia a necessidade de se aumentar a produção de alimentos, para atender o crescente mercado consumidor do Rio de Janeiro e de São Paulo. Assim, pautado em uma visão de que os imigrantes europeus seriam os únicos capazes de construir uma nação brasileira civilizada e moderna, o governo passou a incentivar a imigração europeia. Esses imigrantes tinham duas formas distintas de atingir o território nacional: via agenciamento privado ou por intermédio de iniciativas governamentais.

---

<sup>2</sup> Pela primeira vez na história as taxas de mortalidades mantiveram-se estáveis durante décadas, enquanto que os índices de natalidades permaneceram elevados, o que ocasionou um considerável crescimento populacional (FAUSTO, 2000).



A migração estrangeira agenciada pela iniciativa privada provou-se um fracasso, pois foi incapaz de assegurar uma transição efetiva para o trabalho livre. Dessa forma, as iniciativas governamentais assumem diretamente a responsabilidade pela publicidade, recrutamento, transporte, recepção e distribuição dos imigrantes entre as diversas fazendas brasileiras.

O ponto culminante da migração europeia para o Brasil ocorreu nas duas últimas décadas do século XIX, entre 1877 e 1903, quando deram entrada no país cerca de 2 milhões de imigrantes predominantemente italianos, que representavam metade do contingente (PACHECO e PATARRA, 1997). Esses imigrantes eram pessoas pobres, provenientes, do Norte e Nordeste de Portugal, assim como de áreas rurais da Espanha e Itália. Os imigrantes foram absorvidos pela lavoura cafeeira e pela nascente indústria brasileira, e fixaram-se, em sua maioria, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Concomitantemente, o país via-se às voltas com a migração interna de grupos nordestinos, que fugiam da seca em direção ao Centro Sul do Brasil (OLIVEIRA, 2002).

Para melhor compreensão da dinâmica migratória no Brasil no final do século XIX e início do século XX, Levy (1974) divide a entrada de imigrantes em períodos. Segundo o autor, até 1876 entraram 350.117 imigrantes no país, dos quais 45,7% eram portugueses, 12,9% eram alemães e italianos, espanhóis não chegavam a 6% e 35,7% eram de outras nacionalidades.

No segundo período (1877 a 1903), observa-se uma variação das tendências presentes no período anterior, pois o mesmo caracteriza-se por uma intensa imigração italiana (58,49%) e uma diminuição relativa da participação dos portugueses (20%). Nesse intervalo temporal entraram no Brasil 1.927.992 pessoas, ou seja, uma média anual de 71 mil. Até 1876 eram os portugueses que constituíam o maior contingente de estrangeiros, enquanto que em 1877 o número de italianos dobraria em relação ao ano anterior (LEVY, 1974).

Nas primeiras décadas do século XX, um projeto de colonização agrícola, implantado com o objetivo de promover o povoamento da terra, atraiu novamente um considerável contingente de europeus para o Sul e Sudeste do Brasil (BASSANEZI, 1999), o que configurou o terceiro período: de 1904 à 1930. Durante esses anos, entraram no Brasil 2.142.781 imigrantes, uma média anual de 79 mil pessoas. Durante os anos de 1915 a 1918, verificou-se uma redução no número de entradas de estrangeiros no Brasil, quando a média

anual passou a ser de 27 mil pessoas. A partir de então, os portugueses voltam a constituir o maior montante de estrangeiros, eleva-se também a entrada de imigrantes que pertencem à outras nacionalidades (LEVY, 1974).

Em fins de dezembro de 1930 são publicadas as primeiras medidas restritivas à entrada de imigrantes no país. Tais medidas são reflexos da crise vivenciada pela economia mundial em 1929, com a consequente crise do café (BAENINGER e SOARES, 2009). As restrições foram crescendo até a fixação de quotas na Constituição de 1934 e depois também na de 1937. Na primeira metade da década de 1930 os japoneses passam a entrar no país em grande número, atingindo cerca de 44% do total de imigrantes estrangeiros. Após as medidas restritivas de 1934 a imigração japonesa foi sendo reduzida até cessar completamente na década de 1940 (SUZUKI, 1995). Assim, os anos correspondentes à II Guerra Mundial, em especial de 1942 a 1945, apresentam um número bastante reduzido de entradas de imigrantes no Brasil, em torno de 2 mil por ano (LEVY, 1974).

A década de 1930 constitui um marco temporal na drástica mudança ocorrida no padrão migratório internacional do Brasil. A migração internacional, que até então era um fator preponderante na configuração da população brasileira em território nacional, cede espaço às migrações internas. Mais uma vez, a dinâmica econômica desenvolveu um papel decisivo na configuração dessa nova realidade.

A migração internacional só voltará a ter importância econômica para o país nos últimos 4 quinquênios do século XX, quando um forte movimento de emigração levou vários brasileiros a procurar novas oportunidades além das fronteiras nacionais. Mesmo que a sua proporção frente ao volume da população brasileira não tenha sido elevada, em nenhum momento ultrapassou 3% da população total, a sua distribuição foi concentrada em algumas regiões que sofreram impactos tanto positivos, recebimentos de remessas, como negativos, escassez de mão de obra.

Os destinos escolhidos por estes emigrantes foram, em primeiro lugar os Estados Unidos, seguidos pela Europa, principalmente Portugal, em um primeiro momento, e, depois a Espanha. No plano regional, na América do Sul, por conta da proximidade geográfica e características econômicas, o Paraguai foi o destino mais procurado. Por último, não excluindo a importância de outros países como destino, é importante lembrar a emigração para o Japão



que, de forma diversa do que acontecia em outros países, acolhia somente descendentes de japoneses, filhos ou netos, dos imigrantes que chegaram ao Brasil no início do século XX.

Na primeira década do novo milênio, por conta da situação econômica mundial, um novo período da história migratória do país passou a ser escrito. De um lado acontece importante fluxo de retorno de brasileiros que viviam no exterior. As autoridades japonesas estimam uma redução de 30% no número de brasileiros residentes naquele país). Por outro lado, um novo fenômeno começa a tomar corpo: a volta do país à rota de imigração tendo como protagonistas imigrantes de países do Hemisfério Norte, principalmente da Europa.

### 3. O FLUXO RECENTE DE IMIGRANTES EUROPEUS PARA O BRASIL

#### 3.1 A Fonte de Dados

A base de informação utilizada nesta seção foi construída a partir de dados disponíveis em relatórios do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) que referem-se às autorizações de trabalho e autorizações de vistos de residência concedidos no período de 2008 a 2011. Este conjunto de informações compreende autorizações de trabalho temporárias, de curta (90 dias) e longa (2 anos) durações, assim como autorizações de trabalho permanente. Foram incluídas também as autorizações para a concessão de vistos, emitidas pelo CNIg, que podem ser de caráter temporário ou permanente.

No conjunto das autorizações de trabalho temporário se inscrevem, principalmente, aquelas concedidas aos profissionais com contrato de trabalho no Brasil, pessoas que prestam cooperação técnica como montagem de máquina e capacitação de trabalhadores, artistas estrangeiros e tripulação de embarcação comercial e de turismo, e plataformas petrolíferas. As autorizações de trabalho permanente envolvem, dentre outros, investidores e executivos de empresas. As autorizações para a concessão de vistos atendem, em sua maioria, estrangeiros que tenham união estável com brasileiros e aqueles que precisem em decorrência de questões humanitárias, como a recente situação dos haitianos que pediram autorização para entrar no Brasil (FERNANDES, MILESI e FARIA, -2012).



### 3.2 Volumes, Fluxos e Destinos

Em 2011, o total de autorizações de trabalho concedidas pelo governo brasileiro foi da ordem de 70.524, registrando um aumento de, aproximadamente, 26% em relação ao ano anterior. Os cidadãos de nacionalidade europeia receberam algo como 25% das autorizações emitidas em 2011, sendo que se destacam os nacionais do Reino Unido, Alemanha, Itália e França. Um ponto importante a considerar é que, independente da nacionalidade, as pessoas que receberam autorização de trabalho no Brasil, em 59% dos casos, tinham, no mínimo, nível superior de instrução. Proporção muito mais elevada do que a encontrada na população brasileira

Ao se analisar a presença de europeus segundo o tipo de autorização de trabalho concedida, levando-se em conta as autorizações temporárias, observa-se que no caso daqueles que chegaram ao Brasil em 2011 com um contrato de trabalho de até 2 anos, 34% deles vinham de um país europeu, sendo que, no caso dos portugueses, houve um aumento da ordem de 180% nas concessões nesta modalidade de autorização de trabalho, entre 2010 e 2011, que chegaram a 468 casos de portugueses no último ano.

Considerando outra categoria de autorizações temporárias, aquelas para períodos curtos de menos de 90 dias, com fins únicos de prestação de assistência técnica e transferência de tecnologia, em 2011, a participação de nacionais de países europeus foi da ordem de 42%, sendo os cidadãos alemães responsáveis por 9,8% das demandas (1.052 pedidos), o que representou um avanço de 53% nas concessões recebidas por nacionais deste país em comparação a 2010.

Outra modalidade de autorização para trabalho que foi muito influenciada pelo desempenho da economia brasileira, é a ligada às atividades relacionadas à exploração de petróleo que evolvem não só o trabalho em plataformas marítimas, mas também a atuação de tripulação nas embarcações de apoio. Esta modalidade de autorização de trabalho vem, nos últimos anos, crescendo de forma acelerada, resultando em um acréscimo de 61% nas autorizações concedidas entre 2008 e 2011. Neste caso, em 2011, os cidadãos europeus receberam 29% das autorizações, sendo que os nacionais do Reino Unido aparecem como o segundo grupo mais importante nesta categoria, com 1.814 demandas atendidas, o que significaria um crescimento de, aproximadamente, 14% em relação a 2010.



Ao se considerar as autorizações de trabalho permanente, duas categorias se destacam, aquela que reúne as autorizações concedidas a investidores autônomos, pessoas físicas, e as que atendem às demandas de empresas para os executivos integrantes de suas diretorias no Brasil.

No primeiro caso, os europeus representam mais de 63% das autorizações concedidas, sendo que são maiores as demandas apresentadas pelos cidadãos italianos (231 pedidos), seguidos pelos portugueses (132 pedidos).

Interessante notar que esta modalidade de autorização de trabalho, vem atender às demandas de investidores individuais que pretendem aplicar no país recursos em algum tipo de negócio, dentro das normas estabelecidas pela Resolução Normativa nº 84<sup>3</sup>. Em 2011, o montante total destes investimentos foi da ordem de R\$ 204,2 milhões, sendo que R\$ 148,5 milhões foram aportados por nacionais de países europeus. Neste grupo se destacam os italianos que investiram o equivalente a R\$ 44,8 milhões, aproximadamente, 22% do total. Posição esta de maior investidor pessoa física para fins de concessão de autorização de trabalho permanente, que os italianos vêm mantendo desde 2008.

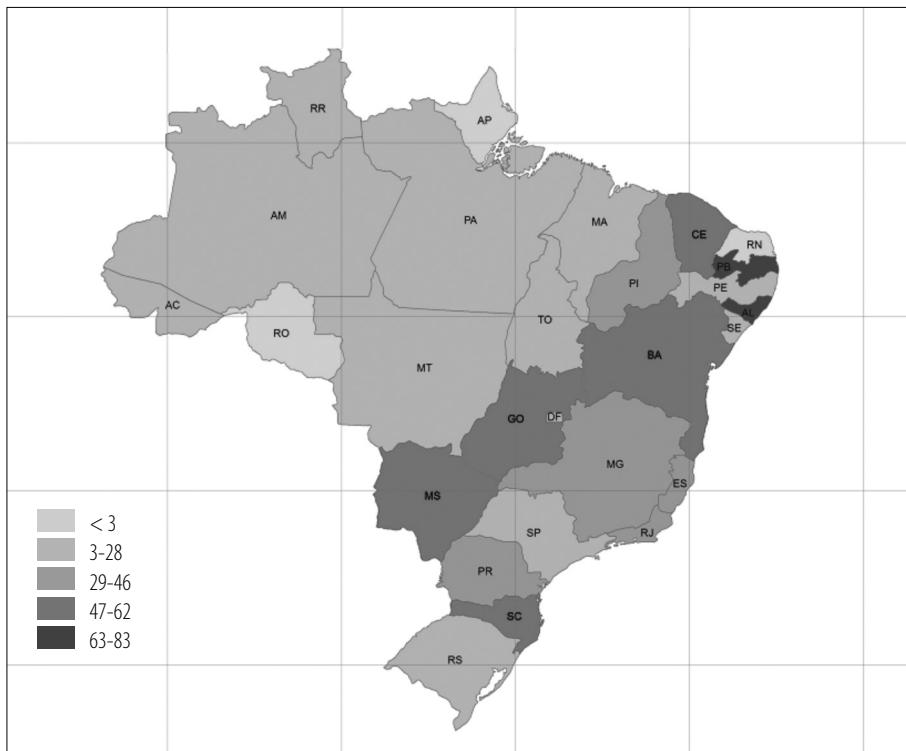
As concessões de autorização de trabalho para os estrangeiros que participam da gestão de empresas no Brasil aumentaram em, aproximadamente, 32% entre 2010 e 2011. No último ano, os estrangeiros de nacionalidade europeia receberam 34% destas autorizações, sendo os cidadãos portugueses os que fizeram a maior demanda (137 casos) que representou, para estes nacionais, um acréscimo de, aproximadamente, 120% considerando-se o volume de 2010.

Por último, tendo em vista o quadro geral das autorizações de trabalho concedidas em 2011, o mapa a seguir, indica a proporção de autorizações concedidas aos estrangeiros de nacionalidade europeia, sobre o total de autorizações de trabalho para estrangeiros, segundo a Unidade da Federação de residência quando da sua instalação no Brasil. Naquele ano, os europeus de nacionalidade europeia eram parcela representativa dos estrangeiros nos estados de Alagoas e Paraíba e também na Bahia, Ceará, Goiás e Mato Grosso do Sul.

<sup>3</sup> Resolução Normativa nº 84 de 10/02/2004. Valor mínimo do investimento R\$ 150.000,00, podendo o CNIG, a seu critério, analisar outras circunstâncias como geração de emprego etc.



Proporção das autorizações de trabalho para europeus sobre o total de autorizações para estrangeiros, por unidade federativa, 2011



Fonte: CGIg – MTE, 2011. Elaboração: LOPES, Luiz F.F. PUC-Minas / PPGG-GEDEP. Projeto CNPq 477167/2012-1.

Análises sobre a descentralização industrial no Brasil e a evolução do emprego industrial a partir da década de 90 apontam as regiões Nordeste e Centro-Oeste como regiões onde ocorreram aumentos no número de estabelecimentos e do emprego industrial, absorvendo a queda destes indicadores, ocorrida na região Sudeste (SABOIA 2001, AZEVEDO E TONETO 2000 e PEREIRA 2003).

Nos estados maiores do Nordeste, como Bahia e Ceará destacou-se a presença de espanhóis, italianos e alemães, no primeiro caso, e italianos e portugueses no segundo caso. Segundo Pereira (2003), estes dois estados foram os receptores dos maiores investimentos no Nordeste de capitais estrangeiros na indústria, pois já ofereciam, no início do processo de descentralização industrial brasileira, uma infra-estrutura implantada em suas regiões metropolitana-



nas, que combinadas com fortes incentivos fiscais, ampliaram e diversificaram seus parques industriais.

Na Bahia, destaca-se na recepção destes investimentos, o Pólo Petroquímico de Camaçari, na Região Metropolitana de Salvador, com chegadas recentes de indústrias alemãs, em processo de implantação iniciado em 2011 (COFIC 2011).

Em outros estados, como Minas Gerais, onde a proporção de europeus demandantes de autorização de trabalho não é muito elevada frente ao total de solicitações, vale destacar a presença dos italianos que sozinhos representam 15% das demandas. Neste caso, destaca-se a presença marcante da FIAT e todas as empresas a ela associadas, de origem italiana, tanto em Belo Horizonte, quanto em Sete Lagoas.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo que não se possa afirmar categoricamente que há um aumento da chegada de estrangeiros no Brasil, há indícios de que o país passou a ser destino de pessoas que buscam inserção no mercado de trabalho nacional, uma vez que há forte demanda por mão de obra, principalmente a especializada.

Os cidadãos europeus encontram-se em posição privilegiada para, neste momento, contribuir com o desenvolvimento do país. Dois pontos merecem destaque: primeiro a presença dos portugueses que, por familiaridade linguística e tratamento diferenciado previsto em lei, têm chegado ao Brasil com maior freqüência, principalmente em funções de trabalho temporário e na direção de empresas no Brasil, em ambos os casos, entre 2010 e 2011 houve um aumento em mais de 100% nas demandas por autorização de trabalho de nacionais de Portugal.

O segundo ponto a salientar foi a sempre importante participação de italianos no grupo daqueles que demandam autorização de trabalho permanente como investidores individuais. A presença maciça destes estrangeiros em regiões turísticas do nordeste desde 2008 indica um possível nicho de negócios destes investidores. Além disso, o processo de descentralização industrial no Brasil, em curso desde a década de 90, em direção ao Nordeste e ao Centro-Oeste, com presença marcante de capital internacional, explica em parte, o aumento da demanda de autorizações de trabalho por executivos dirigentes de empresas.



Neste texto buscou-se avaliar uma das fontes de informação que poderiam contribuir na análise da imigração internacional para o Brasil. Por se tratar de dados coletados em registros administrativos, os resultados não podem ser considerados conclusivos, ainda mais que não há uma avaliação do perfil destes imigrantes e que em última análise, trata-se de uma visão de fluxo e não de estoque. Ao mesmo tempo, este é um quadro enviesado, pois em alguns casos esta migração é temporária, mesmo em períodos curtos de menos de 90 dias, que na definição estrita da migração não poderia ser considerada como uma mudança definitiva de endereço.

No entanto, há elementos que permitem afirmar que ocorre um incremento constante e importante da demanda por autorizações de trabalho e que os vistos concedidos, podem, em alguns casos, vir a ser transformado em residência permanente.

DUVAL MAGALHÃES FERNANDES é Professor do Programa de Pós-graduação em Geografia da PUC Minas.

MARIA DA CONSOLAÇÃO GOMES DE CASTRO é professora do Instituto de Ciências Sociais/Curso Serviço Social da PUC Minas.

SILVANA PENA KNUP é doutoranda do Programa de Pós-graduação em Geografia da PUC Minas.





## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Paulo Furquim de e TONETO JÚNIOR, Rudinei. Relocalização do Emprego Industrial no Brasil na Década de 90. **Texto para Discussão, Série Economia** no. 07. Ribeirão Preto: FEA/USP, 2000. Disponível em: [http://www.cpq.fearp.usp.br/anonftp/textos\\_discussao/eco/wpe7.pdf](http://www.cpq.fearp.usp.br/anonftp/textos_discussao/eco/wpe7.pdf)
- BAENINGER, R. Brasileiros na América Latina: o que revela o projeto IMILA/CELADE. In: CASTRO, M. G. (Org.). **Migrações Internacionais: contribuições para políticas**. Brasília: CNPD, 2001.
- BAENINGER, R. e AYDOS, M. **População Refugiada. Retrato das condições de vida: famílias em São Paulo e Rio de Janeiro**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2008.
- BAENINGER, R. e SOARES, W. **Perfil Migratório do Brasil**. Texto preliminar /OIM. Brasília: 2009 (mimeo).
- BASSANEZI, M. S. C. B. Família e Imigração Internacional no Brasil do Passado. Estudos de História, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 289-315, 1999.
- BRAGA, F. G. Migração Interna e Urbanização no Brasil Contemporâneo: Um estudo da Rede de Localidades Centrais do Brasil (1980/2000). In: Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambú-MG: 2006.
- BRITO, B. Crescimento demográfico e migrações na transição para o trabalho assalariado no Brasil. Revista Brasileira de Estudos de População, Campinas, v. 21, n.1, p. 5-20, 2004.
- COMITÊ DE FOMENTO INDUSTRIAL DE CAMAÇARI. **Polonotícias: Informativo Mensal das Empresas do Complexo Industrial de Camaçari**. Camaçari: COFIC, Dezembro 2011 ano XI no. 127. Disponível em: [http://www.coficpolo.com.br/2009/artigos/PolonoticiasDez2011\\_PRINT.pdf](http://www.coficpolo.com.br/2009/artigos/PolonoticiasDez2011_PRINT.pdf)
- CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO – CNIG. **Base estatística atualizada**. Ministério do Trabalho. Brasília. 2012 40 p. (mimeo).
- DEPARTMENT OF HOME SECURITY – DHS. Apprehensions by the US Border Patrol: 2005-2008. Fact Sheet. Washington-D.C. 2009.
- FAZITO, D. Situação das migrações internacionais no Brasil contemporâneo. In: BRITO, F. e BAENINGER, R. (coord.). **População e Políticas Sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais**, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasília-DF: 2008, p. 150-170.
- FERNANDES, D. e NUNAN, C. dos S. A Volta para Casa: a inserção do imigrante internacional de retorno no mercado de trabalho. Um estudo comparativo entre Argentina, Brasil e Paraguai no inicio do século XXI. In: **III Congresso da Associação Latino Americana de População**, ALAP. Córdoba-Argentina: 2008.

- FERNANDES, D e RIGOTTI, J. I. Os brasileiros na Europa: notas introdutórias, I **Seminário sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior: Brasileiros pelo Mundo**, Itamaraty. Rio de Janeiro. 2008.
- FERNANDES, D; MILESI, R e FARIA, A. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Cadernos de Debates nº6**. Instituto Migrações e Direitos Humanos e ACNUR. Brasília. 2012, p. 73 a 97.
- GARCIA, R. A e SOARES, W. Migração Internacional de Retorno ao Brasil: efeitos diretos e indiretos. In: **Anais do XII Seminário sobre a Economia Mineira**. Belo Horizonte-MG: 2006.
- GOZA, F. Um panorama geral da vida dos brasileiros nos EUA no ano 2000. **Anais do XIX – Encontro Nacional de Estudos Populacionais – ABEP**. Caxambu, 2004.
- HIRANO, F. Y. O Caminho Para Casa: o retorno dos dekasseguis. **Textos NEPO – UNICAMP**. Campinas-SP: 2008.
- IOTTI, L. H. A política imigratória brasileira e sua legislação – 1822-1914. In: **X Encontro Estadual de história. O Brasil no Sul: cruzando fronteiras entre o regional e o nacional**. 26 a 30 de jun. Santa Maria-RS: 2010.
- LEVY, M. E. F. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). **Revista Saúde Pública**, São Paulo, supl. 8, p. 49-90, 1974.
- MILESI, R. **Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos**. Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH. Brasília: 2007.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE. **Brasileiros no Mundo: estimativas**. 2<sup>a</sup> ed. Brasília: 2009.
- OLIVEIRA, L. L. **O Brasil dos Imigrantes**. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2002.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM. **Perfil Migratório do Brasil 2009**. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento – CNPD. Ministério do Trabalho. Brasília: 2010.
- PACHECO, C. A. e PATARRA, N. Movimentos Migratórios nos anos 80: Novos padrões? In: PATARRA, N. L. et al. **Migração, condições de vida e dinâmica urbana: São Paulo 1980-1983**. Campinas: I.E./UNICAMP, p. 24-52, 1997.
- PATARRA, N. L. e BAENINGER, R. Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica- Brasil no MERCOSUL. In: **I Congresso da Associação Latino Americana de População – ALAP**. Caxambú-MG: 2004.
- PATARRA, N. L. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 23-33, 2005.
- PATARRA, N. L. Migrações Internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 7-24, maio/ago. 2006.



PATARRA, N e FERNANDES, D. Desenvolvimento e migração IN CHIARELLO, L. M. (org) **Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil em América Latina.** Cap II Políticas Públicas e Migração Internacional no Brasil. Scalabrin International Migration Network. New York. 2011 p. 160-194.

PEREIRA JÚNIOR, Edilson Alves. Espaço, Industrialização e Acumulação Capitalista: Uma Abordagem para o Nordeste e o Ceará. **Mercator: Revista de geografia da Universidade Federal do Ceará** ano 02 no. 04. Fortaleza: UFC, 2003. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/151/120>

RELATÓRIO DA COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **As migrações num mundo interligado: novas linhas de ação.** Fundação Calouste Gulbenkian. 2005.

RIPOLL, E. M. O Brasil e a Espanha na dinâmica das migrações internacionais: um breve panorama da situação dos emigrantes brasileiros na Espanha. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 151-165, 2008.

ROSSI, P. L. Remessas de Imigrantes Brasileiros em Portugal: Inquérito por Amostragem a Imigrantes Brasileiros em Lisboa, Porto e Setúbal. Lisboa: **SOCIUS Working Papers**, 2004.

SABOIA, João. Descentralização Industrial no Brasil na Década de Noventa Um Processo Dinâmico e Diferenciado Regionalmente. **XXIX Encontro Nacional de Economia da ANPEC**. Salvador: ANPEC, 2001. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200104317.pdf>

SALES, T. e BAENINGER, R. Migrações internas e internacionais no Brasil: panorama deste século. Travessia – **Revista do Migrante**, São Paulo, n. 36, p. 33-44, 2000.

SILVA, P. O. da. Aspectos gerais da migração fronteiriça entre Brasil e Bolívia. In: **XVI Encontro Nacional de Estudos Popacionais**. Caxambu-MG: 2008.

SIMAI, S.; BAENINGER, R. Racismo e sua negação: o caso dos imigrantes bolivianos em São Paulo. Travessia – **Revista do Migrante**, São Paulo, n. 66, p. 15-23, 2011.

SUZUKI, T. A Imigração japonesa no Brasil. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, v. 39, p. 57-65, 1995.

TEIXEIRA, H. D. D. Uma visão perspectiva das leis de restrição à imigração no Brasil (1920-1940). In: **XIII Encontro de História** – Anpuh. 04 a 07 de ago. Rio de Janeiro: 2008.





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

*Elena Sánchez-Montijano e Anna Ayuso*

### 1. INTRODUÇÃO

O Brasil é hoje objeto de grande interesse analítico, dentro de um grupo seletivo de países emergentes, entre os que se destacam os BRICS (grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), em função da crescente influência internacional do país, tanto na esfera econômica quanto na política. Um dos efeitos de se tornar uma potência mundial é a mudança nos padrões dos fluxos de mobilidade. O Brasil ocupa um lugar intermediário: por um lado, surge a necessidade de remover obstáculos à imigração qualificada para sustentar o crescimento econômico de um Estado em grande desenvolvimento. Por outro, é preciso controlar a pressão migratória procedente de países vizinhos menos prósperos, mas também as migrações internas das zonas rurais mais pobres para as grandes cidades.

Em 2011, o número de imigrantes regulares no país aumentou em 57%, a maioria deles procedentes de países da região<sup>1</sup>, mas também subiu o número de imigrantes irregulares, o que obrigou o governo a dar respostas políticas. Em janeiro de 2012, por exemplo, o governo brasileiro anunciava, além da regularização de quase 4.000 haitianos que entraram por suas fronteiras em

<sup>1</sup> “Brasil descobre que crescer gera problemas”, BBC, 24/02/2012 [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/02/120224\\_brasil\\_crecimiento\\_economia.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/02/120224_brasil_crecimiento_economia.shtml) – último acesso: 8/06/2012.



apenas algumas semanas, a imposição de um visto para os imigrantes procedentes desse país.<sup>2</sup> A maioria dos políticos, empresários e especialistas reconhecem que ainda que a mão-de-obra externa seja necessária, o Brasil precisa desenvolver uma política de imigração que saiba enfrentar a nova situação. A reforma em curso da política migratória brasileira mantém sua tradição de terra de acolhimento, mas com algumas nuances, introduzindo barreiras à imigração pouco qualificada, que procede principalmente dos países limítrofes. Por outro lado, abre-se a porta para aqueles imigrantes altamente qualificados, majoritariamente, ainda que não exclusivamente, procedentes da União Europeia (UE) e Estados Unidos.<sup>3</sup>

A conjuntura econômica atual mundial é de grave crise para uns e de grandes oportunidades para outros. Por um lado, aqueles países da UE mais afetados pela crise, como Portugal, Espanha ou Itália, são os que na década anterior foram o principal foco de atração de emigrantes brasileiros e hoje não podem oferecer postos de trabalho suficientes para seus próprios cidadãos, alguns deles altamente qualificados. No entanto, outros Estados membros ainda necessitam trabalhadores e, dado o alto grau de envelhecimento da população, vão continuar precisando de fluxos migratórios. Por outro lado, o Brasil também é um país de imigração que precisa de trabalhadores, especialmente dos altamente qualificados, e se ergue como um dos polos de atração de mobilidade mundial. Na direção oposta, o crescimento mais equitativo do país levou ao surgimento no Brasil de uma faixa de classe média mais ampla que procura estudar fora do país e já adquiriu poder aquisitivo suficiente para fazer turismo na Europa. Estamos diante de uma nova situação que se traduz em movimentos migratórios nas duas direções.

Nesse contexto, o objetivo deste ensaio é realizar uma breve aproximação dos desafios que o momento acarreta para todos os atores envolvidos na mobilidade entre os Estados membros da UE e do Brasil. O trabalho divide-se em três partes: primeiro, realiza um percurso histórico pelos fluxos migratórios do Brasil para a UE. Depois, faz uma análise da evolução do arcabouço

2 “Brasil decide fechar as fronteiras aos haitianos”, O Globo, 10/01/2012 <http://oglobo.globo.com/pais/brasil-decide-fechar-as-fronteiras-aos-haitianos-3630521> – último acesso: 8/06/2012.

3 Imigração seletiva é recorrente na História do país, O Globo, 10/01/2012 <http://oglobo.globo.com/ciencia/imigracao-seletiva-recorrente-na-historia-do-pais-3741847> – último acesso: 8/06/2012.



jurídico europeu e seu impacto político nas relações entre Brasil e os Estados membros, e no diálogo bilateral e regional. E finalmente, busca oferecer uma perspectiva nova da mobilidade entre Brasil e a UE, no contexto da crise econômica, e as oportunidades para uma maior cooperação em benefício mútuo. O texto finaliza com breves conclusões.

## 2. PERCURSO PELOS FLUXOS MIGRATÓRIOS A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

A partir de 1990, o fenômeno migratório desde América Latina para a Europa se fez mais visível, mas os primeiros movimentos aconteceram por volta da segunda metade do século XX. A onda de migrantes de então era constituída em parte pelo retorno de emigrantes europeus, mas também por alguns milhares de latino-americanos, principalmente intelectuais de esquerda e artesãos, estudantes universitários e artistas (Yépez, 2007: 22).<sup>4</sup>

O Brasil compartilha esse passado de mobilidade com o resto dos países do seu entorno, mas o fluxo de imigrantes brasileiros para terras europeias só se tornou algo notável a partir do ano 2000. A principal razão para tanto é que nos anos anteriores as condições econômicas e sociais do Brasil eram mais estáveis do que em outros países do continente até que as crises econômicas sucessivas do final do século XX afetaram gravemente a economia brasileira (Solé et al., 2011: 26); outro fator que facilitou a imigração brasileira foi o fato de o Brasil, assim como o Chile, a Argentina e o México, não precisar de visto para entrar no espaço Schengen (Ayuso e Sánchez-Montijano, 2012); em terceiro lugar, após o dia 11 de setembro de 2001, a opção de viajar aos Estados Unidos, primeiro, e dominante, destino durante os anos 80 e 90, ficou mais difícil (Braga, Martes e Fleischer, 2003); e finalmente porque a consolidação na União Europeia dos valores do Estado de Bem-estar contribuíram para

---

<sup>4</sup> Ainda que não possamos esquecer a migração de meados do século XIX até princípios do XX de imigrantes europeus para a América Latina, estimulados pelas condições econômicas desses países e, consequentemente, pela possibilidade de encontrar emprego. Por exemplo, segundo Yépez (2007: 20) a cidade de São Paulo recebeu durante o período compreendido entre 1880 e 1930, três quartos dos espanhóis que se deslocaram, em função do desenvolvimento da indústria do café. Mas a migração interna durante todo o século XX se deslocou das áreas rurais para as grandes cidades brasileiras (ver Solé et al. 2011: 26-34).



atrair a população brasileira (Padilla, 2007: 77). Com esta diversificação nos movimentos migratórios, o Brasil se tornou um país de imigração, deixando de lado a autopercepção de ser um país unicamente receptor de imigrantes (Póvoa, 2006: 25).

A migração brasileira de começos do século XXI foi identificada como uma migração de mão-de-obra com características similares ao do resto dos países da América Latina. Sua porta de entrada foi principalmente a legal, por períodos inferiores a três meses, que se tornava irregularidade ao esgotar o período de estadia permitido. No entanto, o desenvolvimento dos fluxos acabaria por transformá-la em uma migração com particularidades interessantes de analisar em comparação com a migração de seus países vizinhos.<sup>5</sup> Primeiro, observa-se que uma porcentagem alta dos movimentos produzidos é de turismo e negócio. Segundo, existe uma heterogeneidade maior no perfil educacional e cultural, em boa medida explicado pelo tipo de fluxos que são produzidos, o que leva a uma grande diversificação no setor trabalhista (Padilla, 2006). Terceiro, em relação a outros grupos de latino-americanos, a visão de futuro dos brasileiros passa mais pela origem do que pelo destino; observamos isso no fato de se nacionalizarem menos (Solé et. al, 2011: 68-69) ou na grande mobilidade estudantil. Quarto, a crise econômica e financeira europeia não só não reduziu a mobilidade de curta duração dos brasileiros para a Europa, mas chegou a aumentá-la, em parte graças à revalorização do brasileiro (UNWTO, June 2010: 24). Quinto, a população brasileira circula mais do que seus vizinhos latino-americanos, tanto dentro do espaço Schengen como para seu país de origem (Sáenz y Salazar, 2007: 178), mobilidade especialmente incrementada pela crise econômica.

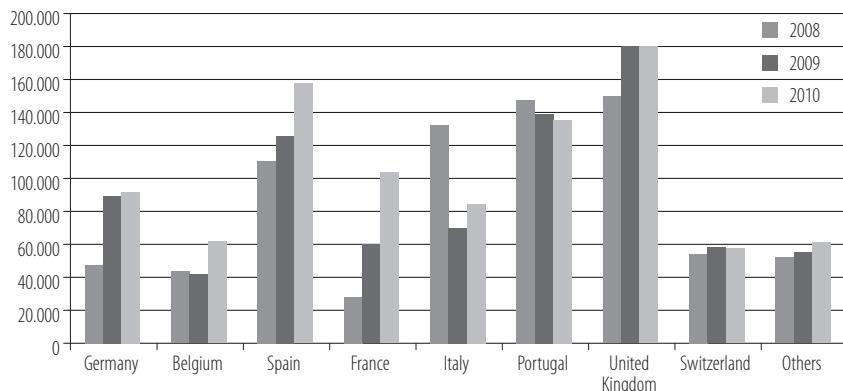
O número de pessoas de origem brasileira na Europa cresceu entre 2008 a 2010: 145.295 brasileiros. No entanto, a crise teve impacto na população interanual que se estabelece nos diferentes países. Os brasileiros na Europa passaram de 766.594 em 2008 a 911.889 em 2010 (Brasileiros no Mundo, 2008, 2009 e 2010). Por países (gráfico 1), o país com maior população brasileira da Europa, o Reino Unido, passou de 150.000 brasileiros a 180.000 no período de 2008 a 2010. Na Espanha, segundo país com mais brasileiros, segundo dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, durante o mesmo período o

5 Para ver algumas das principais características da população imigrante procedente da América Latina, deve-se consultar o texto de Herrera y Yépez (2007: 10-11).



número de brasileiros passou de 110.000 a 158.761.<sup>6</sup> No entanto, em países como Portugal ou Itália, respectivamente terceiro e quarto com maior número de brasileiros, houve uma redução da presença de cidadãos de origem brasileira. No período entre 2008 e 2010, Portugal perdeu 11.280 e a Itália, 47.000 pessoas de origem brasileira, fato que pode ser interpretado como efeito da crise econômica.

**Gráfico 1.** População de origem brasileira em países europeus, período 2008-11



Fonte: Brasileiros no Mundo (2008, 2009 e 2011) *Estimativas*. Ministério das Relações Exteriores. Elaboração própria.

Apesar de cada vez haver mais brasileiros na Europa, se fizermos uma análise por anos vamos nos deparar com uma queda na mobilidade permanente de brasileiros para a Europa no período entre 2008 a 2011 (tabela 1). Isto se explica de novo pela crise econômica na Europa, mas também pela revalorização da moeda brasileira, o que permitiu que tivessem acesso novamente a países como os Estados Unidos. O resultado é que em 2008 a Europa expediu 72.866 vistos de longa duração, mas em 2010 foram apenas 58.181. E a queda teve como razão principal o acesso ao mercado de trabalho.

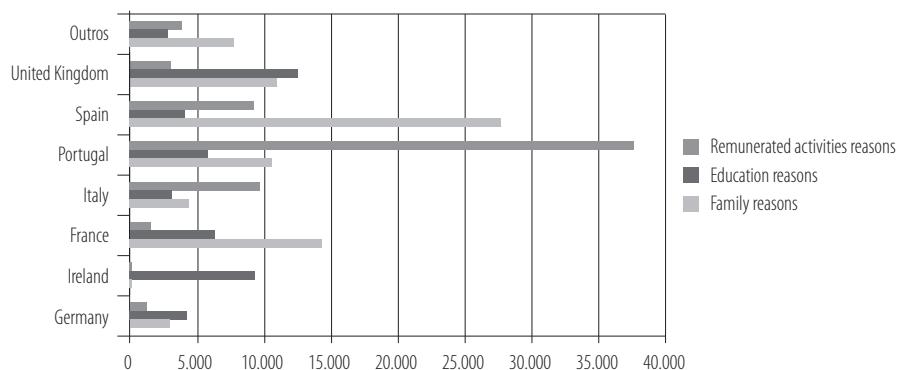
<sup>6</sup> Os dados apresentados devem ser considerados com parcimônia. Eurostat mostra, no caso da Espanha, único país de que tem dados de população por origem, uma conclusão oposta: de acordo com Eurostat e os dados fornecidos pelo Governo da Espanha, esse país passou de 150.668 brasileiros em 2009 para 135.000 em 2011.

**Tabela 1.** Vistos de longa duração por motivos, período 2008-10

	2008	2009	2010
Razões familiares	27.711	27.887	24.284
Razões educacionais	18.282	14.951	16.243
Razões de atividades remuneradas	26.873	23.097	17.654
Total	72.866	65.935	58.181

Fonte: First permits by reason, length of validity and citizenship – Annual data [migr\_resfirst]. Eurostat. Elaboração própria.

Além de ter países europeus preferentes (Reino Unido, Portugal ou Espanha), a mobilidade entre Brasil e Europa se especializou. Podemos comprovar através dos vistos de residência de longa duração emitidos pelos consulados dos Estados membros no Brasil (gráfico 2). Por exemplo, 93,4% dos brasileiros que estabeleceram no período de 2008 a 2010 na Irlanda escolheram o destino por razões de estudo. Aproximadamente 50% dos brasileiros afincados na Alemanha e no Reino Unido também o fizeram pelo mesmo motivo. A maioria dos países, exceto Irlanda, tem porcentagens altas de reagrupamento familiar, acima de 20%. Destacam-se Espanha e França, onde 67,1% e 63,9%, respectivamente, dos brasileiros que se estabelecem nestes países fazem-no por reagrupamento familiar. Os brasileiros que procuram trabalho na Europa o fazem principalmente em Portugal (69,4%) e na Itália (55,7%).

**Gráfico 2.** Emissão de vistos de residência por motivos, período 2008-11<sup>7</sup>

Fonte: First permits by reason, length of validity and citizenship – Annual data [migr\_resfirst]. Eurostat. Elaboração própria.

7 Com o objetivo de identificar as tendências do fluxo, foram somados os vistos expedidos no período que vai de 2008 a 2011.



Estes dados demonstram, de modo efetivo, como a crise repercutiu negativamente na população que buscava se assentar na Europa. No entanto, não aconteceu o mesmo com a mobilidade de curta duração. Os países da UE, em seu conjunto, são o primeiro destino da população brasileira no exterior. Se somarmos os 10 primeiros países europeus com maior fluxo migratório anual (Portugal, Espanha, Itália, Inglaterra, França, Alemanha, Suíça, Irlanda, Bélgica e Holanda) representam 49% do total de imigrantes de origem brasileira no mundo. Se desmembrarmos o grupo por países<sup>8</sup> observaremos que Portugal é o principal país de destino, com 65.969 brasileiros (13,4%) durante 2010, seguido pela Espanha, com 46.330 (9,4%), Itália com 34.652 (7,0%) e Reino Unido com 32.270 (6,2%) (IBGE, 2011).

E finalmente falta dizer que, embora a crise faça com que os fluxos deixem de ser predominantemente do Brasil para a Europa, como na década passada, o certo é que sua demonstração estatística não é possível porque nem o Brasil, como novo país de destino, nem a maioria dos novos países europeus de origem, estão documentando esses movimentos. Como exemplos, o último censo demográfico realizado em 2010 no Brasil (IBGE, 2011) não recolhe em nenhuma de suas seções a população estrangeira por seu país de origem. Por outro lado, a maioria dos Estados membros da UE não informam os dados de emigração à Eurostat. O único país que informa das saídas de população nacional para o Brasil é a Espanha.<sup>9</sup> O número de espanhóis no Brasil nos últimos quatro anos dobrou. Se em 2007 eram 9.013 espanhóis com residência no Brasil, em 2010 esse número chegava a 17.346. Esse ritmo de crescimento contrasta com a desaceleração do comércio e com os investimentos espanhóis no Brasil. A Espanha, que chegou a ser o segundo principal país investidor no Brasil, só superada pelos Estados Unidos, reduziu o volume de investimento como consequência da crise, mas continua mantendo uma grande participação e Brasil continua sendo um mercado estratégico por seu grande dinamismo. Portanto, termina sendo lógico que jovens profissionais espanhóis vejam no Brasil as oportunidades que a atual conjuntura europeia não oferece.

8 De acordo com o Censo brasileiro 2010, os Estados Unidos são o país que mais recebeu imigrantes durante 2011, 23,8% do total (117.104) e Japão é o quarto, com 7,4% (36.202).

9 Os dados da Espanha podem ser encontrados em Eurostat, *Emigration by sex, age group and country of birth (migr\_emi4ctb)*.



### 3. ACORDOS E DESACORDOS POLÍTICOS SOBRE AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA UE NAS RELAÇÕES COM O BRASIL

Como foi destacado aqui, antes da crise de 2007 na UE, e durante os períodos de dificuldades econômicas do Brasil no final dos anos noventa e no começo do século, a Europa foi um lugar de destino de migração brasileira. No entanto, essas migrações não foram incluídas na agenda bilateral até tempos relativamente recentes, e principalmente em relação ao plano regional, dentro do contexto das relações entre a UE e América Latina e o Caribe (ALC). Essa agenda veio determinada pelo nascimento e desenvolvimento da política europeia de migrações, que por sua vez foi uma consequência ineludível da implantação da área de livre circulação de pessoas entre os territórios dos Estados da UE. Dado que o objetivo inicial se concentrou na regulação dos fluxos e políticas de controle, foi projetada uma imagem de uma “Europa fortaleza” que se blindava contra o exterior.

Paulatinamente, foi sendo introduzido um enfoque mais global que atendendo às causas e consequências dos movimentos migratórios, mas continuou prevalecendo uma orientação defensiva e unilateral que é percebida de modo negativo no exterior, principalmente quando pressupõe a incorporação de restrições que antes não existiam. O Acordo Schengen de 1985 e a Convenção de Schengen de 1990, além da supressão de controles fronteiriços interiores, estabeleceram a harmonização progressiva das normas relativas às condições de entrada e vistos para estadias de curta duração. Ainda que o Tratado de Maastricht de 1993 tenha incorporado de modo genérico a imigração como tema a ser abordado dentro do arcabouço da UE, foi o Tratado de Amsterdam de 1999 que incluiu nas competências comunitárias o controle das fronteiras, imigração e asilo.

Só em 2004, porém, o Conselho Europeu adotou o Programa de La Hay para o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e definiu uma aproximação global do fenômeno migratório. Com a aprovação do “Enfoque Global das Migrações” de 2005, abriu-se o debate sobre os instrumentos e ações de caráter preventivo, para lutar contra a falta de oportunidades, o desemprego ou a pobreza em suas origens. O comunicado da Comissão Europeia, COM (2008) 611, “Reforçar a Abordagem Global da Migração: Aumentar a coordenação, a coerência e as sinergias”, destacou a gestão organizada dos fluxos migratórios, o diálogo e a cooperação nas relações com os países de origem e trânsito, bem



como estímulo dos instrumentos de integração dos cidadãos de terceiros países como esteio da política de imigração europeia.

Quanto às medidas de integração dos imigrantes regulares, por se tratar de uma competência do Estado, a UE se limita a promover a coordenação das políticas nacionais sobre programas antidiscriminação, promoção do respeito pelos direitos fundamentais, fomento do diálogo intercultural e fortalecimento das capacidades e oportunidades de participar na sociedade. Existe um programa de apoio a programas nacionais<sup>10</sup> e promove o intercâmbio de boas práticas<sup>11</sup> no marco do Fundo Europeu para a Integração. Não obstante, a regulamentação dos fluxos continuou sendo o eixo principal da política comunitária que afetou as relações com a América Latina em geral e com o Brasil em particular. Já a cooperação e o diálogo sobre migrações com a América Latina tiveram apenas um desenvolvimento incipiente.

A regulação de fluxos trouxe o estabelecimento de critérios comuns de acesso e permanência, além de estimular, paralelamente, a luta contra a migração irregular. Tudo isso se traduziu no incremento dos requisitos de entrada e no endurecimento das vias de regularização que afetam os cidadãos de todos os demais países. No que diz respeito à entrada no espaço europeu, as competências se dividem entre a normativa comunitária, que regula a admissão para estancias de menos de três meses; e os Estados membros, cujas leis nacionais de estrangeiros regulam as admissões para estadias mais longas. Os cidadãos brasileiros não precisam de visto prévio para entrar pelas fronteiras da UE para permanências de até três meses, ao contrário do que se exige a outros países da América Latina. Os brasileiros, porém, precisam preencher uma série de requisitos, apresentar a documentação da viagem de ida e volta e comprovar meios suficientes para subsistência, não estar inscrito como não admissível no Sistema de Informação Schengen (SIS); e não representar uma ameaça para a ordem pública, para a segurança interior, para a saúde pública nem para as relações internacionais dos Estados membros.

10 O programa AENEAS (2004-2008) foi substituído pelo INTI (Integration of Third Countries Nationals).

11 O MIPEX (Migrant Integration Policy Index) é um exemplo, discorre sobre as políticas de integração dos imigrantes em 28 países [www.integrationindex.eu](http://www.integrationindex.eu) – último acesso: 8/06/2012.



A harmonização legislativa das condições de obtenção do visto na UE e o modelo uniforme de visto<sup>12</sup> de curta duração pretendia terminar com o chamado “*visa shopping*”, uma vez que os consulados devem requerer dos petiçãoiros os requisitos do país para onde se dirigem os demandantes de visto, não os do país ao que se solicita o visto. Mas persiste certa discricionariedade por parte dos Estados da EU na implantação do visto Schengen que torna mais difícil a entrada por alguns países do que por outros. Esse fato incentiva alguns imigrantes a buscar consulados alternativos de acesso, tanto de outro país Schengen para o qual se viaja, quanto o de algum país vizinho. Observa-se, assim, que os consulados do Brasil, cujos cidadãos não precisam de visto Schengen, registraram taxas altas de respostas negativas, o que poderia indicar a tentativa de *visa shopping* vinda de cidadãos de nacionalidades vizinhas (Ayuso y Sánchez-Montijano, 2012). Para estadias de mais de três meses, os brasileiros vão ter que pedir um visto válido para o país de destino. Ainda que sejam vistos nacionais, diretrizes e recomendações foram elaboradas para facilitar a circulação internacional em âmbitos considerados estratégicos pela UE.

Alguns exemplos seriam a Recomendação<sup>13</sup> e a Diretiva<sup>14</sup>, para facilitar a admissão de cidadãos de terceiros países para efeitos de pesquisa científica de 2005; a Diretiva<sup>15</sup> sobre admissão de cidadãos de terceiros países para realização de estudos, intercâmbio de alunos, práticas não remuneradas ou serviços de voluntariado de 2004, que inclui estudantes de ensino superior e de ensino médio; e a Diretiva<sup>16</sup> de 2009, relativa às condições de entrada e residência de cidadãos de terceiros países para fins de emprego altamente qualificado (cartão azul), que prevê igualdade de trato e mobilidade no território da UE. Os residentes estrangeiros de longa duração (cinco anos ininterruptos) em um Estado da UE contam com uma Diretiva<sup>17</sup> que também estabe-

---

12 Regulamento 1683/95 do Conselho, de 29 de maio de 1995, pelo qual se estabelece um modelo uniforme de visto, DO L 164 de 14.7.1995, pp. 1-4.

13 Recomendação do Conselho, de 2005, DO L 289 de 3.11.2005, pp. 26-28.

14 Diretiva 2005/71/CE do Conselho de 2005 a, DO L 289 3 11 2005 pp 15-ss.

15 Diretiva do Conselho 2004/114/CE de 13 de dezembro de 2004, DO L 375 de 23.12.2004

16 Diretiva 2009/50/CE do Conselho de 25 de maio de 2009 relativa às condições de entrada e residência de cidadãos de terceiros países para fines de emprego altamente qualificado, DO L 155 de 18.06.2009, p. 17-ss.

17 Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 2003, DO L 16 de 23.1.2004



lece a igualdade de trato no acesso ao emprego, educação, prestações de Seguridade Social ou benefícios fiscais, e o direito de circular e de residir em outro Estado membro da UE. Em matéria de Reagrupamento Familiar, a Diretiva de 2003 estabeleceu procedimentos e direitos comuns<sup>18</sup>. No entanto, a legislação comunitária é restritiva em relação à liberdade de estabelecimento e à prestação de serviços dos cidadãos de terceiros países, ainda que essa liberdade esteja reconhecida como um Princípio básico na política comum de emigração<sup>19</sup>. Este é um dos temas delicados que estão sendo negociados no tratado da Associação com o Mercosul, junto com a liberalização dos intercâmbios comerciais e de serviços.

A efetividade de todas as disposições europeias depende da transposição nacional e de sua efetiva aplicação, pois a situação regular de um cidadão brasileiro dentro do território da UE depende do direito do país onde estiver, ainda que esteja prevista uma diretiva comum de autorização de residência e trabalho para harmonizar a situação dos trabalhadores residentes de terceiros países<sup>20</sup>. A toda esta normativa se somam-se os convênios bilaterais e multilaterais assinados pelos países da EU, que serão abordados posteriormente e são os que marcam as diferenças entre os cidadãos procedentes de um país e o resto.

Na luta contra a irregularidade, existem duas grandes linhas: em primeiro lugar, a linha contra o emprego ilegal e a economia submersa, que estabeleceu sanções aplicáveis aos empresários que empreguem residentes irregulares<sup>21</sup>. Em segundo lugar, o estabelecimento de um sistema integrado de gestão fronteiras e os controles nos limites da UE que, para os efeitos que interessam ao Brasil, que gerou o SIS e a diretiva de 2008 relativa aos procedimentos e normas comuns para o retorno dos cidadãos de terceiros países que ficaram ilegalmente no território<sup>22</sup> desses países. Esta última, conhecida como “diretiva da vergonha”<sup>23</sup>, foi objeto de protestos em todos os países da ALC (Acosta,

---

18 Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 2003, DO L 251 de 3.10.2003

19 COM (2008) 359 final de 17.06.2008.

20 Proposta de Diretiva do Conselho, de 23 de outubro de 2007, COM (2007) 638.

21 Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de junho de 2009.

22 Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008

23 O apelido foi cunhado pelo presidente da Bolívia Evo Morales Aymar (“Carta aberta de Evo Morales contra a Diretiva da Vergonha” europeia”, La Red 21, 15/06/2008)



2009) e de instâncias regionais como MERCOSUL<sup>24</sup> ou UNASUL<sup>25</sup>, das quais Brasil é integrante, já que os latino-americanos são um dos principais grupos de imigrantes afetados pela irregularidade sobrevinda.

Entre outras questões, a diretiva do retorno impede que haja regularizações coletivas futuras e obriga os Estados a expulsar estrangeiros em situação irregular, deixando como possibilidade única circunstâncias excepcionais aplicáveis a um caso concreto. A princípio, a norma estabelece padrões mínimos e pretende elevar a proteção dos estrangeiros e suas garantias no conjunto da UE. Alguns dos Estados mais restritivos neste terreno (Reino Unido, Irlanda e Dinamarca) não fazem parte do Espaço Schengen e não têm obrigação de aplicá-la. No entanto, em alguns Estados do Shengen a diretiva serviu para endurecer a lei nacional, como na Espanha, onde foi permitida uma extensão do período de detenção em centros de retenção de imigrantes.

Outro fenômeno que afeta principalmente os países aos que não se pede de visto para entrar, como o Brasil, é a rejeição nas fronteiras. As rejeições aumentaram a partir de 2007 quando, sob a justificativa de maior harmonização europeia, foram modificados os requisitos de entrada, fundamentalmente através do documento de justificação do local de hospedagem ou de uma obrigatória carta de convite privado (oficializada de diferentes formas, dependendo do país), e da disposição de meios econômicos suficientes. Por todos estes requisitos, esta via de entrada foi qualificada de “visto encoberto”. Em alguns países, há atuações diferenciadas sobre os critérios de valorização da documentação, ou outras questões como a quantidade de dinheiro disponível, validade dos cartões de crédito, cobertura dos seguros de saúde, etc. Isto deu margem a atuações arbitrárias que geram insegurança e desaprovação social e política (Ayuso y Sánchez-Montijano, 2012). Ainda que o processo de rejeição nas fronteiras exija garantias legais e um tratamento adequado, em determinadas épocas, acabam acontecendo episódios de saturação. Como reação ao incremento das rejeições em fronteiras de

- 
- 24 A XXXV Cúpula do Mercosul, realizada no dia 2 de julho de 2008 condenou a diretiva de retorno e a normativa vigente sobre os direitos humanos; tanto a europeia, quanto a internacional (“O Mercosul e a Bolívia criticam a diretiva de retorno”, El País, 02/07/2008).
  - 25 A UNASUL aprovou, no dia 2 de julho, uma declaração na qual expressava sua rejeição à diretiva de retorno e às tentativas de criminalizar a imigração, exigindo um tratamento justo e com garantias de direitos aos imigrantes <http://www.comunidadandina.org/unasur/4-7-08diretivaUE.htm> – último acesso: 8/06/2012.



cidadãos brasileiros na UE, o Brasil começou a tomar medidas de resposta que avaliaremos na seção seguinte.

A readmissão de um estrangeiro em um país ou outro depende também dos acordos bilaterais ou regionais. Como a UE não dispõe de competência plena para assinar acordos migratórios precisa recorrer a acordos mistos ou estimular a assinatura de acordos bilaterais entre os Estados membros e terceiros países. A UE deixou de adotar acordos bilaterais e setoriais de repatriação com terceiros países a integrar as migrações nos acordos de associação ou cooperação gerais. O objetivo é conseguir maior colaboração em matéria migratória em troca de ajuda, normalmente econômica. No entanto, no caso da ALC, os acordos vigentes de associação não as cláusulas sobre migrações não vão além de vagas menções. No caso do Brasil, as negociações do acordo de associação com o MERCOSUL foram reabertas após dez anos de estancamento na cúpula UE-ALC de Madri, em maio de 2010, mas ainda estão distantes as perspectivas de alinhamento das posições na atual situação de crise.

O Brasil e a UE, porém, concordaram em lançar uma Parceria Estratégica em 2007 cujo Plano de Ação inclui a questão das migrações o que gerou algumas iniciativas recentes. Em linhas gerais, o plano reitera as mesmas preocupações e conteúdos que aparecem no Diálogo Estruturado sobre Migrações entre a UE e a ALC, que descreveremos a seguir; no plano bilateral UE-Brasil, porém, se concretizaram dois acordos de facilitação de vistos de curta duração: um para passaportes diplomáticos, que entrou em vigor em abril de 2011, e outro para passaportes comuns, que ainda não entrou em vigor. Os vistos de longa duração são competência dos Estados, portanto deveriam ser negociados no plano bilateral ou através de acordos mistos.

As relações do Brasil com os Estados da UE em matéria de migração também têm reflexo nos acordos bilaterais, ainda que de modo escasso e fragmentado. Os únicos países da UE com quem Brasil tem acordo sobre migrações em vigor são: Reino Unido (2009), Portugal (2007) Itália (1962, terminado em 1973) e Espanha (1964). Além disso, existem acordos sobre Seguridade Social; estão em vigor os Acordos com Espanha (1995), Grécia (1990), Itália (1977), Luxemburgo (1967) e Portugal (1995). Os acordos com Alemanha e Bélgica já foram assinados, mas ainda não entraram em vigor. Neste assunto, é preciso destacar o Convênio multilateral Ibero-americano, assinado em junho de 2011, dentro do marco da Cooperação Ibero-americana que já foi subscrito pela Espanha, pela Bolívia, pelo Brasil e pelo Equador;



espera-se que em breve Chile, El Salvador, Paraguai e Portugal somem-se a eles.<sup>26</sup> Este acordo permite a acumulação dos direitos dos trabalhadores em todos os países signatários.

Muito mais disseminados estão os tratados de isenção total ou parcial de vistos que foram assinados com praticamente todos os países da UE aos quais ainda se exigia visto<sup>27</sup>. Também estão em vigor acordos sobre turismo: com a Espanha (2005), Estônia (2006), França (1997), Grécia (2006), Hungria (1998), Itália (1995) e Romênia (2006). Existem ainda acordos culturais já concluídos entre o Brasil e os seguintes países: Alemanha (2012), Eslováquia (2005) Espanha (1965), Estônia (2000), Finlândia (1990), Grécia (2008), Hungria (1998), Itália (1998), Países Baixos (1968) Polônia (1992), Reino Unido (1979), República Tcheca (1990) e Romênia (2006), mas são acordos que se relacionam com os fluxos migratórios de modo apenas tangencial. Vale observar que a rede de acordos entre Brasil e os países da UE está concentrada nos países com os quais tradicionalmente manteve relações: Portugal em primeiro lugar, mas também Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido. Em contrapartida, existem muitos países com quem Brasil se limita a acordos de isenção de vistos (Áustria, Dinamarca, Eslovênia, Lituânia, Suécia). Com alguns países menores, como Irlanda, Chipre, Letônia ou Malta não existem acordos relevantes.

Com a França, o Brasil assinou um acordo de Parceria Estratégica que está em vigor desde 2008 e com Espanha também foi acordado um plano de Parceria Estratégica em 2007. Mas em nenhum deles o tema das migrações foi abordado de modo efetivo. O diálogo sobre as migrações foi conduzido através principalmente da agenda birregional. A cooperação em assuntos de migrações vem sendo abordada em alguns fóruns de diálogo entre a UE e a América Latina e Caribe (ALC) desde 2004. Só na Cúpula de Lima de maio de 2008, porém, foi reconhecida a importância de definir e reforçar os âmbitos de cooperação mútua nas áreas de migração e mobilidade. Inícios condicionados pelos efeitos negativos da diretiva de retorno aprovada nesse mesmo ano. Na

26 Convênio Multilateral Ibero-americano de Seguridade Social, adotado unanimemente pela XVII Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado, celebrada em Santiago de Chile (2007).

27 A lista indicativa de países que exigem ou dispensam de visto em passaportes oficiais e diplomáticos aparece em <http://mamapress.files.wordpress.com/2010/07/regime-de-visto.pdf> (atualizada em Agosto de 2008) – último acesso: 8/06/2012.



Declaração de Lima, pela primeira vez foi incorporado o princípio de “responsabilidade compartilhada” e o reconhecimento da “contribuição econômica, social e cultural dos migrantes às sociedades receptoras”. Apesar destas tentativas, ainda hoje é difícil transformar a retórica dos discursos em ações conjuntas, porque prevalecem os interesses domésticos.

A ideia de abrir um diálogo político UE-ALC sobre migração foi uma iniciativa da Assembleia Parlamentar birregional EUROLAT<sup>28</sup>, junto com a sugestão de criar um Observatório da Migração (Ayuso y Sánchez-Montijano, 2011), encarregado do acompanhamento permanente e de questões ligadas aos movimentos migratórios no eixo euro-latino-americano. Após a Cúpula de Lima, a EUROLAT decidiu criar um Grupo de Trabalho sobre “Migração nas relações UE- ALC”. O resultado do grupo de trabalho foi o Diálogo Estruturado sobre Migração<sup>29</sup>. Este se soma aos diálogos prévios da UE com outras regiões, dentro do marco do Enfoque Global de Migração, enquanto ao mesmo tempo consolida as migrações como um tema da agenda. Reunindo os três âmbitos identificados na Declaração de Lima, o Diálogo se estrutura em três grandes blocos: vínculos entre migração e desenvolvimento; migrações regulares e migrações irregulares. Na primeira seção, são identificados como temas as causas da migração, o efeito das remessas, a prevenção da fuga de cérebros e o fortalecimento das autoridades competentes. Na migração legal, foram tratados os direitos e deveres dos emigrantes, tanto na entrada quanto na permanência e na saída, o reconhecimento das qualificações, a migração circular e a reunificação familiar; Finalmente, a preocupação da ALC sobre a Diretiva de retorno se concentra na migração irregular.

As migrações ocuparam um espaço importante na Cúpula UE-ALC de Madri de 2010 e o Plano de Ação identificou como objetivos: determinar desafios e oportunidades que requerem soluções comuns; contar com uma base de documentação mais sólida para compreender melhor a realidade; estabelecer sinergias positivas entre migração e desenvolvimento, migração regular e irregular e outras questões relacionadas; e promover o respeito pleno dos Direitos Humanos. Com estas bases e com a experiência acumulada, o cenário da

28 Ver Assembleia Parlamentar Euro-Latinoamericana (Eurolat), Mensagem para a V Cúpula UE-ALC de Lima de 16 e 17 de maio de 2008, Lima, 1 de maio de 2008.

29 Conselho da União Europeia, *Launch of the EU-LAC Structured Dialogue on Migration*, Bruxelas, 30 de junho de 2009.

crise posiciona o Brasil como um país decisivo no momento de superar dinâmicas de confronto e buscar estratégias compartilhadas para a gestão das migrações, com uma perspectiva de desenvolvimento em sintonia com um mundo cada vez mais interdependente e interconectado.

#### 4. MIGRAÇÕES ENTRE BRASIL E A UE EM UM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

A aceleração e diversificação da mobilidade entre o Brasil e a UE estão apenas começando e vários efeitos da nova situação já podem ser analisados. Como dissemos, os fluxos de longa duração de brasileiros para a UE caíram, os de curta duração, porém não diminuíram: turismo e negócio. Por outro lado, os fluxos da UE para o Brasil estão aumentando. Ainda assim, os acordos jurídicos e políticos necessários e benéficos para todos ainda tem um longo caminho por percorrer.

No que diz respeito aos fluxos de brasileiros, Europa se transformou no principal lugar de interesse, especialmente no caso de países com forte relação histórica ou cultural, como Portugal ou Espanha. Os brasileiros ocupam atualmente o primeiro lugar na lista de visitantes a Portugal (UNWTO, Outubro 2010: 24), e o segundo lugar do continente americano, atrás apenas dos Estados Unidos, na lista de visitantes a Espanha (Solé et al, 2011: 18). O crescimento do turismo para a Europa é claro, apesar da crise. De acordo com os dados proporcionados por Eurostat, observamos que de 2005 a 2010 os pernoites de brasileiros na Europa subiram 41% (tabela 2). Todos os países da UE experimentaram um grande incremento durante este período, com exceção do ano 2009, em que a queda generalizada pode ser interpretada como reflexo do medo da crise; a Itália é o país de Europa em que permanecem por mais tempo; em segundo lugar, está a Espanha.

Brasil é o país que lidera o ranking mundial do aumento das despesas com turismo internacional. Os turistas brasileiros gastaram 54% a mais no ano 2010, em comparação com 2009 (UNWTO, Outubro 2010: 3). Para a UE, a indústria do turismo gera mais de 5% do PIB comunitário, 10% de modo indireto, e emprega 5,2% da mão de obra, 12% indiretamente.<sup>30</sup>



**Tabela 2.** Estadias de brasileiros em alojamentos turísticos de países europeus, 2005-10

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Alemanha	244.692	426.484	386.394	404.520	333.340	475.900	2.271.330
Espanha	472.296	518.716	658.840	798.849	777.815	1.044.060	4.270.576
Itália	773.898	867.651	1.125.925	1.226.481	1.137.182	1.427.733	6.558.870
Portugal	431.257	483.529	584.002	699.127	616.386	854.456	3.668.757
Reino Unido	472.754	715.760	390.941	862.522	733.727	:	3.175.704
Outros	168075	209126	279835	502475	388321	497980	2.045.812
Total	2.562.972	3.221.266	3.425.937	4.493.974	3.986.771	4.300.129	21.991.049

Fonte: Nights spent by non-residents in tourist accommodation establishments – world geographical breakdown – annual data [tour\_occ\_ninraw]. Eurostat. Elaboração própria.

Notas:

1. Estão incluídos os 5 países que têm maior número de noites dentro do grupo que disponibiliza dados para Eurostat. Por exemplo, a França não envia os dados.
2. Dados não disponíveis.

Os dados disponíveis demonstram um crescimento significativo do turismo europeu no Brasil até o começo da crise econômica e financeira. Em 2005, 346.211 pessoas viajaram para o Brasil, em 2008, esse número chegou 520.977. Em 2009, no entanto, o número de visitantes estrangeiros voltou a cair até 350.685.<sup>31</sup> A Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, que vão ser realizados no Brasil, podem ser um bom momento para desenvolver as relações entre a União Europeia e o Brasil, no marco de um país em transformação. Os dois eventos internacionais serão uma grande oportunidade para a mobilidade, tanto turística quanto empresarial ou laboral com a UE. Existem hoje na Europa grandes potências turísticas que podem ser muito úteis para o desenvolvimento de um setor que Brasil sofre de grandes carências de formação especializada, infraestruturas e

31 Os dados de turismo são extraídos de Eurostat. En concreto de: Number of trips – holiday and business trips – by country or world region of destination – annual data [tour\_dem\_ttw]. Os dados devem ser tomados exclusivamente para valorizar o desenvolvimento anual. Países como Alemanha ou Espanha não enviam dados para esta base.



dotação da capacidade hoteleira insuficiente. Por sua vez, a UE deveria abrir-se para o enorme potencial de negócios que o país tem. Neste âmbito, foram assinadas cartas de intenção entre a UE e o Brasil em 2011, para facilitar os fluxos turísticos, ao mesmo tempo em que se criava um diálogo específico em matéria de turismo.

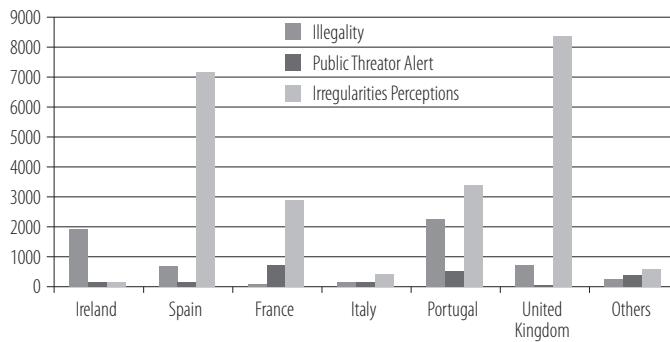
Dentro dessa linha, é interessante a iniciativa europeia “50.000 Tourist”. O projeto, baseado na *2010 Communication on Tourism* (COM (2010) 352 final), pretende promover o turismo da América Latina durante as baixas temporadas. Para seu desenvolvimento, a Comissão Europeia e os Estados membros, a indústria turística e as companhias aéreas estão trabalhando juntos com o objetivo de “criar emprego, reforçar a imagem da Europa”. Os beneficiários desta nova ação serão cidadãos de países da UE e da Argentina, Brasil e Chile.

Apesar deste crescimento bidirecional do turismo e de sua importância econômica, as relações entre Brasil e a UE se enrijeceram em alguns países, em função dos controles de fronteira. Embora nem os turistas brasileiros precisem de visto para entrar no espaço Schengen, nem os cidadãos dos Estados membros precisem de visto para entrar no Brasil, isso não significa que a entrada seja automática, nem homogênea. A principal consequência foi, como destacamos aqui, uma arbitrariedade na rejeição nas fronteiras. A UE faz alusão principalmente a motivos de segurança, mas a imensa maioria das rejeições não acontece por problemas formais de documentação, mas sim casos em que a polícia de fronteiras considera que os motivos para estadia não estão sendo justificados de modo suficiente. As inspeções nos aeroportos não são exaustivas e nem todos os passageiros são inspecionados, mas somente aqueles que a polícia fronteiriça considera oportuno, escolha feita de modo arbitrário (gráfico 3).

Os motivos reais estão mais relacionados com o medo à possível irregularidade do que com a segurança pública. Reino Unido e Espanha são os países que contam com o maior número de rejeições por percepções de irregularidade; em segundo e terceiro lugar, Portugal e França. No entanto, a queda entre 2008 e 2011 é considerável (gráfico 4), das 12.035 rejeições nas fronteiras de 2008, chegou-se ao número de 4.985 no último ano. A maior queda aconteceu no Reino Unido, passou a ser o segundo país em número de devoluções, atrás da Espanha, o que pode estar relacionado com a negociação e a assinatura de acordos sobre migrações de 2009.



**Gráfico 3.** Motivos de rejeição na fronteira por países europeus, soma do período 2008-11



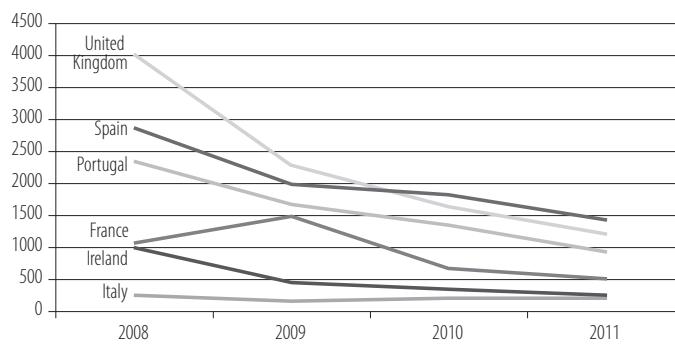
Fonte: Cidadãos de países do terceiro mundo que tiveram sua entrada negada nas fronteiras externas – Annual data (rounded) [migr\_eirfs]. Eurostat. Elaboração própria.

Notas: 1. Ilegalidade incluída: sem documentos de viagem válidos; sem visto nem visto de residência válido; documentos de viagem falsos; visto ou comprovante de residência falsos; pessoa que já havia ficado três meses em um período de seis meses.

2. Ameaça ou alerta público incluído: pessoas consideradas como ameaça pública.

3. Percepções de irregularidade incluídas: objetivo e condições de estadia não justificadas. Sem meios suficientes para subsistência.

**Gráfico 4.** Recusa da entrada na fronteira de países europeus, período 2008-11



Fonte: Cidadãos de países do terceiro mundo que tiveram sua entrada rejeitada nas fronteiras externas. – Annual data (rounded) [migr\_eirfs]. Eurostat. Elaboração própria.

A falta de avanços nas negociações com a Espanha terminou por gerar um litígio. De 2008 até 2011, a Espanha expulsou 8.095 brasileiros, uma média de 2.024 pessoas por ano. Em função disso, muitos cidadãos brasileiros começaram a entrar por Paris, Amsterdam ou Frankfurt, e não pelo aeroporto de



Madri (Ayuso y Sánchez-Montijano, 2012). Além disso, como resposta, Brasil aplicou a reciprocidade. A partir de abril de 2012, os turistas de origem espanhola viram-se obrigados a apresentar, além do passaporte, a passagem de ida e volta, comprovação de recursos financeiros, reserva de hotel ou carta-convite. De acordo com dados da polícia de imigração brasileira, o número de espanhóis que tiveram impedida a entrada no Brasil no primeiro quadrimestre de 2012 chegou a 70% do total de turistas que foram expulsos ao longo de 2011.<sup>32</sup> No começo de junho de 2012, o governo do Brasil sentou-se com o governo espanhol para discutir o conflito. Na reunião, concordaram em simplificar as tramitações alfandegárias, os requisitos impostos para a entrada de turistas e um novo mecanismo de comunicação entre as autoridades consulares e fronteiriças.<sup>33</sup> Para os dois países, era essencial marcar as diferenças entre a população que viaja por turismo e negócios em função das grandes repercussões econômicas, dos problemas de segurança e de imigração irregular.

Nos aspectos relacionados com a mobilidade laboral, os países europeus que importaram mão-de-obra brasileira nos últimos anos, Portugal e Espanha, deixaram de ser interessantes para os fluxos migratórios laborais procedentes do Brasil. No entanto, o interesse dos cidadãos europeus pelo Brasil está crescendo. A empresa Monster, multinacional estadunidense de recrutamento on-line, afirmava que em 2011 cerca de 80 mil estrangeiros estavam interessados em possíveis ofertas de trabalho no Brasil. Os currículos dos candidatos mostravam que sua procedência era principalmente dos Estados Unidos e Europa. As porcentagens por país seriam: 33,3% de norte-americanos, 14,4% de franceses, 8,3% de italianos e 8,2% de espanhóis.<sup>34</sup> Segundo o Ministério de Trabalho e Emprego brasileiro, de janeiro a setembro de 2011 foram concedidas 51.353 autorizações de trabalho a cidadãos de origem estrangeira, o que supõe um aumento de 32% em comparação com o mesmo período do

32 “Brasil y Espanha aproximan posturas para relaxar as condições de entrada a turistas”, REVISTA80DIAS.ES, 4/6/2012. <http://www.revista80dias.es/2012/06/04/4807/brasil-y-espana-acercan-posturas-para-relajar-las-condiciones-de-entrada-a-turistas/> – último acesso: 8/06/2012.

33 “Espanha e Brasil superam desacordos nos trâmites para os respectivos turistas”, Arecoa, 7/06/2012 <http://www.arecoa.com/destinos/espana-y-brasil-arreglan-desacuerdos-de-tramites-para-sus-turistas/>

34 “Emprego no Brasil agora desperta o interesse de 400 mil estrangeiros”, O Globo, 15/01/2012 <http://oglobo.globo.com/pais/trabalho-no-brasil-agora-desperta-interesse-de-400-mil-estrangeiros-3673782> – último acesso: 8/06/2012.



ano anterior.<sup>35</sup> O crescimento da circulação laboral entre o Brasil e a União Europeia exige que se busque uma regulamentação melhor e mais ampla, para permitir uma migração circular que contribua para o intercâmbio de conhecimento e de formação e que garanta os direitos dos trabalhadores. Usando como base os Acordos de Associação que a UE estabeleceu com terceiros Estados em outros âmbitos geográficos<sup>36</sup> podemos encontrar regulamentações diferentes que poderiam ser replicadas nos acordos de associação ainda em negociação ou por meio de acordos *ad hoc* com Brasil (Ayuso y Pinyol, 2009).

Existem outras áreas em que também é necessário que haja avanços mais significativos; uma delas é a promoção da mobilidade científica de investigadores e estudantes; outra, o fomento da cooperação científica. Para tanto, existe um Acordo sobre Cooperação Científica e tecnológica UE-Brasil de 2005. Criou-se uma plataforma de diálogo para aumentar o aproveitamento dos programas existentes como os Europeus Erasmus Mundus e Marie Curie ou o brasileiro Ciência sem Fronteiras. Também se fez um acordo sobre mais participação em centros de pesquisas brasileiros em projeto do 7 Programa Marco de pesquisa da UE. Nesse âmbito, as possibilidades de aumentar a cooperação são realmente amplas.

## CONCLUSÕES

Até uma década atrás, cada um dos países membros da UE contava com uma política migratória diferenciada atendendo aos laços históricos que os uniam com terceiros países, especialmente quando se tratavam de antigas colônias. No entanto, este tratamento privilegiado foi erodido à medida que a política europeia ampliava sua regulamentação para fazer convergir as políti-

35 “O Brasil recebeu no ano passado 50 mil estrangeiros, a maioria deles portugueses”, O Globo, <http://oglobo.globo.com/ciencia/imigracao-seletiva-recorrente-na-historia-do-pais-3741847> – último acesso: 8/06/2012.

36 Trata-se concretamente dos acordos assinados com o Líbano (DOCE L 143 de 30 de maio de 2006), Argélia (DOCE L 265 de 10 de outubro de 2005), Egito (DOCE L 304 de 30 de setembro de 2004), Jordânia (DOCE L 129 de 15 de maio de 2002), Israel (DOCE L 147 de 21 de junho de 2000), Marrocos (DOCE L 70 de 18 de março de 2000) e Tunísia (DOCE L 97 de 30 de março de 1998). Disposições similares às dos Acordos Euromediterrâneos estão presentes também no Acordo de Cotonú de 23 de junho de 2000 estabelecido entre a Comunidade Europeia, os Estados membros e os países de África, Caribe e Pacífico (ACP) (em DOCE L 317 de 15 de dezembro de 2000, modificado em DOUE L 209 de 11 de agosto de 2005).



cas nacionais na direção de um padrão comum. Neste novo contexto, a necessidade de pôr em andamento uma agenda comum, coordenada dentro da UE em suas relações com a ALC, bem como de forma bilateral com o Brasil, é urgente, já que estão sendo produzidas distorções prejudiciais para todos.

O Brasil se tornou uma das principais potências econômicas do mundo e seus cidadãos têm grande interesse em se educar, fazer turismo e negócios na UE, porém mesmo assim ainda hoje encontramos medidas que, como antes, continuam usando o viés restritivo e defensivo do fenômeno migratório (Martinello, 2001). Os aspectos relacionados com a segurança nacional e com os crimes transnacionais como o tráfico de pessoas devem seguir as vias de cooperação específicas, com o desenvolvimento de uma coordenação policial e o fortalecimento das autoridades e de mecanismos de controle, mas sem aplicar a discriminação arbitrária a qualquer mobilidade humana já ainda por cima, essa discriminação é pouco eficiente.

O desenvolvimento da agenda de migrações entre a UE e Brasil tem aspectos bilaterais e multilaterais que devem ser harmonizados. Brasil participa das instâncias de coordenação regionais da América do Sul e no Diálogo Estruturado UE-ALC, onde se buscam soluções regionais para problemas transnacionais. Essas experiências podem servir para trasladar as práticas desenvolvidas dentro daqueles mecanismos das relações UE-Brasil, contribuindo para construir um diálogo mais equilibrado e menos unilateral como era no passado. A existência de países receptores e emissores nas duas regiões, e a crescente diversificação dos fluxos nas duas direções, que se acentuou com a crise na zona do euro, constituem um novo cenário que exige respostas em consonância com as necessidades e oportunidades que se apresentam.

ELENA SÁNCHEZ-MONTIJANO possui licenciatura em Ciências Políticas e em Administração e mestrado em Gestão Pública da Cooperação Internacional e das ONGs pela Universidade de Granada. Possui diploma de estudos avançados e está no curso de doutorado pela Universidade Pompeu Fabra.

ANNA AYUSO é doutora em Direito Internacional Público e tem mestrado em Estudos Europeus, no ramo jurídico, pela Universidade Autônoma de Barcelona. É professora associada à mesma Universidade nos cursos de pós-graduação em temas que versem sobre as relações entre a UE e a América Latina, a integração latino-americana e a cooperação internacional para o desenvolvimento.





## REFERÊNCIAS

- Acosta, Diego. (2009) "Latin American Reactions to the adoption of Returns Directive" CEPS, Liberty and Security in Europe Serie, November. Pp. 7.
- Actis, Walter et al.(2003) *Imigrantes, trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*. Madrid: Colectivo Ioé.
- Ayuso, Anna y Elena Sánchez-Montijano (2012)"Os custes da rejeição: América Latina e Caribe diante das barreiras à entrada na Espanha e na UE", en VV. AA. *Más allá de la cola del visado: una política de visados para el siglo XXI*. Barcelona: CIDOB.
- Ayuso, Anna y Elena Sánchez-Montijano (2011)"Proposta para a criação de um Observatório das Migrações entre a UE e a América Latina e o Caribe" Service contract Expo/b/Afet/2011/06 Comitê de Relações Exteriores, Parlamento europeu, 4 de maio.
- Ayuso, Anna y Gemma Pinyol (2009) "Migração no contexto das relações entre a União Europeia- América Latina e o Caribe" Service contract Expo/b/Afet/2009/19 Comité de Relaciones Exteriores, Parlamento Europeu.
- Braga Martes, Cristina e Soraya Fleischer (eds.) (2003) *Fronteiras Cruzadas. Etnicidade, Gênero e Redes Sociais*. São Paulo: Paz e Terra.
- Brasileiros no Mundo (2008, 2009 y 2011) *Estimativas*. Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior, Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior.
- <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades-> último acesso: 8/06/2012.
- Herrera, Gioconda e Isabel Yépez (2007) "Introdução geral", em Isabel Yépez del Castillo y Gioconda Herrera (eds.) *Nuevas migrações latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*. Quito: Equador. Pp. 9-15
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística(2011) *Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios. Resultados do universo*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
- <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/estimativas-do-ibge-> último acesso: 8/06/2012.
- Martiniello, Marco (2001) *La nouvelle Europe migratoire. Pour une politique proactive de l'immigration*. Bruxelles: Labor.
- Padilla, Beatriz (2006). "Brazilian Migration to Portugal: Social Networks and Ethnic Solidarity". *Working Paper* No. 12, CIES-ISCTE. URL: <http://cies.iscte.pt/documents/CIES-WP12.pdf> – último acesso 8/06/2012.
- Padilla, Beatriz (2007) "Estado da arte das averiguações sobre os brasileiros e brasileiras em Portugal", em Isabel Yépez del Castillo y Gioconda Herrera (eds.) *Nuevas migrações latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*. Quito: Equador. Pp. 69-94



Póvoa, Helion (2006) "A imagem da imprensa sobre a emigração brasileira", *Revista de Estudos Avançados*. São Paulo: IEA-USP, Vol. 20, No. 57.

Sáenz, Rocío y Iván Salazar (2007) "Realidade e sonho latino-americano na Bélgica", em Isabel Yépez del Castillo y Gioconda Herrera (eds.) *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*. Quito: Ecuador. Pp. 167-188.

Solé, Carlota et al. (2011) *La inmigración brasileña en la estructura socioeconómica de España*. Madri: Ministério de Trabalho e Imigração.

UNWTO (2010) *World Tourism Barometer*, Vol. 8, No. 2, Junho.

UNWTO (2010) *World Tourism Barometer*, Vol. 8, No. 3, Outubro.

Yépez, Isabel (2007) "Introdução", en Isabel Yépez del Castillo y Gioconda Herrera (eds.) *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*. Quito: Ecuador. Pp. 19-31.



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

*Beatrix Padilla e Thaís França*

### 1. NOTAS INICIAIS

As relações entre Brasil e Europa são de longa data, desde os chamados “descobrimentos” até os dias atuais, muito marcados pela mobilidade das pessoas. Essas mobilidades adquiriram ao longo do tempo diversas direções, modalidades e durações e ainda subsistem nos nossos dias. Simultaneamente às mobilidades, o Estado brasileiro e os vários Estados europeus desenvolveram também relações de intercâmbio e cooperação. Ao mesmo tempo, tanto no velho continente como na América do Sul, para além dos Estados nacionais, surgiram outras formas de organização supranacional e integração regional, nomeadamente, União Europeia (EU) e MERCOSUL. Essas novas instâncias trouxeram mudanças nas relações entre os atores, pois para além das relações entre Estados, ganharam relevo as relações entre os blocos.

No entanto, o atual reconhecimento do Brasil, no contexto internacional, como um importante ator global tem contribuído para seu posicionamento como potência em vários âmbitos, que vão desde a integração de economias emergentes dos denominados BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e liderança em Missões de Paz por pedido do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), como no caso do Haiti, até ser membro do G-20, grupo integrado pelas maiores vinte economias do mundo.

Nesse contexto global, o Brasil tem tido um papel de destaque não só nas relações entre a UE e o MERCOSUL quanto blocos políticos e econômicos,



mas também de forma independente do bloco no qual está inserido. A cimeira anual EU-Brasil, que acontece desde de 2007, buscando promover uma Parceria Estratégica entre os dois atores, é um exemplo concreto da credibilidade e reconhecimento que o referido país tem recebido da União Europeia.

Apesar da mobilidade ser um fator chave para a economia e a política internacionais, a UE e, individualmente, os países que a constituem, têm regras específicas sobre suas fronteiras e sobre quem pode ou não entrar/sair e em que condições. Sob o abrigo do *Acordo Schengen*, criou-se um espaço comum de circulação e determinou-se quais são as fronteiras externas do espaço comunitário, definição de especial importância para os chamados países terceiros<sup>1</sup>, grupo no qual o Brasil está incluído (Grabbe 2000; Guiraudon 2003; Philip 1991). A primeira grande barreira à livre circulação de pessoas que desejam entrar na UE/Espaço *Schengen*, incluindo turistas, imigrantes, empresários/as, cientistas, conferencistas entre outras categorias, é a exigência de um visto que varia dependendo do país de origem. No caso brasileiro, por exemplo, não é preciso visto de entrada como turista, mas sim como imigrante. No entanto, se considerarmos a tendência geral de europeização das políticas prevalente na UE, vê-se que, em matéria migratória, o avanço tem sido menos significativo que em outros assuntos, já que ainda há Estados que não abdicam do seu poder de decisão.

Contudo, na prática, o que tem acontecido é que as regras mais rígidas desse acordo são, por vezes, matizadas por alguns Estados, sobretudo por aqueles cuja história colonial liga-os a países não europeus, nomeadamente Portugal e Espanha. Através de legislações específicas sobre a lei de imigração e/ou da nacionalidade, tais Estados outorgam benefícios a cidadãos de certos países com os quais existe alguma afinidade histórico-cultural. Por exemplo, na Espanha os hispano-americanos têm acesso à nacionalidade com menos anos de residência do que outros grupos de imigrantes e, em Portugal, a comunidade brasileira favorece-se de um regime especial de cidadania pelo qual pode reclamar o estatuto de igualdade de direitos e deveres que os permite usufruir dos mesmos direitos dos nacionais. Em 2003, essa mesma comu-

---

1 Países terceiros é a denominação comumente usada pela Comissão Europeia para denominar aquele países que não são membros da União Europeia. Ainda é preciso lembrar que os países da União Europeia não coincidem necessariamente com os signatários do Acordo Schengen, embora existe uma grande sobreposição.





nidade beneficiou-se de um regime especial de regularização (Padilla 2011; Kalekin-Fishman & Pitkanen 2006; Martínez 2011).

No mais, por conta das antigas migrações europeias para a América Latina, são inúmeros os casos de brasileiros que, através de sua ascendência familiar, adquiriram a cidadania de países europeus, especialmente Itália, Portugal, Espanha e Alemanha e hoje vivem na UE como cidadãos comunitários.

Posto isso, percebe-se que são vários os elementos envolvidos no aumento da mobilidade de pessoas, desde razões políticas e econômicas internacionais, passando por motivos pessoais e familiares. Como vimos, o Brasil assume um lugar privilegiado nessa dinâmica, pois o passado colonial e seu atual reconhecimento como potência econômica contribuem para a intensificação dos fluxos migratórios e de intercâmbios internacionais. Nesse sentido, o aumento da emigração brasileira, especialmente a partir da década de 1980, tem estimulado grandes mudanças na relação do Estado brasileiro com sua diáspora que se refletem num crescente diálogo entre estes atores. Nessa nova função, o Estado brasileiro tem aprendido a partir de ações empreendidas por alguns dos Estados europeus no intuito de proteger seus cidadãos, especialmente na primeira metade do Século XX, com a migração em massa (Padilla 2011) e implementados programas e intervenções inovadoras a partir da realidade da sua diáspora.

## 2. A GEOGRAFIA BRASILEIRA NA UNIÃO EUROPEIA

Mapear a presença brasileira na UE não é uma tarefa fácil. Por um lado, a escassez de padronização e a desatualização dos dados estatísticos oferecidos pelas fontes oficiais, tanto do Brasil como dos países da UE (IBGE, Consulados, Embaixadas, Eurostat, SOPEMI, OCDE etc.), impedem uma análise quantitativa rigorosa dessa realidade. Por outro, a ineficiência do próprio registro de imigrantes nos países de destino que não inclui aqueles que possuem nacionalidade europeia ou que se encontram em situação irregular dificulta um mapeamento adequado. No entanto, uma análise dos dados disponíveis pode, mesmo que com reparos, permitir identificar algumas tendências.

Segundo as estimativas do Ministério de Relações Exteriores (MRE) do Governo brasileiro, em 2011 o número de brasileiros/as residentes no exterior era 3.122.813, desse total 911.889, aproximadamente 30%, residiam no continente europeu. De acordo com o MRE, dentro da Europa os principais desti-



nos eram Reino Unido, Espanha, Portugal, Alemanha, Itália e França, segundo as estimativas sobre o volume de brasileiros residentes. Por sua vez, os dados fornecidos pelos IBGE com base no Censo de 2010 sugerem que a distribuição geográfica da comunidade brasileira entre os países europeus, por ordem de importância, era Portugal, Espanha, Itália, Inglaterra, França, Alemanha. Já a análise dos dados da OECD de 2005 (últimos dados detalhados existentes) aponta que os principais países de acolhimento eram Portugal, Itália, Espanha, Alemanha, França e Reino Unido. Percebe-se aqui, o que referimos anteriormente sobre as limitações estatísticas, pois ainda que os países elencados como principais destinos sejam os mesmos, a importância relativa deles varia.

**Tabela 1.** Distribuição da comunidade brasileira na União Europeia, principais destinos

	MRE (2011)	Eurostat (2005)
<b>Reino Unido</b>	180.000	15.225
<b>Espanha</b>	158.671	33.207
<b>Portugal</b>	136.220	49.868
<b>Alemanha</b>	91.087	22.390*
<b>Itália</b>	85.000	42.799
<b>França</b>	80.010	19.556

\*Fonte Pellegrino 2004 & Eurostat 2005, MRE 2001.

Porém, apesar da incompatibilidade entre os dados das fontes oficiais, a literatura reconhece que, desde a década de 80, tem havido um aumento no fluxo migratório brasileiro para o exterior, sendo que a União Europeia começou a despontar como destino mais freqüente somente após os ataques terroristas aos Estados Unidos em 2001, como consequência do aumento do controle migratório e da criminalização da imigração naquele país (Martes 2000; Póvoa Neto 2006; Patarra 2005; Padilla 2011; Masanet & Padilla 2010; Martes 2001). Nesse sentido, Povoa Neto salienta que “o fenômeno recente da emigração de brasileiros representa uma descontinuidade histórica num país formado por expressivos fluxos migratórios” (2006: 25), no entanto a atual conjuntura internacional dá indícios de que podemos estar perante um novo ponto de inflexão em relação à composição e direção desse fluxo.



### 3. PERFIS DA DIÁSPORA BRASILEIRA: ENTRE A GLOBALIZAÇÃO E A SITUAÇÃO REGULAR

Segundo Tapinos e Dealunay (2000) as migrações sempre fizeram parte das economias de ambos lados do Atlântico até as Guerras Mundiais, no entanto, naquela época, os movimentos de pessoas e capitais aconteceram simultaneamente, a diferença do que ocorre no presente. Sem considerar as mobilidades coloniais e a imigração europeia em massa para o Brasil, é possível diferenciar períodos específicos da história mais recente que caracterizam a emigração brasileira. Entre as décadas de 60 e 80, identifica-se o primeiro movimento de saída do país formado por ativistas e intelectuais exilados pelo Governo ditatorial brasileiro. Esse pode ser considerado o grupo pioneiro e responsável pelo desencadeamento de redes de imigração posteriores (Padilla 2009). Já nos anos 1980, a denominada “década perdida”, marcada por sucessivas crises econômicas e programas de ajuste estrutural em toda a América Latina, coincidiu com o processo de alargamento da União Europeia e caracterizou-se pela saída de brasileiros com altas e médias qualificações, principalmente para os Estados Unidos e, em menor escala, para Europa. A partir de fins do século XX, a emigração brasileira intensificou-se e consolidou-se como um fluxo de mobilidade, assumindo novas características como uma maior proletarização, diversificação geográfica e feminização (Masanet & Padilla 2010; Piscitelli 2008; Machado 2007; Malheiros 2007; Patarra 2005; Martes & Fleischer 2003).

Essas características respondem à mudança na configuração do mundo laboral marcado por crescentes assimetrias globais (Sassen 1991; Kofmann 1999). Tais tendências também estão a consolidar-se na UE onde o mercado de trabalho tem experimentado simultaneamente dois fenômenos: por um lado o aumento da procura por mão de obra pouco qualificada e, por outro, o enfraquecimento do Estado de bem-estar social. Assim, o mercado laboral europeu vem oferecendo, cada vez mais, ocupações precárias que requerem menos qualificações, especialmente no setor de serviços, na construção civil e nos cuidados pessoais (Estanque 2009; Estanque & Costa 2012; Casaca 2010; Antunes 2000; Castel 1998; Sassen 1991; Solé, Cavalcante & Parella 2011).

A flexibilização/precarização é uma característica cada vez mais marcante do mercado de trabalho mundial (Mills 2003) e contribui ainda mais

para uma segmentação do mercado de laboral, na qual um segmento primário é formado por postos de trabalho qualificados, com garantias e proteções laborais e um segmento secundário é caracterizado pela precarização, instabilidade e pelos baixos níveis de remuneração. Essa dinâmica, aliada aos mecanismos de segregação étnico-raciais que operam nas sociedades, contribui para que uma grande fatia da população imigrante, independente de seus graus de qualificação, insira-se em postos de trabalho onde prevalece a precariedade em suas várias modalidades: trabalhos sem contrato, sem direitos, temporário, com baixos salários, etc. (PICUM 2005 e 2007, Pereira 2010; Castel 2008; Portes 1981; Portes 1999; Peixoto, 2004, Abrantes 2011).

Solé e Parella (2003) chamam atenção para o fato de que a população imigrante costuma ser alvo de dois tipos de discriminações, uma positiva e outra negativa, ambas com efeitos perversos. A discriminação positiva tem a ver com ser preferida em relação aos autóctones para desempenhar determinadas tarefas, já a discriminação negativa indica que os imigrantes experimentam piores condições de trabalho que podem levar à exploração: salários mais baixos, baixos níveis de salubridade e higiene no local de trabalho, falta de acesso a direitos como licença por doença, férias, horas de descanso, etc.

Dentro deste contexto de proletarização e precarização da migração brasileira para a Europa, verifica-se também o fenômeno da feminização, ou seja, cada vez mais mulheres brasileiras são protagonistas de processos migratórios, quer em projetos familiares quer em projetos individuais. Isso se dá tanto pela maior liberação e autonomia feminina devido à própria configuração precária do mercado laboral, que passa a abrir espaço para a entrada das mulheres. Daí que no que concerne a presença no mercado de trabalho as imigrantes inserem-se, sobretudo, no setor de cuidados, serviço doméstico, cuidado de crianças, pessoas idosas e com deficiência (Padilla 2007a; Piscitelli 2008; Peixoto & et. al 2006; Wall & et. al 2005; Catarino 2007). O crescimento desse segmento laboral dá-se devido a um conjunto de situações: a intensificação da presença das mulheres europeias no mercado de trabalho externo ao lar, o envelhecimento da população e o enfraquecimento do Estado de providência na promoção de políticas de assistência nos países europeus (Hochschild 2000; Casaca 2010; Ferreira 2010; Piper 2007; Juliano 2000).



No caso específico de Portugal, a imigração brasileira assume contornos particulares devido aos laços históricos e culturais que ligam os dois países, sendo que o fator língua permite uma maior diversidade de inserção laboral – alargando a participação no setor de vendas, *telemarketing*, atendimento ao cliente, restaurantes e hotelaria – embora nem por isso as condições de trabalho sejam melhores que nos outros países (Padilla 2007c).

Em linhas gerais, pode-se dizer que o lugar que os brasileiros e brasileiras ocupam no mercado de trabalho europeu acaba por condicionar também sua inserção social, muito marcada pela precariedade e exclusão, o que contribui para a obstaculização do reconhecimento dos direitos. Essa situação, em muitos casos, determina um alto grau de irregularidade entre a comunidade brasileira (Abrantes 2011, Padilla 2007c). O fato de que em vários países europeus a residência legal está vinculada a um contrato de trabalho resulta no chamado “círculo vicioso da irregularidade”, isto é: a sucessiva transitoriedade entre o acesso ao estatuto legal quando existe um vínculo laboral escrito e reconhecido pelas autoridades, e a perda do mesmo quando o vínculo escrito não é oferecido pelo empregador ou empregadora no momento da renovação do visto.

Do exposto, deduz-se que imigrantes brasileiros e brasileiras, tal como outros grupos de imigrantes, têm tido acesso limitado ao “trabalho digno” na União Europeia e, consequentemente, aos direitos vinculados ao trabalho, à saúde, à educação e à cidadania, reforçando dinâmicas de segregação e exclusão social. (PICUM 2005). O conceito de “trabalho digno” foi apresentado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) na Declaração de 1998 relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho como sendo aquele que se produz “em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade, nas quais se respeitam os direitos e se assegura uma remuneração adequada e proteção social”.

Percebe-se, portanto, que apesar do reconhecimento internacional que o Brasil tem tido muito ainda há de ser feito em relação à proteção dos direitos dos cidadãos brasileiros residentes na UE. Esse é um dos grandes desafios do Estado brasileiro nos próximos tempos, no entanto, essa ação encontra-se restringida pelas limitações territoriais do exercício do poder soberano, daí que a Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (GCIM, siglas em inglês) faça referência à necessidade de criar coerência na governança das migrações internacionais (GCIM, 2005).



#### 4. AS MIGRAÇÕES COMO TEMA NA AGENDA DA POLÍTICA INTERNACIONAL BRASILEIRA

A partir da década de 1980, o Estado Brasileiro começou a perceber que não era mais só um país de imigração e reconheceu a emigração como um fenômeno crescente (Martes 2001; J. Reis 2004; Padilla 2011; Padilla 2008b), mas foi só partir da década de 1990, que se deu início aos primeiros e tímidos esforços para fortalecer os laços entre diáspora e Estado. É nesse momento também que as demandas de cidadania transnacional e de proteção de direitos políticos e sociais por parte das associações e organizações não governamentais de imigrantes brasileiros no exterior ganharam corpo, ainda que com uma intensidade inferior ao que aconteceu em outros países da América Latina (Padilla 2011; Padilla 2008a). Nas análises de Martes (2001: 10) o “repentino” interesse do Governo brasileiro pela sua diáspora enquadra-se dentro de uma estratégia política de reverter a imagem negativa do Brasil internacionalmente: “Dentro desse contexto, tratar o imigrante brasileiro no exterior como cidadão e ter uma política preventiva e de assistência à comunidade é parte da política que visa a melhorar a imagem do país no exterior”.

Nesse sentido, é possível reconstruir uma historiografia das ações empreendidas pelo Estado brasileiro que visavam uma maior aproximação para com a comunidade emigrante. Costuma-se ressaltar como primeiras medidas de impacto a concessão do direito a dupla cidadania em 1994, resultado menos de reivindicações da comunidade imigrante e mais de um esforço do governo de modernização da cidadania brasileira; o pedido de realização de um relatório pioneiro sobre imigrantes brasileiros no exterior pelo então Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, prática que se tornou mais sistemática e abrangente com o tempo; e finalmente a criação do Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior implementado em 1995 que consistia, basicamente, na organização de “Conselhos de cidadãos” e em “Consulados Itinerantes”, que têm sido cada vez mais freqüentes (Levitt e de la Dehesa 2003; Padilla 2011; R. R. Reis 2011; Ushijima 2012).

Um elemento simbólico que reforça a importância que a diáspora brasileira passou a assumir ao longo dos anos no cenário político brasileiro foi a “Carta aos brasileiros longe de Casa” divulgada por Lula, na sua campanha para a presidência da república em 2002. Lula sempre demonstrou, quer como candidato quer como presidente, interesse em fortalecer os vínculos com a



diáspora e, durante seu governo, foram inúmeras as ações e medidas levadas a cabo que contribuíram para a inclusão do tema da migração internacional na agenda política brasileira: criação de consulados, promoção de mais consulados itinerantes, diminuição da burocracia, assinatura de vários acordos bilaterais (entre os quais, o Acordo de contratação recíproca de nacionais, o de Prevenção e Repressão do Tráfico Ilícito de Migrantes e o da Facilitação da Circulação das Pessoas, nomeadamente com Portugal), e a aplicação de políticas de reciprocidade.

O ano de 2002 é marcante também pela realização do I Encontro Ibérico de Comunidades Brasileiras no Exterior<sup>2</sup> em Lisboa, organizado pela Procuradoria Regional dos Direitos de Cidadão, do Ministério Público Federal do Brasil, com o apoio de várias organizações, dentre elas Casa do Brasil de Lisboa (CBL), Cáritas Portuguesa, Cáritas Brasileira, Obra Católica Portuguesa das Migrações e a Pastoral dos Brasileiros no Exterior e tendo sido patrocinado pelo Banco do Brasil. Além do caráter pioneiro desse evento, sua relevância justifica-se porque dele resultou o documento, conhecido como Documento de Lisboa,<sup>3</sup> que desenhou as primeiras linhas concretas de ação para as políticas públicas brasileiras voltadas para a comunidade emigrante. “Esperase que o Estado brasileiro lhes (aos imigrantes) garanta incondicionalmente seus direitos de cidadania, preferencialmente por meio de políticas públicas voltadas para sua defesa”, afirma o documento.

Esse foi o embrião de uma série de encontros que vieram a acontecer a posteriori, nomeadamente o 2º Encontro de Brasileiros e Brasileiras no Exterior, em Bruxelas em 2007 e em seguida o 3º, em Barcelona em 2009. Com base no Documento de Lisboa e com a experiência dos encontros anteriores, associações de imigrantes brasileiros/as no exterior organizaram-se e deram início a um processo de articulação com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Itamaraty que culminou na I e II Conferências das Comunidades Brasileiras no Exterior, no Rio de Janeiro em 2008 e 2009 (Barreto 2009). Em

2 Ainda que oficialmente seja reconhecido pelo Documento de Lisboa como Encontro Ibérico da Comunidade Brasileira no Exterior, esse é o marco inicial dos encontros das Comunidades Brasileiras no Exterior, de forma que se assume o encontro de 2007 realizado em Bruxelas como o II Encontro de Brasileiros e Brasileiras na Europa (Padilla 2011, Rede de Brasileiros e Brasileiras na Europa, 2012).

3 [http://www.redebrasileira.eu/atividades/1\\_encontro\\_brasileiros\\_lisboa/Documento%20de%20Lisboa.pdf](http://www.redebrasileira.eu/atividades/1_encontro_brasileiros_lisboa/Documento%20de%20Lisboa.pdf)



2010, na terceira edição da Conferência, mantendo como objetivo principal discutir as formas de representação das comunidades brasileiras no exterior e criar documentos e petições que favoreçam essa realidade, o primeiro Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE) tomou posse. A criação do CRBE resultou de um longo debate acerca da relevância e possibilidades de atuação de um conselho deste porte, atualmente tem caráter apenas consultivo e objetiva constituir-se como mais um canal de diálogo entre o MRE e a diáspora brasileira, embora na prática sua representatividade tenha sido alvo de críticas (R. R. Reis 2011; Padilla 2011).

No entanto, as ações do MRE não foram as primeiras manifestações de preocupação do Estado brasileiro em relação à sua diáspora. Em 2007, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ao identificar a existência de um vazio de informações relevantes sobre direitos humanos e sociais, deveres e obrigações inerentes à cidadania brasileira no exterior, organizou uma comissão para a criação de uma cartilha intitulada “Brasileiras e Brasileiros no Exterior – Informações Úteis”, a qual foi apresentada e debatida em vários destinos migratórios. Na Europa, a discussão aconteceu no seio do 2º Encontro de Brasileiros e Brasileiras no Exterior, em Bruxelas, onde estavam representadas organizações e associações de imigrantes brasileiros sediadas nos vários países da UE. A referida cartilha foi lançada oficialmente em Janeiro de 2008 em Brasília.

O Ministério da Justiça (MJ) brasileiro, que também participou do 2º Encontro de Brasileiros e Brasileiras no Exterior, tem desempenhado um papel igualmente importante na defesa dos brasileiros que se encontram em situação prisional nos países da UE e tem chamado a atenção para o problema do tráfico humano. Em 2009, sob a coordenação do *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD, 2011) sediado em Viena, a Secretaria de Justiça e a Polícia Federal participaram de um projeto exploratório internacional sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Portugal e Itália. Para o projeto, colaboraram instituições dos três países envolvidos e pretendia-se prevenir a incidência do tráfico de mulheres, transexuais e homens brasileiros para atividades do mercado do sexo, prostituição e exploração laboral nos países membros da União Europeia, especialmente os dois países envolvidos (PICUM 2005).

Outra importante ação do Estado brasileiro para com sua comunidade emigrante foi a promulgação da emenda constitucional 54/07, em 20 de setembro de 2007, que restituíu a nacionalidade aos descendentes de brasilei-



ros que nasceram no exterior. Na revisão da Constituição, em 1988, excluiu-se o artigo que garantia a nacionalidade brasileira aos filhos e filhas de pai ou mãe brasileira nascidos no estrangeiro. A comunidade brasileira no exterior organizou-se, em um movimento que ficou conhecido como “Brasileirinhos apátridas”, para exigir a mudança na lei e garantir a cidadania completa aos descendentes de brasileiros nascidos fora do país (Brasileirinhos apátridas, 2012; Padilla 2011).

Ressaltaríamos por fim que, pela primeira vez, em 2010, o censo do IBGE incluiu uma pergunta sobre a existência de parentes no exterior (Ushijima 2012). Ainda que tal metodologia seja questionável e imprecisa, deve-se reconhecer nela mais uma tentativa do Estado brasileiro de identificar quem são os brasileiros que moram no exterior.

Percebe-se que ao longo dos anos, embora questões relacionadas com a diáspora ainda não se tenham colocado no centro da política internacional e doméstica, é inegável que tem havido um esforço de várias instâncias do Estado brasileiro em melhorar essa relação. O que, anteriormente, eram ações pontuais e pouco expressivas intensificaram-se e transformaram-se em práticas e políticas transnacionais que incluem desde reformas ministeriais e institucionais até alterações na legislação, intervenções estratégicas através de acordos bilaterais e negociações multilaterais (Padilla 2011). Essa mudança deu-se, sobretudo, durante a “Era Lula” (2003-2010), podendo ser identificada como o início da chamada “diplomacia migratória brasileira”, aproximando-se daquilo que De Wenden (2011) denomina diplomacias das migrações internacionais, ou seja, uma nova vertente das relações internacionais, desenvolvida através de acordos, lobby, negociações e políticas que abordam questões migratórias.

## 5. ACORDOS BILATERAIS COMO ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DE DIREITOS TRANSNACIONAIS

São vários os acordos que o Estado brasileiro tem assinado e ratificado buscando reconhecer e proteger os direitos de sua diáspora. Por razões históricas, o Estado com o qual Brasil tem desenvolvido maiores parcerias no que diz respeito a direitos de migrantes é Portugal. Neste sentido, muitos dos acordos pensados para proteger portugueses que moravam no Brasil, por serem baseados no princípio da reciprocidade, com o tempo acabaram por proteger brasileiros que residiam em Portugal. Porém, essa proximidade mais visível



entre Brasil e Portugal não significa que em outros países europeus esforços não estejam sendo empreendidos no mesmo sentido (Padilla 2011).

Atualmente, as inúmeras e antigas políticas bilaterais entre o Estado brasileiro e português não apenas continuam a existir, como têm sido reforçadas e gerado novas. É o caso, por exemplo, do Tratado de Amizade e Consulta de 1957 que no ano 2000 por conta dos festejos dos 500 anos do “descobrimento” do Brasil foi revisto e atualizado no novo Acordo de Amizade, Cooperação e Consulta. Outro benefício que merece destaque na relação Brasil-Portugal concerne ao “Estatuto de Igualdade de Direitos e Deveres”, já referido anteriormente, através desse instrumento imigrantes brasileiros regularizados em Portugal podem usufruir de quase todos os direitos da cidadania portuguesa. O “Estatuto de Igualdade de Direitos Políticos” outorga os mesmos direitos políticos dos portugueses, mas provoca a perda dos direitos políticos brasileiros. Por um lado, ambas iniciativas são louváveis no que diz respeito às políticas de vinculação, por outro a perda de direitos políticos no Brasil quando solicitado o “Estatuto de Igualdade de Direitos Políticos” mostra como ainda são necessários avanços para aperfeiçoar os ganhos em matéria de direitos políticos transnacionais entre os dois países (Padilla 2011; Masanet & Padilla 2010; Padilla 2008a, Consulado Brasileiro em Lisboa). No entanto, ao acesso à dupla nacionalidade, os direitos políticos podem ser exercidos nas eleições em ambos países, Brasil e Portugal.

No caso de Portugal ainda caberia ressaltar o acordo assinado em 2003 que ficou conhecido como “Acordo Lula”. Uma análise mais detalhada mostra que existem muito mais elementos envolvidos nesse processo do que se costuma considerar. Oficialmente o acordo chama-se “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, sobre a contratação recíproca de nacionais” e foi assinado a 11 de Julho de 2003. Na prática, constituiu-se como uma medida de regularização extraordinária exclusiva para a comunidade brasileira, demonstrando que havia outros interesses para além da integração da comunidade brasileira no país, contudo, o acordo não foi aplicado de forma recíproca, já que no Brasil não teve impacto na regularização dos portugueses. Em nenhum momento o acordo fazia menção a processos de integração social (Baganha 2005; Padilla 2007b).

O acordo foi fruto da ação de vários atores, do *lobby* da Casa do Brasil de Lisboa junto ao poder legislativo e Ministérios ao explicitar a situação dos brasileiros irregulares em Portugal, da visita de uma comissão bicameral ao país que realizou uma série de reuniões com autoridades portuguesas e com repre-



sentantes da comunidade brasileira e da visita do Presidente Lula. Apesar do fato de em Portugal, medidas de regularização extraordinárias serem bastante comuns (Regularização 1992/1993; Lei nº17/96, Decreto-Lei nº 244/98, entre outros), o “Acordo Lula” foi o primeiro caso em que um acordo internacional deu origem a um processo de legalização extraordinário e exclusivo para apenas um grupo de imigrantes (Padilla 2008b).

O Acordo Lula é, sem dúvida, um dos acordos mais significativos da política internacional brasileira para com sua diáspora em Portugal. Vale ressaltar também que simultaneamente assinou-se o acordo relativo à Prevenção do Tráfico Ilícito de Migrantes e à Facilitação da Circulação das Pessoas, mas essas iniciativas tiveram pouca visibilidade, mesmo que se debruçassem sobre uma temática importante como o tráfico de seres humanos e imigração irregular. Contudo, ambas as ações ilustram mais uma vez a preocupação do Estado brasileiro a situação da sua comunidade emigrante (Padilla 2007b; Padilla 2008a).

Na última década o espaço Ibero-Americano tem ganhado relevância especialmente através das Cimeiras Ibero-Americana que tiveram início em 1991, incluindo múltiplos encontros ministeriais e de Chefes de Estado e de Governo. Este espaço internacional de diálogo e ação engloba Portugal e Espanha, por parte da UE e os países latino-americanos<sup>4</sup> através de vários acordos multilaterais que têm sido assinados, como, por exemplo, a *Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social* (aposentadorias). No seu seio, as temáticas das migrações e mobilidades regionais e internacionais têm sido um tema importante, especialmente no encontro de Montevidéu em 2006 (Migrações um desafio Global) e Santiago em 2007 (Desenvolvimento e inclusão social).

Segundo o modelo de relação internacional com Portugal, ainda que em intensidades diferentes, vários outros acordos bilaterais foram assinados pelo Brasil com outros Estados membros da UE, como por exemplo o Tratado da Segurança Social que se estende a outros países como Espanha, Itália, Grécia e Luxemburgo e encontra-se em processo de ratificação no congresso com Alemanha e Bélgica (Ministério da Previdência Social, 2012). Acordos bilaterais para reconhecimento da carteira de habilitação, tendo em 2009 entrado em vigor o Acordo sobre Reconhecimento Recíproco e Troca de Carteiras de

<sup>4</sup> 22 países constituem Ibero-américa: Andorra, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Paraguai, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Habilitação com a República da Espanha. Atualmente estão em andamento negociações com Itália e Reino Unido. Igualmente existem acordos de cooperação judiciária em matéria civil, comercial e trabalhista que buscam promover o acesso internacional à justiça, entre eles podemos citar:

- Convenção entre o Brasil e a Bélgica sobre Assistência Judiciária Gratuita (Decreto n. 41.908, de 29/07/1957);
- Convenção sobre Assistência Judiciária Gratuita entre o Brasil e o Reino dos Países Baixos (Holanda) (Decreto n. 53.923, de 20/05/1964);
- Convênio de Cooperação Judiciária em Matéria Civil, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha (Decreto n. 166, de 03/07/1991);
- Tratado Relativo à Cooperação Judiciária e ao Reconhecimento e Execução de Sentenças em Matéria Civil entre a República Federativa do Brasil e a República Italiana (Decreto n. 1.476, de 02/05/1995);
- Acordo de Cooperação em Matéria Civil entre o Governo da República Federativa e o Governo da República Francesa (Decreto n. 3.598, de 12 de setembro de 2000) (Ushijima 2012).

É possível identificar ainda a participação de um conjunto de Ministérios brasileiros envolvidos na construção de um diálogo com a diáspora. Durante o mês de Junho de 2012 o MTE em parceria com o MRE e com o apoio do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), da Caixa Econômica Federal e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) realizou alguns encontros com a diáspora brasileira residente em determinadas cidades da Europa (Genebra, Lisboa, Faro, entre outras) sob o lema a “Semana do Trabalhador Brasileiro na Europa”. O evento consistiu de uma série de palestras e encontros de esclarecimento sobre como exercer os direitos na área trabalhista, da saúde, da previdência social tanto no país de origem como de destino. O evento era voltado para brasileiros residentes na Europa, especialmente aqueles que pretendem retornar ao país, por isso, as palestras também incluíam temas como acesso ao crédito habitacional, investimentos e informações sobre como procurar emprego no Brasil. Neste sentido, iniciativas que alertam sobre os direitos trabalhistas são de grande relevância, principalmente, por conta da situação laboral precária que parte da comunidade brasileira encontra-se e que tem se agravado ainda mais devido à



atual crise. A organização Plataform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), em vários dos seus relatórios e publicações, tem salientado a extrema vulnerabilidade da população imigrante na Europa, especialmente imigrantes sem documentos que continuam a ser vítimas de abusos e exploração (PICUM vários relatórios).<sup>5</sup>

Uma ação pioneira, e que reafirma os esforços do Estado brasileiro em estar atento às várias realidades a que sua diáspora está exposta, foi a inauguração de uma central de atendimento à mulher em situação de violência no exterior, objetivando orientar sobre os direitos e dar apoio às brasileiras em situação de risco e que sofrem violência em países estrangeiros. O serviço do “Ligue 180 – Central de atendimento à mulher” é confidencial e gratuito, podendo ser feito de qualquer telefone. Essa iniciativa é uma ação conjunta da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) do Ministério da Justiça e do Ministério das Relações Exteriores e atualmente encontra-se em funcionamento na Espanha, em Portugal e na Itália. A importância desse serviço torna-se mais visível quando se considera a experiência de uma mulher imigrante é perpassada por vários eixos de dominação como gênero, raça e classe social que, em geral, contribui para aumentar sua vulnerabilidade. Sobre esta temática PICUM laçou em Junho de 2012 um relatório sobre estratégias para acabar com a dupla violência contra das mulheres sem documentos e organizou uma série de campanhas de conscientização na UE.

É de ressaltar também que o Estado brasileiro aliou-se aos demais países da América Latina no que diz respeito a um posicionamento de repúdio em relação a chamada “Normativa de Repatriação” ou “Diretiva do Retorno” que prevê a detenção e expulsão de estrangeiros em situação irregular do território da EU, em uma clara atitude de criminalização da imigração que contribui para fragilizar ainda mais o direito dos imigrantes não documentados.

O Brasil, assim como os demais países latino-americanos, comprehende tal medida como uma manifestação de xenofobia e considera que se trata de uma violação do direito à livre circulação e dos direitos humanos básicos. Ao mesmo tempo em que desconsidera a receptividade com a qual os imigrantes de origem europeia foram recebidos na América, especialmente durante o século XX (Rangel 2012, Acosta Arcarazo, 2009).

5 Para saber mais, consultar os relatórios on-line em <http://picum.org>



Àquela altura, o então presidente do Brasil, Lula, reafirmou a posição do seu Governo de defender a corresponsabilidade entre os países de origem, trânsito e de destino dos fluxos migratórios. Segundo ele o grande problema do mundo desenvolvido é o preconceito contra a imigração e afirmou que “o vento frio da xenofobia sopra outra vez sua falsa resposta para os desafios da economia e da sociedade” criando um problema político com vários outros países do mundo.

Atualmente, os países membros da UE estão em processo de transpor a Diretiva de Repatriação à legislação nacional, situação que pode trazer novidades nesta matéria, nomeadamente, no aumento de deportações. Devido ao fato de que uma porção considerável da presença brasileira na UE encontra-se irregular, existe uma alta probabilidade que brasileiros sejam alvos de deportações. Neste sentido, pode-se salientar que a comunidade brasileira é das mais expressivas dentro das que solicitam o retorno ao abrigo do programa de retorno voluntário da Organização Internacional das Migrações em Portugal, Bélgica e Irlanda (OIM, 2009).

Nos últimos anos, a Espanha teve uma política muito restrita em relação à entrada de cidadãos de países terceiros em seu território. Inclusivamente, antes da implementação da “Diretiva do Retorno”, foram inúmeros os casos de brasileiros impedidas de entrar em território espanhol (ou no espaço Schengen) alegando o não cumprimento dos requisitos exigidos. De acordo com o Jornal “O Globo”, segundo os dados divulgados pelo Ministério do Interior da Espanha, em 2009, o grupo mais barrado no aeroporto de Barajas, em Madrid, foi o brasileiro. Esse tratamento dado aos viajantes brasileiros no aeroporto causou uma crise diplomática entre os dois países. Perante o alto número de deportações de brasileiros justificado pela ausência da documentação necessária para a entrada na Espanha, o MRE brasileiro assumiu um posicionamento de reciprocidade, adotando medidas semelhantes para espanhóis que tentavam entrar no país. De forma que vários foram os casos de cidadãos de origem espanhola impossibilitados de entrar no Brasil, retornando à Espanha do próprio aeroporto, tal qual acontecia com os brasileiros em Bajaras (Padilla 2011; Rangel 2012). Essa medida demonstra por um lado o desempenho protecionista do Estado brasileiro para com sua diáspora e a maturidade da diplomacia brasileira em relação aos seus deveres com os emigrantes brasileiros, e, por outro, o papel e posição de relevância internacional que o Brasil ocupa na atualidade como potência regional e internacional ao negociar de igual a igual



com um país membro da UE que tem sido um parceiro importante e com uma presença forte em investimentos na economia brasileira.

## 6. A SOCIEDADE CIVIL TRANSNACIONAL E A DIÁSPORA BRASILEIRA

Resultaria injusto ressaltar as ações do Estado em relação à diáspora brasileira e não sublinhar o papel fundamental de outro interlocutor chave: a sociedade civil brasileira transnacional. Esse ator não só tem acompanhado as ações e intervenções do Estado, como muitas vezes tem fomentado e provocado a própria ação estatal, forçando o Estado a reagir e apresentar respostas e soluções aos problemas da comunidade brasileira residente no exterior. A transnacionalidade da sociedade civil brasileira justifica-se pelo alcance e influência de suas ações que transcendem as fronteiras do Brasil e dos diferentes países membros da UE, criando um espaço de comunicação, diálogo e ação transnacional. A organização da rede de brasileiros na Europa em articulação com outras redes em destinos diversos, assim como com organizações que desde o Brasil ajudam a manter o interesse na advocacia da diáspora é um exemplo concreto de tal prática.

A sociedade civil brasileira transnacional inclui uma diversidade de entidades e organizações. Algumas sediadas no Brasil, nomeadamente, o Instituto Migrações e Direitos Humanos e a Pastoral do Migrante, desempenham um papel relevante de articulação com o Estado brasileiro, com a comunidade acadêmica e com a diáspora, fazem a ponte com a situação dos imigrantes no Brasil e defendem uma política de coerência para com a imigração e emigração. Outras instaladas nos diferentes países europeus onde a diáspora reside, entre associações de imigrantes, organizações sociais e culturais e entidades sem fins lucrativos, trabalham em prol da defesa dos direitos dos/as imigrantes brasileiros/as (e outros imigrantes) e devido o número elevado seria impossível enumerá-las.

A sociedade civil brasileira transnacional tem contribuído para o desenvolvimento de parcerias e outras ações que, para além de promover o diálogo com os Estados de origem e de destino, têm tido um impacto positivo na difusão de informações sobre os direitos à saúde, ao trabalho, à educação, à garantias sociais e políticas dos brasileiros nos diferentes países. Importante ressaltar que muitas destas ações têm sido desenvolvidas em parcerias com os sindicatos dos países europeus, atestando a capacidade de articulação e diálogo com outros parceiros da sociedade civil brasileira transnacional (PICUM 2005).



## 7. À GUIA DE CONCLUSÃO

Esta breve reflexão sobre a diáspora brasileira na UE permitiu perceber que nesses últimos vinte anos tanto o papel do Estado brasileiro como o da sociedade civil têm sido cruciais no reconhecimento e valorização dos brasileiros residentes no exterior. Esse desenvolvimento leva a pensar que dentro da política internacional, a diplomacia das migrações internacionais tem ganhado um espaço próprio. Dentro dessa diplomacia migratória, o Brasil exibe um porte internacional, ora adotando uma posição conjunta ao lado dos outros países latino-americanos, como foi em relação à Diretiva de Retorno, ora como ator internacional, com poder de negociar em pé de igualdade com Estados da União Europeia, como por exemplo no caso do Acordo Lula em Portugal e na aplicação da reciprocidade de requisitos de entrada em relação à Espanha.

Sem dúvida, pode-se afirmar que os direitos dos brasileiros residentes na UE estão hoje melhor protegidos do que há duas décadas, permitindo o exercício de uma melhor cidadania transnacional.

Porém, no curto prazo, avizinhama mudanças na UE numa direção pouco promissória. O acesso das populações imigrantes regular e não documentada, incluindo brasileiros, aos direitos sociais varia conforme o país membro da UE, mas no momento atual de contenção orçamentária e desgaste do Estado de bem-estar social, a tendência poderá ser de restrição dos direitos sociais. Os países da Europa do Sul, salvo a Grécia, que tinham sido mais generosos no acesso aos direitos, desde a primavera árabe no Norte da África e mais recentemente por conta da presente crise econômica, começaram a restringir os benefícios a imigrantes, quando não a persegui-los. Os países da Europa central e do norte também há algum tempo têm limitado o acesso a direitos, especialmente aos imigrantes irregulares. No caso da Alemanha, médicos e profissionais das demais áreas são obrigados a chamar a polícia no caso de detectar um imigrante sem documentos, mesmo em situações de urgência. Diante desse panorama europeu, as leis de imigração já começaram a ser revistas e o condicionamento ao acesso aos direitos sociais está em vias de intensificação, daí que tanto a sociedade civil transnacional brasileira como o Estado brasileiro, possivelmente, terão que fortalecer a sua intermediação e desempenharão um papel importante na defesa dos direitos dos brasileiros e brasileiras residentes na EU.



BEATRIZ PADILLA Doutorada e Mestre em Sociologia pela Universidade de Illinois em Urbana-Champaign, mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Texas em Austin e Licenciada em Administração Pública e Ciências Políticas pela Universidade Nacional de Cuyo, Argentina. Investigadora Sénior do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa (CIES-IUL), Portugal, onde coordena a linha de investigação sobre Estudos Comparativos e Transnacionais (COTRANS) e o Mestrado em Migrações Internacionais. Especialistas em migrações internacionais e estudos de gênero.

THAIS FRANÇA DA SILVA Doutoranda em Relações de Trabalho, Desigualdade Social e Sindicalismo, no Centro de Estudos Sociais – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Psicologia Organizacional e do Trabalho da Universidade de Bolonha (UNIBO), Itália e Licenciada em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, Brasil.





## REFERÊNCIAS

- Abrantes, M. (2011), “Trabalhadores imigrantes em tempos de flexigurança: um estudo de caso sobre brasileiros em cidades holandesas”, in Andrés Malamud e Fernando Carrillo Flórez (orgs.), *Migrações, Coesão Social e Governação. Perspectivas Euro-Latino-Americanas*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp, 191-206.
- Antunes, R., 2000. Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho, Cortez.
- Acosta Arcarazo, D., 2009. Reacções latino-americanas à adopção da diretiva de retorno. *Revista Migrações – Número Temático Migrações entre Portugal e América Latina*, 5(ACIDI), 53–63.
- Baganha, M.I., 2005. Política de imigração: A regulação dos fluxos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 73.
- Barreto, A., 2009. Mediação e trânsitos urbanos: o associativismo de imigrantes brasileiros no cenário europeu contemporâneo – Google Acadêmico. In M. Menezes & C. Reginensi, eds. Livro de trabalhos apresentados GT 70 RAM Buenos Aires. Buenos Aires.
- Casaca, S., 2010. As desigualdade de género em tempos de crise: um contributo para a reflexão sobre as implicações da vulnerabilidade laboral. *Sociedade e Trabalho*, 41(Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social – Gabinete de Estratégia e planejamento), pp.183–205.
- Castel, R., 2008. A discriminação negativa, Pretópolis – RJ: Vozes.
- Castel, R., 1998. A nova questão social: as metamorfoses da questão social – uma crônica do salário, Rio de Janeiro: Vozes.
- Catarino, C., 2007. New Female Migrants in Portugal: A State of the Art. Working Paper, Nº5, WP4 February.
- De Wenden, C. (2011) Note on Diaspora Policies and the role of Muslim States in the Management of Islam in Immigration Countries, CARIM Analytic and Syntetic Notes Nº 35, European University Institute. On-line, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/16208/CARIM ASN\\_2011\\_35.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/16208/CARIM ASN_2011_35.pdf?sequence=1)
- Estanque, E., 2009. A crise mundial e os dilemas do trabalho. *Estudos do Trabalho*, 5.
- Estanque, E. & Costa, H., 2012. Trabalho, precariedade e movimentos sociolaborais. In S. Casaca, ed. *Mudanças Laborais e Relações de Género: novos vetores de (des)igualdade*. Lisboa/Coimbra: Almedina.
- Ferreira, V., 2010. A evolução das desigualdades entre salários Masculinos e Femininos: Um percurso irregular. In *A igualdade de Mulheres e Homens no trabalho e no emprego em Portugal: Políticas e Circunstâncias*. Edição Comemorativa dos trinta anos da lei de igualdade e da CITE. Lisboa: CITE.



Global Commission on International Migration (2005) As migrações num mundo interligado: Novas linhas de ação. Relatório da Comisão Mundial sobre as Migrações Internacionais, GCIM, Lisboa.

Grabbe, H., 2000. The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards. *International Affairs*, 76(3), pp.519–536.

Guiraudon, V., 2003. The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach. *Journal of European Public Policy*, 10(2), pp.263–282.

Hochschild, A.R., 2000. Global Care Chains and Emotional Surplus Value. In *On the Edge: Living with Global Capitalism*. pp. 130–146.

International Centre for Migration Policy Development (2011) Transatlantic Journeys. An exploratory research on human trafficking from Brazil to Italy and Portugal, ICMPD, Viena.

International Organization for Migration (2009) “Assessment of Brazilian Migration Patterns and Assisted Voluntary Return Programme from selected European Member States to Brazil”, Research Report, on-line [http://www.ibz.be/download/newsletter/English\\_Brazil\\_Research\\_report.pdf](http://www.ibz.be/download/newsletter/English_Brazil_Research_report.pdf)

Juliano, D., 2000. Mujeres estructuralmente viajeras: estereotipos y estrategias. *Papers*, 60, pp.381–389.

Kalekin-Fishman, D. & Pitkanen, P. eds., 2006. *Multiple Citizenship as a Challenge to European Nation-States*, Sense Publishers.

Levitt, P., e de la Dehesa, R., 2003. “Transnational Migration and the Redefinition of the State: Variations and Explanations”, *Ethnic and Racial Studies*, 26 (4):587-611.

Machado, I., 2007. Alegria, hierarquias e subordinação: reflexões sobre a imigração brasileira em Portugal, Lisboa: CEMME – Centro de Estudos de Migrações e Minorias Étnicas – Universidade Novas de Lisboa.

Malheiros, J., 2007. *A imigração Brasileira em Portugal*, Lisboa: ACIDI.

Martes, A.C.B., 2000. *Brasileiros nos Estados Unidos: um estudo sobre imigrantes em Massachusetts*, São Paulo: Paz e Terra.

Martes, A.C.B., 2001. Emigração Brasileira: formação de mercados de consumo de produtos brasileiros no exterior. *RAE Light*, 8, pp.8–12.

Martes, A.C.B. & Fleischer, S., 2003. *Fronteiras Cruzadas: Etnicidade, Gênero e Redes Sociais* 1st ed., Paz e Terra.

Martínez, E.G., 2011. Desde Argentina la reincorporación a España de emigrantes españoles y sus descendientes con doble nacionalidad P. Petrich & O. L. González, eds. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, (22).

Masanet, E. & Padilla, B., 2010. La inmigración brasileña en Portugal y España: ¿sis- tema migratorio ibérico? *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, (5), pp.49–86.



- Mills, M. B. (2003), "Gender and Inequality in the Global Labor Force", *Annual Review of Anthropology*, n.o 32, pp.41-62.
- Padilla, B., 2007a. A imigrante brasileira em Portugal: considerando género na análise. In J. Malheiros, ed. *A imigração brasileira em Portugal*. Lisboa: Jorge Malheiros, pp. 113–135.
- Padilla, B., 2007b. Acordos bilaterais e legalização: o impacte na integração dos imigrantes brasileiros em Portugal. In J. Malheiros, ed. *A imigração brasileira em Portugal*. Lisboa: Jorge Malheiros, pp. 113–135.
- Padilla, B., 2007c., "Estado del Arte de las investigaciones sobre los brasileños y brasileñas en Portugal", em Isabel Yepez e Gioconda Herrera (orgs), *Nuevas Migraciones Latinoamericanas a Europa. Balances y Desafíos*, FLACSO – Ecuador, Université Catholique de Louvain and OBREAL, Quito.
- Padilla, B., 2008a. Brasileiros en la diáspora: políticas de vinculación. Trabalho apresentado no Simpósio Nuevos Retos de Transnacionalismo en el estudio de las migraciones at the Symposium on New Challenges of Transnationalism in the Study of Migrations, organizado pelo GEDIME – Universidade Autonoma de Barcelona, Fevereiro.
- Padilla, B., 2008b. Migrações e diplomacia parlamentar. In G. Melo & J. Franco, eds. *Diplomacia Parlamentar – Uma contribuição ao debate*. Brasilia: Instituto Universitas e Fundação Alexandra Gusmão, pp. 48–49.
- Padilla, B., 2011. Engagement Policies and Practices: Expanding the Citizenship of the Brazilian Diaspora. *International Migration*, 49(3), pp.10–29.
- Patarra, N.L., 2005. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, 19(3), pp.23–33.
- Peixoto, J., 2004. As teorias explicativas das migrações: teorias micro e macro-sociológicas, Lisboa, SOCIUS/ISEG, no 11.
- Peixoto, J. & et. al, 2006. Mulheres Migrantes: percursos Laborais e Modos de Inserção Socioeconómica das Imigrantes em Portugal, Lisboa, Portugal: ISEG.
- Pereira, S., 2010. Trabalhadores de Origem Africana em Portugal. O impacto das novas vagas na imigração., Lisboa: Edições Colibri.
- Philip, A.B., 1991. European Border Controls: Who Needs Them? *Public Policy and Administration*, 6(2), pp.35–54.
- PICUM (2012) Strategies to End Double Violence Against Undocumented Women Protecting Rights and Ensuring Justice, on-line <http://picum.org>
- PICUM (2007) Undocumented Migrants have rights! An overview of the International Human Rights, on-line <http://picum.org>
- PICUM (2005) Ten Ways to Protect Undocumented Migrants Workers, on-line <http://picum.org>





Piper, N., 2007. International Migration and Gendered Axes of Stratification. In N. Piper, ed. *New Perspectives on Gender and Migration: Livelihood, Rights and Entitlements*. NY: Routledge.

Piscitelli, A., 2008. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. *Sociedade e Cultura*, 11, pp.263–274.

Portes, A., 1981. Global Trends in Migration – Theory and Research on International Population Movements. In M. M. Kritz, ed. *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements*. Jerome S Ozer Pub, pp. 279–297.

Portes, A., 1999. *Migrações Internacionais. Origens, Tipos e Modos de Incoporação*, Oeiras: Celta.

Póvoa Neto, H., 2006. A imagem da imprensa sobre a emigração brasileira. *Estudos Avançados*, 20(57), pp.25–39.

Rangel, P., 2012. *Barrados: um ensaio sobre os brasileiros inadmitidos na Europa e o conto da aldeia global*, Brasília: Abaré.

Reis, J., 2004. Estado, Mercado e Comunidade: a economia portuguesa e a governação contemporânea. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 70, pp.81–100.

Reis, R.R., 2011. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, 33(1), pp.47–69.

Sassen, S., 1991. *The Global City*: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press.

Solé, C. e Parella, S., (2003) “The labour market and racial discrimination in Spain”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 29-1, p. 121-140.

Solé, C., Cavalcante, L. e Parella, S. (2011) La inmigración brasileña en la estructura socioeconómica de España, *Observatorio Permanente de la Inmigración*, Madrid.

Tapinos, G. e Delaunay, D. (2000), “Can one really talk of the globalisation of migration flows?”, in *Globalisation, Migration and Development*, OECD, Paris.

Ushijima, F.R., 2012. A política Externa Brasileira para os Emigrantes e seus Descendentes. Dissertação de Mestrado. Marília: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho.”

Wall, K. & et. al, 2005. Immigrant Women in Portugal: Migration, Trajectories, Mais Problems and Policies. Working Paper, (ICS, UL).



## SITES CONSULTADOS

<http://www.brasileirinhosapatridas.org/>  
<http://www.itamaraty.gov.br/>  
<http://www.previdencia.gov.br/>  
<http://www.consulado-brasil.pt/>  
<http://www.sepm.gov.br/>  
<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/>  
<http://www.crbe.info/>  
<http://picum.org>  
<http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>





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

*Paulo Moreira Pereira*

## 1. INTRODUÇÃO

Os movimentos populacionais se caracterizam como um fenômeno inerente à humanidade. A perambulação é inclusive tematizada na Bíblia. Enquanto fenômeno social e econômico não se trata de novo tópico. O gerenciamento da emigração e imigração, entretanto, é mais recente e se consolidou com o surgimento dos Estados Modernos<sup>1</sup>. Na atualidade há grande interesse pelo tema, pois o estabelecimento de pessoas por todo mundo é impulsionado pelo significativo aperfeiçoamento da infra-estrutura em transporte e em telecomunicações. Não apenas investigadores se interessam pelo fenômeno, a imprensa também o aborda, destacando em particular as decisões governamentais no que diz respeito às políticas migratórias. Para além disso, em diversos países migração é temática central em campanhas eleitorais.

No quotidiano há grande imprecisão no uso da palavra migração como também migrante. O termo *migração* compreende todos os tipos de movimentos populacionais sejam voluntários sejam involutários. Assim refere-se ao refúgio, às pessoas internamente deslocadas<sup>2</sup> (IDPs – *internally displaced*

1 O termo Estado Moderno se refere a consolidação da centralização do poder, no qual segundo Max Weber sua principal característica é o monopólio da força legítima. No seu desenvolvimento a partir do século XIII e na Europa o Estado Moderno tendeu de forma crescente a ocupar-se de todos os temas da vida em sociedade.

2 Sobre este tema recomendo: <http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/%28httpPages%29/BD5B09AC759011EEC1257669004FD167?OpenDocument>



*persons*) como também aqueles que migram voluntariamente. Não há, entretanto, sobre o termo uma definição internacional estabelecida, ou seja, a partir de quando alguém é considerado migrante. Os países adotam diferentes prazos de estabelecimento em seu território para tal classificação. De grande importância é atentar para a forma da migração para se poder melhor avaliar as políticas públicas adotadas por um Estado, como também para definir o ordenamento jurídico aplicável. De grande destaque é a questão do asilo, dos migrantes irregulares e, por fim, dos migrantes econômicos. Porém, há inúmeras questões envolvidas neste debate que este artigo não pretende nem conseguiria esgotar.

Atualmente o volume de migrantes internacionais supera mais de duzentos milhões. Investigar os fatores que impulsionam a emigração (*push factors*) e os fatores de atração de imigrantes (*pull factors*) contribui para compreender as dinâmicas passadas, atuais e fazer prognósticos de potenciais fluxos migratórios futuros. Não é apenas a coleta de dados estatísticos que é fundamental. Observar, por exemplo, o respeito aos direitos humanos, o direito de emigrar<sup>3</sup> e ao tratamento dos imigrantes nos países de recepção são tópicos fundamentais para o debate. Também a evolução do número de refugiados importa para questionar suas motivações. As dinâmicas envolvendo os fluxos migratórios ganharam outros tópicos nas últimas décadas do século 20. Os seguintes temas atraíram muita atenção para as políticas públicas: integração social dos imigrantes nos países de recepção, remessas internacionais e, por último, segurança internacional. No que diz respeito ao tratamento institucional dos fluxos migratórios e ao seu gerenciamento não são apenas os Estados, mas também instituições internacionais como as Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e, de forma crescente, as organizações regionais que atuam e desempenham papel chave tanto na coleta de informações como nas trocas. Também as organizações não-governamentais ganharam um papel importante em especial na defesa dos direitos dos migrantes. Estas organizações monitoram uma enorme gama de temas, os quais têm impactos internos, tanto para os países de recepção como de origem dos migrantes, e por fim para as relações internacionais em sentido mais amplo.



É no contexto regional que os fluxos migratórios têm maior força e onde ocorreram avanços para o estabelecimento de acordos entre diferentes Estados para o gerenciamento coordenado deste fenômeno. Entre os blocos regionais se destaca a União Europeia (UE) por possuir um marco jurídico relativo à mobilidade de seus cidadãos dentro de seu território. Neste contexto sua experiência pode ser de grande relevância para a compreensão dos inúmeros desafios envolvidos no estabelecimento de uma política migratória comum. Atualmente são membros da UE vinte e sete Estados que abrigam pouco mais de trinta milhões de imigrantes. Desse total cerca de onze milhões são nacionais de um dos Estados membros, enquanto dezenove milhões são nacionais de outros países. Seus países integrantes são caracterizados como de emigração (enviantes), de imigrantes (receptores) e de trânsito de migrantes. É neste contexto de grande diversidade e de diferentes interesses, que o tema migração é tratado no Bloco. Também nas relações internacionais da UE as temáticas relacionadas às migrações ganharam, especialmente nas duas últimas décadas do século 20, grande centralidade.

No que diz respeito as suas atribuições as instituições comunitárias possuem diferentes competências, regulamentadas pelo Tratado de Lisboa (oficialmente Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 2009). O estabelecimento de uma política migratória comum confronta-se diretamente com o direito soberano de cada Estado definir quem deve se estabelecer em seu território. É justamente neste tema que a UE oferece um modelo, pois seus Estados membros acordaram transferir competências em temas migratórios para as instituições do Bloco. Dada a crescente mobilidade em nosso mundo, atuar em conjunto para o estabelecimento de uma política migratória comum pode auxiliar os Estados a beneficiarem as pessoas e suas famílias como também enfrentar seus desafios. Neste texto são destacados dois pontos da atuação da UE. O primeiro no âmbito regional e o segundo no que trata suas relações enquanto Bloco com outros Estados.

## 2. A POLÍTICA MIGRATÓRIA REGIONAL DA UE COMO MODELO

No continente europeu e em seu entorno os movimentos intra-migratórios sempre foram intensos. Suas causas são as mais diversas, em particular guerras e expulsões de minorias. Da segunda metade do século 19 até a pri-





meira metade do século 20 ocorreu um dos maiores movimentos migratórios de europeus para outros continentes, em grande medida para a América do Norte e, em menor medida para a América do Sul. Os europeus fugiam da pobreza e de Guerras. O Brasil foi um dos países de acolhimento. A recepção de imigrantes contribuiu para impulsionar o desenvolvimento em muitos dos países americanos como também minimizou as pressões econômicas e sociais em países europeus.

Tanto a Primeira como a Segunda Guerra Mundiais marcam de maneira geral a nossa percepção no que diz respeito à convivência dos povos. As duas Grandes Guerras não apenas levaram à fuga de milhares de europeus para outras regiões como também redefiniram as fronteiras no continente. No século 20, o primeiro reordenamento das fronteiras no continente europeu ocorreu ao findar a Primeira Guerra (1914 – 1918), conforme estabelecido no Tratado de Versalhes, que teve sua base nos princípios da autodeterminação e das nacionalidades. Novos estados foram fundados, como a Tchecoslováquia<sup>4</sup>, e outros tiveram suas fronteiras redefinidas, como a Alemanha. Todavia, estes princípios não resolveram os conflitos entre os povos europeus. Os novos Estados eram muitas vezes compostos por povos de diferentes origens, e com idiomas diferentes, como era o caso da Tchecoslováquia. Também grupos de língua alemã, antes de soberania do Império Alemão (*Deutsches Reich*), passaram a estar sob nova soberania. Também ao findar a Segunda Guerra houve reordenamentos importantes de fronteiras, os quais levaram à expulsão e à fuga de milhares de pessoas no continente. No final do século 20, com o fim do bloco comunista também são fundados inúmeros novos Estados, o que causou mais uma vez tanto conflitos armados como expulsão e fuga de populações com diferentes origens. Este é o caso das guerras na extinta Iugoslávia. Para a resolução de conflitos entre povos, o estabelecimento de uma política migratória regional também pode contribuir para seu arrefecimento.

Os conflitos e os sofrimentos dos povos europeus levaram à busca de um projeto regional, que viabilizasse a sua resolução definitiva. O projeto de integração iniciado nos anos de 1950 objetivava justamente criar bases concretas para a convivência pacífica entre os povos da Europa. A sua base foi o desen-

<sup>4</sup> No dia 1º de janeiro de 1993 a Tchecoslováquia foi oficialmente dissolvida, conforme entendimento pacífico entre os representantes políticos tchecos e eslovacos, e foram fundados dois novos Estados na Europa: República Tcheca e Eslováquia.



volvimento sócio-econômico, ou seja, a criação de um mercado comum. Para tanto foram criadas instituições comunitárias e um abrangente ordenamento jurídico. É importante sublinhar que, se a concretização da integração de alguns países europeus ocorre no século 20, sua ideia é muito anterior. Os planos de aliança entre os Estados europeus datam ao menos do século 13. As inúmeras propostas abordavam diversas questões para a garantia da paz no continente, até a circulação de pessoas foi tema abordado. Por exemplo, o direito de asilo foi tratado por Georg von Podiebrad<sup>5</sup> no ano de 1464 ao sugerir uma aliança entre os europeus. Isto documenta e prova que a temática é presente na história das relações intraeuropeias desde longa data.

O processo de integração de seis Estados europeus – Países Baixos, Luxemburgo, Bélgica, Itália, França e República Federal da Alemanha -, o qual se iniciou no pós-Segunda Guerra Mundial, tornou-se o experimento de aliança mais ambicioso e profundo na história da humanidade. Com a assinatura do Tratado de Roma, o qual funda a Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 25 de março de 1957 concretiza a aliança, que tem suas bases na livre circulação de capitais, de produtos, de serviços e de trabalhadores. A partir dessas quatro liberdades fundamentais desenvolveu-se um amplo e complexo sistema jurídico, o qual objetivava eliminar as barreiras interestatais e, por consequência, impulsionar o desenvolvimento sócio-econômico de forma equitativa, processo que foi ao longo dos anos aprofundado.

Quanto ao direito de migrar, ele foi desde a fundação do Bloco tematizado. O primeiro passo foi o estabelecimento de um ordenamento jurídico comum para a livre circulação de trabalhadores<sup>6</sup>, o qual regulamenta o direito de estabelecimento de cidadãos do Bloco em qualquer um dos seus países membros. Este direito vige até hoje. Com o crescente entrelaçamento das relações sociais e econômicas de seus países membros houve reivindicações do aprofundamento da integração. A assinatura do Tratado de Maastricht no ano de 1992 foi o resultado desse processo. Entre as inúmeras inovações estava a política migratória regional comum, a qual é denominada direito de livre estabelecimento. Assim, qualquer cidadão da UE passou a usufruir do direito de migrar dentro do espaço comum da então fundada UE.

5 Rei da Boêmia entre 1458 – 1457. O território deste extinto reino corresponde hoje, grosso modo, a 2/3 da região oeste da República Tcheca.

6 Ver Artigo 48 do Tratado da CEE de 1957



No Tratado sobre o Funcionamento da UE, o qual integra o Tratado de Lisboa (2009) e atualmente legisla as relações no Bloco, este direito está contemplado. O Tratado traz em sua Parte II o acervo de direitos dos cidadãos da UE, os quais são: não discriminação, cidadania da União, direito à livre circulação, direitos políticos e direitos à proteção consular. Na parte III e no título IV do Tratado de Lisboa está ancorado o direito de livre circulação de trabalhadores como também a liberdade de estabelecimento no território da União Europeia. Os mesmos são direitos fundamentais e países candidatos têm que aceita-los incondicionalmente.

Neste contexto a UE oferece um exemplo de solidariedade entre seus povos, concretizando objetivos primários de promover seu encontro e entendimento. Assim, contribui para eliminar potenciais conflitos supostamente causados pela convivência de povos de diferentes origens. Também consequentemente facilita e fomenta a circulação de ideias e conhecimentos. O acordo, entretanto, do direito ao livre estabelecimento e livre circulação de trabalhadores provocou controvérsias e temores, especialmente quando da ampliação nos anos de 1980, quando Grécia, Espanha e Portugal tornaram-se membros. Também no começo dos anos 2000 houve manifestações contrárias quando mais de dez países<sup>7</sup> aderiram ao Bloco, todavia, a marcha de trabalhadores dos países membros com menor desenvolvimento industrial e, via de regra, com taxas de desemprego significativamente maiores não se realizou. Ao contrário dos temores, este direito colaborou para a migração circular, ou seja, os cidadãos da UE podem ir e retornar a qualquer tempo aos seus países de origens e se estabelecerem em outro a seu aprazimento. Colaborou também para o entrelaçamento do desenvolvimento sócio-econômico local e do Bloco como um todo, pois entre outros exemplos possibilitou que grupos de cidadãos desempregados em seus países de origem pudessem buscar empregos em outros países membros. Por sua vez, esses imigrantes colaboraram com suas remessas financeiras para suas famílias em suas cidades de origem para dinamizar a economia local, de maneira que se pode falar em um círculo virtuoso.

A experiência da UE mostra que muitos fatores colaboram ou impedem o estabelecimento de seus cidadãos em outro Estado membro. Os desafios

<sup>7</sup> República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Romênia, Lituânia, Estônia, Letônia, Hungria, Bulgária, Malta, Chipre e Polônia.



relativos à livre circulação de trabalhadores e o direito de estabelecimento são inúmeros. Gozar de tal direito não significa poder levá-lo a cabo, pois há outras barreiras. Alguns exemplos são: o reconhecimento de diplomas, o direito de acesso ao sistema de educação em todos os níveis, estabelecer um padrão para poder comparar os conteúdos aprendidos nos sistemas de ensino de cada país membro, acordar um sistema de transferências de contribuições sociais como também relativo ao direito de união civil entre outros. É neste sentido que a UE oferece uma relevante contribuição neste tema para refletir a estruturação de um espaço, no qual o direito de imigrar e emigrar é concretamente garantido.

### 3. MIGRAÇÃO TRANSNACIONAL E O PAPEL DA UE

Os debates para a atuação coordenada em temas migratórios no que diz respeito a imigrantes de terceiros países, ou seja, não membros da UE, iniciou-se nos anos de 1970. As primeiras medidas concretas foram acordadas a partir da segunda metade da década de 1980. Os Estados membros mostraram-se reticentes em transferir a soberania em políticas migratórias para as instituições comunitárias, pois havia e ainda há grandes diferenças dos *modos operandi* de uma política de tal nível. Entretanto, decidiram por fim pela coordenação de suas políticas como também pela coadunação das ações da UE com outras políticas de sua competência. Optaram, assim, em temas específicos, pela comunitarização. Neste sentido, foi beneficiado o estabelecimento de um sistema comum de asilo, de controle de fronteiras, de combate à imigração ilegal como a que diz respeito ao tráfico de pessoas, conforme consta no Tratado de Lisboa.<sup>8</sup>

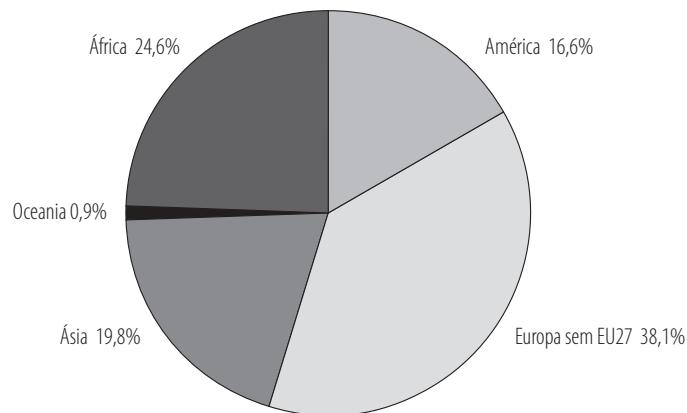
No que toca à UE os fluxos migratórios apresentam duas fortes características: aqueles provenientes dos seus países imediatamente vizinhos e dos emigrantes provenientes das antigas colônias. Neste último caso os laços históricos entre diferentes Estados têm um papel central. A UE definiu por estratégia dialogar com os países não-membros e estabelecer acordos em temas migratórios. A sua atuação tem sido, contudo, alvo de fortes controvérsias e de

<sup>8</sup> Ver título V – O espaço de liberdade, segurança e justiça; Capítulo 2 – Políticas relativas aos controles nas fronteiras, ao asilo e à imigração no Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.



acalorados debates. Conforme o gráfico 1 demonstra, os fluxos regionais são os mais significativos para o continente europeu. Do total de migrantes vivendo em um país da UE com origem em países não-membros, cerca de 38 % são nacionais de países do próprio continente. Em segundo estão emigrantes de países africanos. Por fim cidadãos de países do continente asiático e americano. Emigrantes provenientes da Oceania constituem o menor grupo.

**Gráfico 1.** Percentual de imigrantes não cidadãos da UE por continente (2009)

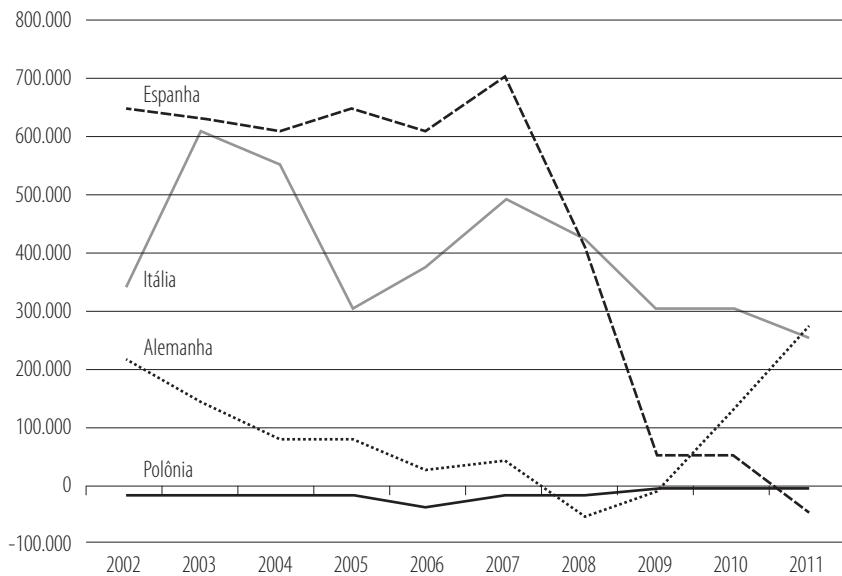


Fonte: Europe in figures – Eurostat yearbook 2011, p. 154.

É importante sublinhar que alguns dos países fundadores da então CEE se tornaram importantes receptores de migrantes logo após a Segunda Guerra Mundial. Esta tendência se acentuou nos anos de 1990, quando outros países também se tornaram importantes destinos de imigrantes. O perfil dos Estados membros no que diz respeito aos fluxos migratórios é, no entanto, bastante diverso. Alguns abrigam significativo grupo de imigrantes como, por exemplo, a Alemanha e, mais recentemente, ganhou tal *status* a Espanha. Outros se caracterizam como países de trânsito, como a Grécia, e por fim, alguns são países de emigrantes como a Polônia. Todo e qualquer Estado recepciona imigrantes, a questão central é saber se seu saldo migratório é positivo ou negativo. O gráfico 2 traz uma breve apresentação da evolução do saldo migratório para o período entre 2002 e 2011 para quatro países membros. Seu objetivo é demonstrar o quanto os fluxos migratórios, no que concerne seu saldo, diferem extremamente entre os Estados membros da UE.



**Gráfico 2.** Evolução do saldo migratório para o período de 2002 até 2011



Fonte: Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>  
Tabela consultada: [demo\_gind] Acesso em 20 jun. 2012.

É neste quadro de grande diversidade que as instituições comunitárias dialogam internamente e estabelecem iniciativas para atuar no contexto internacional. Significativo é também saber quais são os grupos de migrantes extra-comunitários de maior volume no Bloco. Conforme o relatório do ano de 2011 do instituto estatístico da UE – Eurostat – os doze grupos mais importantes de imigrantes com nacionalidade de um Estado não-membro são: turcos, marroquinos, albaneses, chineses, ucranianos, argelinos, russos, indianos, equatorianos, estadunidenses, brasileiros e finalmente paquistaneses. Obviamente, esses países possuem grande interesse nas políticas migratórias da UE e o tema migração tem destaque em suas relações com o Bloco. Se, de um lado, há grandes críticas para a atuação da UE no tocante a sua política de segurança de fronteiras externas como também o reenvio de imigrantes extracomunitários não-documentados, de outro lado, há iniciativas inovadoras. A Comissão Europeia tem sido extremamente ativa desde a década de 1990 no tocante à identificação das problemáticas que envolvem os fluxos migratórios originados fora de seu espaço como também propondo iniciativas para a atuação da UE em âmbito internacional. Um dos destaques são os debates no que diz res-

peito aos impactos dos fluxos migratórios sobre o desenvolvimento sócio-econômico tanto dos países de origem como também dos países receptores, neste caso os Estados membros da UE. Assim, o Bloco também sinalizou seguir as recomendações ONU, as quais se encontram no documento final da Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994)<sup>9</sup> e mais recentemente com as da Comissão Mundial sobre Migrações Internacionais (GCIM, sigla em inglês) do ano de 2005. Concretamente inseriu a UE na sua política de desenvolvimento e cooperação temas migratórios.<sup>10</sup>

Ao orçamento comunitário foi atribuído financiamento específico para os programas bilaterais, cuja temática seja o gerenciamento dos fluxos migratórios. Tais programas se estruturam por regiões. Por exemplo há a Política Europeia de Vizinhança, a qual se ocupa diretamente com os países do Norte da África, do Leste da Europa como também para os países do Cáucaso<sup>11</sup>. Turquia e Rússia são abordados, porém por programas específicos. Para os países sem fronteira com a UE há também diferentes iniciativas. A cooperação visa os mais diversos objetivos, como: combate ao tráfico de pessoas, estímulo do entrelaçamento entre migração e desenvolvimento e readmissão de imigrantes irregulares.

A atuação da UE é inovadora por ser em conjunto. A Comissão Europeia apontou em diversos dos seus documentos a necessidade de maximizar os ganhos da migração transnacional como também tentar minimizar seus efeitos negativos. Em particular a questão do roubo de cérebros, conhecido como *brain drain*, é de interesse de todos os Estados. Em um mundo globalizado o valor está no saber. Todos os Estados estão em busca dos melhores cérebros para impulsionar seu desenvolvimento. Contradictoriamente esta acirrada competição pode comprometer o progresso dos Estados em vias de desenvolvimento. Certamente, precárias condições de vida estimulam o desejo de emigrar. Contra isso, muitos países atuam por meio de suas políticas de cooperação para o desenvolvimento. No âmbito da UE há programas levados a cabo

9 Ver Capítulo X da declaração final. Disponível em <http://www.iisd.ca/Cairo/program/p10000.html>

10 Para aqueles interessados em informações detalhadas sobre os programas, como, por exemplo, seu orçamento, ver: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index_fr.htm)

11 Armênia, Azerbaijão e Georgia.



pelos seus Estados membros como também por meio da política comunitária de ajuda ao desenvolvimento. A política de cooperação fomenta entre outros objetivos a formação profissional dos cidadãos locais dos países parceiros. A formação de pessoal local tem por fim viabilizar e dar continuidade no longo prazo às políticas públicas das mais variadas, como por exemplo de educação, de saúde e de IT (informação e tecnologia). Contraditório é fomentar o desenvolvimento sócio-econômico, o qual exige pessoal com boa formação, e ao mesmo tempo observar que há uma saída significativa desses cidadãos para outros países em busca de melhores oportunidades. Neste tema há uma grande sinergia entre as políticas de cooperação, de desenvolvimento e de atração de imigrantes. Há por parte das instituições comunitárias o reconhecimento de tais problemas, que a médio e curto prazo podem impactar no fomento dos fluxos migratórios e fracasso de outras políticas como a de fomento ao desenvolvimento, por exemplo.

#### 4. TEMA GLOBAL; DESAFIOS LOCAIS

A migração é um tema global. Entretanto seus desafios são percebidos localmente em cada Estado. Admitir ou não admitir imigrantes? Sobretudo a percepção da população sobre as políticas migratórias tem um papel central. Crises econômicas colaboram para os temores, via de regra, injustificáveis, para manifestações contra os imigrantes. É, sobretudo, no contexto político que as manifestações se concretizam.

Nos países membros da UE, o tema da migração tem grande destaque nas campanhas eleitorais. Observar os discursos e os resultados das eleições auxilia a decifrar a percepção geral dos cidadãos e seus temores. Nos países membros da UE, tradicionalmente receptores de imigrantes, há indicativos de que uma parte significativa da população apóia políticas mais restritivas no que diz respeito a admissão de migrantes. Entretanto, como a Comissão Europeia já indicou, há no Bloco a necessidade de atração de imigrantes, sobretudo devido aos impactos da evolução demográfica negativa e o aumento da longevidade da população. Os desafios da evolução demográfica terão consequências sociais e econômicas importantes. Uma dos temas mais preocupante é a diminuição da oferta de mão-de-obra. Com o aumento da longevidade dos cidadãos da UE crescerá, certamente, o recrutamento de profissionais da área de saúde para cuidar dos idosos. No plano econômico o



sistema de contribuições sociais poderá ter diminuição no seu volume de captação e assim comprometer a capacidade investimento dos Estados membros em políticas sociais. A recepção de imigrantes pode ser uma das estratégias para aliviar tais impactos.

A questão que está posta é se sua população aprova tal política. Também o perfil do emigrante tem, para tais políticas, grande importância. No quebra-cabeça das relações interestatais todos os Estados estão, em diferentes medidas, confrontados com os desafios dos fluxos migratórios. Se de um lado se deseja obter mão-de-obra qualificada para impulsionar e contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico, de outro lado não se deseja investir na formação de sua população e perdê-la. O cerne do debate é como regulamentar e acordar a admissão de imigrantes, tendo como resultado o ganho para os países emissores e receptores.

Se a UE criou em âmbito regional uma estrutura jurídica que viabiliza o estabelecimento de pessoas, em âmbito global tal regulamentação se mostra também necessária. Entretanto, seus desafios são ainda mais complexos. Há debates sobre o estabelecimento de regras para a migração circular, pois a mesma favoreceria os países envolvidos na medida em que os migrantes retornariam ao seu país de origem. Contudo, não há avanços significativos neste tema. Há avanços no que diz respeito às remessas internacionais. Elas beneficiam alguns países de forma significativa, pois têm impactos diretos especialmente para as famílias dos migrantes. Entretanto os custos para as operações de remessas internacionais são considerados elevados e houve recomendações da GCIM para que os Estados fomentassem o seu barateamento. A UE atua, por exemplo, para fomentar a concorrência entre as empresas emissoras de remessas. O envio de recursos financeiros dos imigrantes é o fenômeno mais perceptível em seus países de origem. Há aqueles que argumentam que tais recursos impulsionam a economia local. Contudo, há uma série de controvérsias: tais remessas concretamente colaboram positivamente para o desenvolvimento sócio-econômico, em especial nos países mais pobres? Ou aumentam as diferenças sócio-econômicas e reforçam o desejo de emigrar dos mais jovens?

É óbvio que os debates sobre migrações transnacionais pertencem por sua natureza à agenda internacional. Entretanto, enfrentam-se inúmeras dificuldades para o estabelecimento de acordos, dado seus impactos locais. No âmbito da UE, as instituições comunitárias têm suas ações diretamente



influenciadas pelas eleições nos países membros e pelas eleições para o Parlamento Europeu. Os desafios relativos à integração social dos imigrantes e de seus filhos, muitos já nascidos em um dos países membros, trazem grandes dúvidas entre os cidadãos da UE sobre a recepção de imigrantes. Também as questões de segurança levaram a manifestações contrárias a admissão de imigrantes de terceiros países.

Nos países de origem dos fluxos migratórios, por sua vez, diversas temáticas tem papel importante, como: respeito aos direitos humanos (especialmente no que concerne o acesso à educação, ao sistema de saúde e a participação política), distribuição de renda e segurança nas cidades como prevenção de conflitos armados. A experiência da política migratória regional da UE mostra que apesar de haver, por exemplo, diferenças salariais e de políticas sociais importantes entre os países membros, os fluxos migratórios internos não foram determinados exclusivamente por questões econômicas. O fomento da democracia como das instituições estatais, para que cumpram suas funções de forma eficiente, têm um papel fundamental na decisão de emigrar e também na percepção dos impactos da chegada de imigrantes. É neste intenso e conflituoso campo entre questões locais e globais que os países e os blocos agem.

## 5. O FUTURO SERÁ DIFERENTE?

A análise de alguns dados pode oferecer pistas para um cenário futuro dos fluxos migratórios. Não se pode crer que haverá um arrefecimento dos fluxos migratórios, entretanto se deve discutir quais tópicos são no curto, no médio e no longo prazos centrais. Se de um lado faz-se urgente debater e obter acordos sobre as questões imediatas no tocante aos fluxos migratórios, como seguro social, direitos políticos dos migrantes, laços entre migração e contribuição para o desenvolvimento, para citar apenas alguns. Por outro lado, há tópicos que aparentemente estão desconectados do tema e que devem ser abordados com maior freqüência.

Obviamente, as questões econômicas possuem um papel central, entretanto, ganha, em nosso mundo cada vez mais conectado, um lugar especial a aspiração à democracia. Atualmente as manifestações por reformas em favor de maior participação e liberdade política nos países árabes revelam o quanto a questão é urgente e tem uma conexão direta com os fluxos migratórios.





Durante a crise na Líbia, a chegada de barcos com migrantes tanto à costa italiana como à de Malta, trouxe consigo a problemática do gerenciamento conjunto de tais fluxos para o seio da UE. Os conflitos armados, também no Oriente Médio, são testemunhas da necessidade de se estabelecer políticas em prol da paz, as quais influenciam diretamente o surgimento de asilados. Além disso existe no Oriente Médio tanto escassez de água como disputas por suas fontes, que poderão gerar fluxos migratórios significativos e que, provavelmente, em parte dirigir-se-ão à UE dada a proximidade.

Fazer um prognóstico seguro dos futuros fluxos migratórios é certamente difícil. Entretanto há diversos indícios de que a atuação dos países em conjunto pode ser extremamente louvável para se estabelecer políticas de prevenção dos seus malefícios e criar um sistema de solidariedade entre os povos.



## REFERÊNCIAS

- Angenendt, S. Circular migration: a sustainable concept for migration policy? SWP Comments, 1 jun. 2007.
- Barou, J. Europe, terre d'immigration: flux migratoire et intégration. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2006.
- Bieber, R.; E.; Epiney, A.; Haag; Marcel. Die Europäische Union: Europarecht und Politik. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2011.
- European Commission. Annual Report 2011 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2010. COM(2011) 414 final. Bruxelas, 2011. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/>
- Eurostat. Europe in figures: Eurostat yearbook 2011. Disponível em: [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat)
- Global Commission on International Migration (CGIM). Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. 2005. Disponível em: [www.gcim.org](http://www.gcim.org)
- International Organization for Migration (IOM). *Glossary on migration*. Geneva: International Organization for Migration, 2004.
- Knipping, F. Rom, 25. März 1957: Die Einigung Europas. Munique: Deutscher Taschenbuch Verlag, 2004.
- Lucas, R. International migration and economic development: lessons from low-income countries. Cheltenham, UK; Northhampton, MA: Edward Elgar Pub., 2005.
- Roberts, J. M. Breve história do mundo: das Guerras Mundiais à actualidade. V.: IV Lisboa: Editorial Presença, 1997.
- Sassen, S. Migranten, Siedler, Flüchtlinge: von der Massenauswanderung zur Festung Europa. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag GmbH, 1996.

## PÁGINAS ELETRÔNICAS CONSULTADAS

- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>  
[http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)



## ANEXO

**Tabela 1.** População total da UE e de seus Estados-Membros e seu respectivo volume de imigrantes (2009)

	População Total	Imigrantes					
		Total	Cidadãos da UE vivendo em outro Estado-Membro	Cidadãos extra-comunitários vivendo em um Estado-Membro	%		
			%	%			
EU-27	e499 705 500	e31 822 100	6,4	e11 971 800	2,4	e19 843 500	4,0
Alemanha	82 002 356	7 185 921	8,8	2 530 706	3,1	4 655 215	5,7
Espanha	45 828 172	5 650 968	12,3	2 274 158	5,0	3 376 810	7,4
Reino Unido	61 595 091	4 184 011	6,8	1 793 197	2,9	2 390 814	3,9
Itália	60 045 068	3 891 295	6,5	1 131 767	1,9	2 759 528	4,6
França	64 369 147	3 737 676	5,8	1 302 399	2,0	2 435 277	3,8
Bélgica	10 750 080	1 009 055	9,3	p691 115	6,4	N.D.	
Grécia	11 260 402	929 530	8,3	161 611	1,4	767 919	6,8
Áustria	8 355 260	864 397	10,3	316 995	3,8	547 402	6,6
Países-Baixos	16 485 787	637 136	3,9	290 417	1,8	346 719	2,1
Suécia	9 256 347	547 664	5,9	255 571	2,8	292 093	3,2
Portugal	10 627 250	443 102	4,2	84 727	0,8	358 375	3,4
Irlanda	4 450 030	441 059	11,3	364 847	8,2	76 212	3,1
República Tcheca	10 467 542	407 541	3,9	145 814	1,4	261 727	2,5
Letônia	2 261 294	404 013	17,9	9 406	0,4	394 607	17,4
Dinamarca	5 511 451	320 033	5,8	108 667	2,0	211 366	3,8
Luxemburgo	493 500	214 848	43,5	185 354	37,6	29 494	6,0
Estônia	1 340 415	214 437	16,0	9 632	0,7	204 805	15,3
Hungria	10 030 975	186 365	1,9	109 804	1,1	76 561	0,8
Finlândia	5 326 314	142 288	2,7	51 923	1,0	90 365	1,7
Chipre	796 875	124 649	16,1	78 135	9,8	46 514	6,3
Eslovênia	2 032 362	70 554	3,5	4 195	0,2	66 359	3,3
Eslováquia	5 412 254	52 545	1,0	32 709	0,6	19 836	0,4
Polônia	38 135 876	48 167	0,1	18 362		29 805	0,1
Lituânia	3 349 872	41 505	1,2	2 511	0,1	38 994	1,2
Romênia	21 498 616	31 354	0,1	6 041	0,0	25 313	0,1
Bulgária	7 606 551	23 838	0,3	3 532	0,0	20 306	0,3
Malta	413 607	18 128	4,4	8 245	2,0	9 883	2,4

Fonte: [epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu) (migr\_pop1ctz)

e: estimativa

N.D. Não disponível

p: dado provisório



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

Leonir Mario Chiarello

A mobilidade das pessoas hoje é mais intensa, diversificada e complexa do que no passado. Enquanto a migração irregular tende a dominar o debate internacional, há outras temáticas relevantes, vinculadas às causas dos movimentos migratórios internacionais, tais como, por exemplo, as mudanças demográficas, as crises econômicas, o aquecimento global, os desastres naturais, o crime organizado, as guerras, os conflitos étnicos e o tráfico de drogas e de armas. Estes fatores causais das migrações internacionais repercutem também na crescente vulnerabilidade por que passam as pessoas que migram, as quais encontram maiores dificuldades para a própria integração nas sociedades de acolhida e se convertem em vítimas de violações dos Direitos Humanos, discriminações, explorações, tráfico de pessoas e contrabando de migrantes. Neste contexto, a migração internacional recentemente tornou-se um tema de destaque, atraindo a atenção de Estados, Organizações Internacionais e organizações da sociedade civil. Os desafios vinculados às situações de vulnerabilidade social que provocam as migrações e as situações de vulnerabilidade nas quais se encontram os migrantes nos países de destino se converteram em temas prioritários das agendas públicas e privadas, incluindo a agenda das entidades de ajuda humanitária. Ante os complexos desafios em contínuo aumento no âmbito da migração internacional, a Rede Internacional Scalabriniana de Migração (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) está promovendo uma série de atividades e programas destinados a proteger a dignidade e os direitos dos migrantes e das pessoas em



mobilidade. Entre estes programas destacam-se as ações humanitárias para migrantes em situação de vulnerabilidade.

O presente artigo, na sua primeira parte, enfatiza os fundamentos religiosos, filosóficos e jurídicos das ações humanitárias para migrantes, salientando o vínculo entre a migração e a violência direta, provocada pelas guerras e o crime organizado, e a violência indireta, provocada pelo atual sistema econômico, que condena milhões de pessoas a viver em situações de permanente vulnerabilidade social. A segunda parte do artigo apresenta os dez maiores desafios atuais para as políticas e programas internacionais sobre migrações. Na terceira parte, o artigo revela as principais atividades e programas promovidos pela Rede Scalabriniana a serviço dos migrantes mais vulneráveis.

## 1. PRINCIPAIS FUNDAMENTOS E TENDÊNCIAS DAS AÇÕES HUMANITÁRIAS PARA MIGRANTES

A história revela que as ações humanitárias são realizadas desde tempos remotos, baseando-se em diferentes correntes religiosas, filosóficas e jurídicas, que defendiam o reconhecimento da pessoa como portadora de dignidade e direitos inatos, absolutos, universais e invioláveis. As principais tradições religiosas, como o hinduísmo, o judaísmo, o budismo, o confucionismo, o cristianismo e o islamismo, por exemplo, a pesar de suas diferenças, contradições e conflitos, partilham a mesma visão e compromisso de respeitar a dignidade das pessoas e o consequente dever da fraternidade, da solidariedade e da proteção dos desamparados e menos protegidos da sociedade. Entre os menos protegidos, que exigem uma atenção solidária especial, em todas estas tradições religiosas, além dos pobres, dos órfãos, das viúvas, das pessoas com deficiência física e das vítimas de desastres naturais e de guerras, encontram-se também os migrantes. Desde os seus primórdios, por exemplo, a Igreja Católica promove obras e instituições de caridade e assistência humanitária nos âmbitos da saúde, da educação e da assistência aos pobres, às vítimas de desastres naturais e aos migrantes.

Diferentes correntes filosóficas desde tempos longínquos também colaboraram de forma significativa para a promoção da consciência da universalidade da dignidade e dos direitos das pessoas e, consequentemente, da necessidade de ações humanitárias que superem as fronteiras nacionais e integrem também as pessoas consideradas estrangeiras. Os conceitos de



natureza humana, lei natural, direitos naturais, justiça social, responsabilidades morais e o papel dos governos no reconhecimento e proteção da dignidade e dos direitos das pessoas, incluindo as pessoas migrantes, frente às arbitrariedades e abusos das autoridades políticas ou grupos anárquicos, são alguns exemplos de colaboração das correntes filosóficas, entre as quais se destacam as remotas escolas de filosofia das civilizações chinesa, babilônica, egípcia, india, persa, africana e americana pré-colombiana. A estes elementos das antigas escolas filosóficas somaram-se os conceitos de justiça moral que transcende as circunstâncias particulares e os sistemas políticos e de respeito da natureza humana de cada indivíduo, promovidos pelos filósofos gregos clássicos, como também os conceitos da lei natural universal e da dignidade universal de cada pessoa, sobre os quais se funda a justiça universal, promovidos pelos filósofos estoicos.

Junto a estes elementos religiosos e filosóficos, desde tempos antigos, também se desenvolveram diversas legislações sobre a proteção das pessoas vulneráveis nas diferentes civilizações, como, por exemplo, o código de Hamurabi, que contempla a igualdade no respeito das pessoas, e o significativo corpo jurídico definido pelo direito romano, com a distinção entre *Ius Gentium* (direito dos povos) e *Ius Naturae* (direito natural), segundo o qual as leis dos povos derivam da natureza humana dos mesmos povos e não do Estado, que contempla determinadas obrigações e direitos universais que se estendem a todas e a cada uma das pessoas, como membros da família humana.<sup>1</sup>

Durante o período medieval, partindo de uma perspectiva de catolicidade (universalidade), os filósofos e teólogos católicos promoveram uma síntese entre a filosofia grega clássica e os elementos religiosos cristãos, propondo o reconhecimento da lei natural a partir da qual se reconhecem a dignidade e os direitos individuais de cada pessoa independentemente de sua pertença a um Estado determinado. Partindo desta perspectiva, promoveram-se inúmeras ações humanitárias, destinadas a proteger a dignidade e os direitos das pessoas vulneráveis.

1 Veja Langlois, Anthony (2009), "Normative and Theoretical Foundations of Human Rights, in Goodhart, Michael, *Human Rights: Politics and Practice*. Oxford University Press, Oxford, pp. 11-25.



Durante o período do Renascimento europeu e da constituição dos Estados nacionais, desde uma perspectiva filosófica racionalista (iluminista) e uma perspectiva jurídica – *jus naturalista* (direito natural), promoveram-se os conceitos de justiça e igualdade social, liberdade individual, solidariedade e fraternidade como direitos naturais, com os quais os Estados devem comprometer-se em respeitar e proteger através de um contrato social.

Todos estes elementos religiosos, filosóficos e jurídicos se sedimentaram e confluíram nas Revoluções Inglesa, Americana e Francesa, através das quais o direito natural, até então confinado ao âmbito hipotético da ética e da filosofia política, passou ao âmbito do direito positivo e se promulgou em declarações, permitindo assim a adoção de mecanismos e instrumentos jurídicos que permitiram dar efetividade e operatividade às ações humanitárias e de proteção da dignidade das pessoas. A promulgação dos direitos humanos nas constituições nacionais repercutiu nos esforços significativos de proteger a dignidade humana e defender a justiça que se promoveram a partir do século XIX, destacando-se a abolição da escravatura, o incremento das entidades religiosas e organizações filantrópicas, dedicadas às obras de beneficência aos explorados e excluídos e à assistência aos feridos de guerra. É neste contexto que nasceu o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que na atualidade é entidade (não governamental) dedicada à difusão do Direito Humanitário Internacional. Por outra parte, o Estado também passou a assumir tarefas de proteção humanitária das viúvas, das esposas e dos órfãos dos soldados mortos ou mutilados em combate e de assistência social aos setores sociais mais vulneráveis.<sup>2</sup> Neste contexto, a abolição da escravatura em nível mundial pode ser considerada uma das definições jurídicas que tiveram o maior impacto humanitário positivo sobre as migrações internacionais, pois puseram fim ao tráfico de escravos da África para o continente americano, que esteve atuante durante o longo período do mercantilismo colonial e que constitui o primeiro grande fluxo de imigrantes para as Américas, estimado em mais de 10 milhões de pessoas.<sup>3</sup>

2 Para uma visão detalhada das principais iniciativas para proteger os direitos humanos durante o século XIX, veja Gordon, Lauren, Paul (2003), Gordon Lauren, Paul (2003), *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen. Second Edition*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

3 Veja Segal, Uma; Elliott, Doreen and Mayadas, Nazneen, Editors (2010), *Immigration Worldwide: Policies, Practices, and Trends*. Oxford University Press, Oxford, p. 17.



Como consequência da intensificação do processo de industrialização na Europa, nas duas últimas décadas do século XIX e nas duas primeiras do XX, milhões de europeus emigraram para o continente americano e para a Austrália e Nova Zelândia. Neste período, os países latino-americanos adotaram políticas de promoção da imigração europeia e asiática, para substituir a mão de obra escrava, que era demandada para promover o desenvolvimento econômico dos próprios países. Neste período surgiram várias entidades de beneficência, muitas delas constituídas pelos próprios migrantes, as quais assumiram um papel fundamental na promoção de obras de assistência humanitária, permitindo a integração dos migrantes nos diferentes países de destino. É neste âmbito que nasceu a Congregação dos Missionários de São Carlos, Scalabrinianos, destinada à assistência dos emigrantes italianos que se dirigiam para o continente Americano.

Durante as duas guerras mundiais e especialmente durante a Grande Depressão econômica mundial da década de 1930, as migrações internacionais diminuíram, e os países do continente americano assumiram uma lógica protecionista da mão-de-obra nacional e restritiva às migrações, o que provocou um processo de esgotamento das imigrações europeias.<sup>4</sup> Por outro lado, as convulsões graves produzidas pelos dois conflitos mundiais repercutiram profundamente na tomada de consciência dos direitos humanos e da ajuda humanitária pela comunidade internacional, que reagiu criando o sistema das Nações Unidas em 1945 e definindo um marco jurídico internacional para a proteção dos direitos humanos através da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que inspiraram a criação do Alto Comissionado de Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), para promover a ajuda humanitária aos refugiados, e a definição de um marco jurídico para a proteção humanitária dos refugiados através da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, e a criação da Organização Internacional para as Migrações, em 1951, para a ajuda humanitária dos migrantes e a promoção de ações destinadas a garantir que as migrações se realizem em forma humana e ordenada. Neste contexto cabe destacar também o estabelecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, através da Carta da Organização dos Estados Americanos, adotata

<sup>4</sup> Veja CEPAL (2006), *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile, pp. 23-24.

no dia 30 de abril de 1948, a qual estabelece que os direitos fundamentais pertencem a todas as pessoas sem distinção de nacionalidade, e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, adotada pela Assembléia Geral da OEA no dia 2 de maio de 1948, que, aos direitos humanos fundamentais, acrescenta os direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>5</sup> Em 1959 os Estados membros da OEA aprovaram uma resolução para a adoção de uma Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, que foi adotada em 1969 e entrou em vigor em 1978, na qual se estabeleceram a Comissão Inter-americana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos como os mecanismos encarregados de proteger os direitos humanos em nível internacional dos países americanos.<sup>6</sup>

O crescimento da consciência entre as organizações da sociedade civil sobre os direitos humanos e o direito à autodeterminação dos povos, promulgados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, desempenharam um papel determinante no processo de descolonização de vários países africanos, asiáticos e caribenhos, entre as décadas de 1950 e 1970, de abolição do sistema de *apartheid* na África do Sul e da promoção de movimentos pacifistas e de proteção das vítimas de violações dos direitos humanos por parte de governos ditatoriais.<sup>7</sup>

Durante o período de expansão das migrações no nível global, entre as décadas de 1960 e 1990, de forma oposta ao incremento das migrações, as políticas protecionistas da mão-de-obra nacional e restritivas às imigrações, adotadas pelos países latino-americanos nas décadas precedentes, convertearam-se em repressivas durante o período da Guerra Fria e das ditaduras militares que dominaram os países latino-americanos. Durante este momento, baseando-se na Doutrina de Segurança Nacional, os governos ditoriais não só adotaram o princípio de discricionalidade absoluta na aplicação dos critérios de admissão, permanência e expulsão dos migrantes no próprio território nacional, como também o de perseguição dos migrantes e solicitantes de refúgio, considerados como potenciais ameaças para a segurança nacional.<sup>8</sup>

5 Veja Rouget, Didier (2000), *Le guide de la protection internationale des droits de l'homme*. Editions La Pensée Sauvage, Grenoble, p. 44.

6 Veja Hurrell, Andrew (2007), *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford University Press, New York, pp. 143-164.

7 Veja Gordon, Lauren, Paul (2003), Op. cit., pp. 241-244.

8 Veja Mármora, Lelio (1997), *Las políticas de migraciones internacionales*. Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires, pp. 284-285.



Com o fim da Guerra Fria e o processo de democratização em todo o mundo, as organizações da sociedade civil e os organismos internacionais assumiram um papel fundamental na denúncia da insegurança pessoal, devida à falta de proteção em que viviam milhões de pessoas que, diariamente, eram ameaçadas pela violência, pela fome, pela pobreza, pelas doenças e pelas catástrofes naturais. Neste contexto, no início da década de 1990, com a contribuição de várias iniciativas, como o Clube de Roma,<sup>9</sup> para citar um exemplo, e de diferentes disciplinas, entre as quais se destacam os estudos sobre Desenvolvimento, Relações Internacionais, Economia Política, Filosofia do Direito e Direitos Humanos, iniciou-se um processo de mudança do conceito de segurança, desde sua abordagem tradicional referida à proteção da soberania e do território de um Estado frente às ameaças externas ou internas, evoluindo para o conceito que coloca a pessoa humana como sujeito principal de direito à segurança e à proteção.<sup>10</sup> Neste cenário, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em seu relatório sobre o Desenvolvimento Humano, de 1994, cunhou o conceito de *segurança humana*, vinculando a segurança a ações humanitárias de proteção da população e não ao território dos países.<sup>11</sup> A partir dessa perspectiva, a segurança humana não é considerada como uma questão de armas para defender a população de um determinado território soberano, segundo o paradigma de Westphalia, mas de promoção do desenvolvimento integral para a população e proteção das pessoas e de seus direitos humanos, políticos, econômicos, sociais (saúde, educação e habitação) e culturais.<sup>12</sup>

Por outro lado, com o fim da Guerra Fria, emergindo das sombras das graves violações dos direitos humanos, os governos democráticos latino-americanos redefiniram suas regulamentações e instituições com base na proteção

9 O Clube de Roma é um grupo de peritos e líderes de diferentes âmbitos políticos, científicos, econômicos, sociais e culturais, fundado em 1968 com o objetivo de analisar os principais problemas que enfrentam os cidadãos do mundo y propor uma visão comum para o futuro da humanidade. Para maiores informações sobre o Clube de Roma, veja Coleman, John (2008), *The Club of Rome. World in Review*, Carson City.

10 Para uma visão comprensiva do desenvolvimento do conceito de segurança humana, veja MacFarlane, Neil (2005) “The Pre-History of Human Security”, in *Stair*, No. 2, pp. 43-65.

11 Veja United Nations Development Program (1994), *Human Development Report 1994*. Oxford University Press, New York, p. 3.

12 Veja Amouyal, Alexandra (2006), “What is human security?”, in *Human Security Journal*, Issue 1, pp. 10-23.

e defesa dos mesmos. Os resquícios autoritários herdados das ditaduras militares e a presença contínua de poderes oligárquicos, no entanto, impediram e, em alguns casos continuam impedindo, os governos democráticos de superar a impunidade existente durante os regimes ditatoriais contra as violações dos direitos humanos, incluindo as violações sofridas pelos migrantes e refugiados. Também em nível regional, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, após passar por muitos períodos de instabilidade política, consolidou-se em nível institucional e político e, por outro lado, a disparidade entre a retórica dos direitos humanos defendida por determinados Estados e seu comportamento ante a segurança humana, de que ainda carece grande porção de suas populações, que continuam sofrendo as consequências da pobreza, da fome, da inexistência de acesso ao tratamento de doenças perfeitamente curáveis, do analfabetismo, das injustiças, da discriminação, entre outras, revelam que os próprios direitos humanos não são garantidos na prática (no sentido de que não há nenhuma implementação dos mecanismos necessários para dar-lhes proteção e efetividade) e continuam sendo uma aspiração de milhões de pessoas na América Latina. Conseguir que essa tarefa se realize requer um compromisso efetivo dos atores da sociedade civil e do Estado, para que os direitos humanos passem da retórica moralista e do legalismo à prática, e não fiquem à deriva.

Com o advento da guerra contra o terrorismo internacional, promovida pelo governo norte americano após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos e definida como a *Segunda Guerra Fria*,<sup>13</sup> na última década, a agenda política nas relações internacionais voltou a priorizar a segurança nacional sobre os direitos humanos e as liberdades fundamentais das pessoas. Neste contexto, os migrantes voltam a ser vistos como potenciais ameaças para a segurança nacional, o que constitui uma inflexão dos avanços ocorridos nas décadas anteriores em matéria de políticas de proteção dos direitos dos migrantes. Enquanto os países do norte do continente, Estados Unidos, Canadá e, até certo ponto, também o México, focalizaram suas políticas migratórias na segurança de suas fronteiras nacionais ante as potenciais ameaças do terrorismo internacional e o tráfico de drogas, os demais países latino-americanos, principalmente os países sul-americanos,

13 Veja Serrano, Mónica and Popovsky, Vesselin, Editors (2010) *Human Rights Regimes in the Americas*. United Nations University Press, New York, p. 11.



focalizaram sua agenda no desenvolvimento humano das migrações e na proteção dos direitos humanos dos migrantes. Por outra parte, diante do incremento das migrações intrarregionais e das emigrações para os Estados Unidos e a Europa, os países latino-americanos redefiniram suas políticas migratórias, centrando-as na proteção dos direitos dos migrantes e na coordenação regional de suas políticas, destinadas a garantir a livre circulação, a residência dos migrantes e a cidadania regional.

Por outro lado, durante a última década, as Nações Unidas e as Organizações Internacionais desenvolveram várias iniciativas relacionadas à promoção do direito à segurança humana e à proteção humanitária, entre as quais destaca-se a criação, em 2004, da Unidade de Segurança Humana integrada ao Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), responsável por coordenar os vários programas e atividades das Nações Unidas, vinculadas à segurança humana, e os programas de promoção ao desenvolvimento do Fundo Monetário Internacional, junto com os Informes sobre o Desenvolvimento Mundial, publicados anualmente pelo Banco Mundial.<sup>14</sup> Como exemplo, pode-se indicar que em 2011 o Banco Mundial dedicou seu Informe Anual ao tema específico da relação entre conflito, segurança e desenvolvimento, sublinhando a importância da segurança humana, social e no trabalho como elementos essenciais para a segurança dos cidadãos, o desenvolvimento humano e a estabilidade internacional.<sup>15</sup>

Outro avanço significativo no reconhecimento da segurança humana em nível internacional foi a definição, por parte da Cúpula das Nações Unidas, realizada no ano de 2005, do princípio de “responsabilidade de proteger” os cidadãos, que cabe à comunidade internacional, diante dos crimes de genocídio, guerras, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. A definição deste princípio sancionou a controvérsia amplamente debatida entre os partidários do direito de intervenção, muito em voga na década de 1990, e os seguidores da passividade indolente, que permitiu genocídios como os de Ruanda, Bósnia-Herzegovina, Libéria, Serra Leoa, Albânia e Kosovo, também na década de 1990, e resolveu que onde, apesar da ajuda internacional, os Estados não

14 Veja Khan, Irene (2004), “A Human Rights Agenda for Global Security”, in Cahill, Kevin, *Human Security for All: a Tribute to Sergio Vieira de Mello*. Fordham University Press, New York, pp. 15-27.

15 Veja World Bank (2011), *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. World Bank, Washington D.C.



podem ou não quiserem fornecer proteção à sua população, é a comunidade internacional que adquire a “responsabilidade de proteger” tal população e até mesmo pode intervir na esfera interna, caso ocorram graves atentados aos direitos humanos.<sup>16</sup> Desta maneira, a segurança humana internacional aparece vinculada à obrigação dos Estados de proteger seus cidadãos e à responsabilidade da comunidade internacional de monitorar e punir as violações dos direitos humanos.

O acima referido revela que as ações humanitárias com migrantes integram diferentes âmbitos e desafios humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais e envolvem atores políticos e sociais a nível mundial, regional e nacional.<sup>17</sup> Por outro lado, podemos afirmar que o avanço da dimensão teórica sobre as ações humanitárias não teve sempre o correspondente impacto sobre a realidade internacional, revelando a necessidade de um maior compromisso dos atores sociais e políticos. Os migrantes irregulares, traficados e explorados, continuam sendo um suplemento necessário para a força de trabalho em muitos países desenvolvidos, mas seus direitos permanecem sem reconhecimento e suas condições de trabalho e baixos salários continuam revelando a vergonha do mundo desenvolvido. A ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção de todos os Trabalhadores Migratórios e seus Familiares, promulgada pelas Nações Unidas em 1990, é um exemplo concreto de compromisso com o reconhecimento, institucionalização e proteção dos direitos dos migrantes e suas famílias. As políticas migratórias regionais destinadas a promover a livre circulação, a livre residência e a cidadania regional também abrem novas avenidas para a proteção da dignidade e dos direitos dos migrantes.

## 2. PRINCIPAIS DESAFIOS E FATORES VINCULADOS ÀS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

A extensão planetária, a intensidade, a velocidade e os impactos sempre maiores dos intercâmbios comerciais, financeiros, culturais, tecnológicos e das comunicações confluem na conformação progressiva de um sistema mundial

---

16 Veja Soto Muñoz, Daniel (2009) “La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica”, in *Política y Estrategia*, No. 113, Santiago de Chile, pp. 120-143.

17 Veja Paris, Roland (2004) “Still and Inscrutable Concept”, in *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 370-372.



incerto e paradoxo, que inclui determinados setores sociais, empresariais e institucionais privilegiados e, ao mesmo tempo, exclui cada vez mais a maioria das pessoas, grupos sociais, empresas, instituições e inclusive países que não conseguem integrar-se a este processo. Os impactos inéditos e contraditórios, que dependem desta lógica excludente do atual processo globalizador, repercutem no crescimento constante da vulnerabilidade social a nível global. O simples exemplo dos mercados financeiros globalizados e liberalizados, através dos quais os especuladores financeiros podem transferir em tempo real, de uma parte a outra do planeta, quantidades enormes de capital, podendo provocar o fechamento de sistemas produtivos e, consequentemente, deixar milhões de pessoas sem trabalho e fonte de ingresso, permite-nos reconhecer a complexidade dos elementos vinculados ao atual processo de exclusão e vulnerabilidade globalizada, que se desenvolve em vários níveis e evolui rapidamente em trajetórias dificilmente previsíveis.

A consolidação deste sistema econômico se funda nas clássicas doutrinas econômicas que afirmam a capacidade natural de autorregulação do mercado através das leis da oferta e da procura, além do princípio das vantagens comparativas dos países no comércio internacional. As recorrentes crises econômicas e seus efeitos nefastos nos níveis social, político e cultural revelam que o funcionamento de uma economia de mercado global não é automático ou espontâneo, mas requer determinadas regulações. A atual crise mundial, provocada por um sistema financeiro e bancário desregulado, é um exemplo concreto desta exigência de regulações, para que o lucro não siga sendo privatizado e os prejuízos socializados.

Além da dissociação entre o crescimento econômico e a equidade social, o atual sistema econômico continua gerando a diminuição do poder aquisitivo dos salários e a precarização do trabalho, que repercutem no crescimento da pobreza e desigualdades sociais. Apesar de que o processo de globalização favoreceu a diminuição das cifras de pobreza em alguns países, as estatísticas dos organismos internacionais revelam que aproximadamente cinquenta mil pessoas morrem diariamente por causa da fome, carência de água potável ou de assistência médica elementar em casos de doenças curáveis, como a malária e o sarampo, a falta de proteção habitacional ou de agasalho e outras causas relacionadas com a pobreza, somando aproximadamente 18 milhões de seres humanos por ano. Este número iguala, a cada três anos, o número de vítimas da Segunda Guerra Mundial, calculado entre 50 e 60 milhões de pes-



soas, incluindo os campos de concentração e gulags.<sup>18</sup> Somente nos vinte anos que se sucederam ao fim da Guerra Fria, quando o processo de globalização da economia intensificou-se, mais de trezentos e sessenta milhões de pessoas morreram prematuramente por causas relacionadas à pobreza.<sup>19</sup>

Por outra parte, as desregulações do mercado promovidas pelos Estados, para garantir maior competitividade internacional e crescimento econômico para os próprios países, impedem aos mesmos Estados de controlar o comércio ilícito e a economia ilegal que coexiste e compete de maneira desregulada e anárquica com as corporações e empresas que atuam licitamente no mercado. Os Estados nacionais, com poucas exceções, têm cada vez menos poder de controle e coerção sobre a globalização do crime organizado e sobre os subterfúgios ilícitos com os quais atuam as organizações criminosas e os especuladores financeiros. Tudo isso revela que a violência direta, provocada pelas guerras e o crime organizado, e a violência indireta, provocada pelo atual sistema econômico excludente, estão intimamente relacionadas e revelam a necessidade de considerar as responsabilidades morais dos atores destas duas formas de violência. Consequência de todo este processo é que, na América Latina, milhões de pessoas anualmente são excluídas do direito ao desenvolvimento e dos direitos fundamentais, como a alimentação, o trabalho, a moradia, a saúde e a educação. Estas pessoas encontram na migração a única opção para fugir de uma situação de vulnerabilidade estrutural, provocada pela violência direta do crime organizado e do tráfico de drogas e da violência indireta da exclusão social, provocada pelo sistema econômico inequitativo. Estas pessoas, excluídas e forçadas a migrar, ao chegar em um novo país, enfrentam novas situações de vulnerabilidade, provocada por leis restritivas ao ingresso e permanência no país, obrigando as pessoas a viver em situação de irregularidade e, portanto, de potencial exploração e exclusão. Neste contexto, podemos afirmar que milhões de pessoas migrantes vivem uma dupla vulnerabilidade: são excluídas do direito ao desenvolvimento no próprio país e excluídas dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais nos países de acolhida.

18 Veja Rabossi, Eduardo (2007), “Notas sobre la globalización, los derechos humanos y la violencia”, en Cortés Rodas Francisco y Giusti Miguel, Editores, *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, pp. 240-241.

19 Veja Pogge, Thomas (2010), *Politics as Usual: What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric*. Polity Press, Malden, p. 50.



O anteriormente exposto revela que as migrações internacionais, o refúgio e o asilo requerem ações humanitárias não somente em situações de violência direta, mas também em situações de violência indireta, definidas também como situação de não guerra. Por outro lado, a relação entre migrações e ações humanitárias apresenta desafios de que os atores políticos e sociais não poderão eximir-se se quiserem construir sociedades fundadas sobre uma convivência justa, inclusiva e pacífica para todas as pessoas. Estes desafios podem ser resumidos nos seguintes dez fatores relevantes acerca das migrações internacionais.

O primeiro fator é a *demografia*. As estatísticas revelam que os países receptores de migrantes estão enfrentando uma “crise da taxa de natalidade”.<sup>20</sup> Com mais mortes do que nascimentos, muitos países receptores estão experimentando um rápido envelhecimento da população e um declínio na mesma. Ao contrário, as populações de países emissores, especialmente Ásia e África, continuam crescendo rapidamente, com a maioria de sua população em idade juvenil. Estas diferenças demográficas entre os países constituem uma potencial causa de migrações internacionais.

A *economia* representa o segundo fator. Com o envelhecimento e a diminuição da população, muitos países desenvolvidos estão deparando-se com falta de mão-de-obra, pressões financeiras nos sistemas de aposentadorias pagas pelo governo e dificuldades em dar assistência sanitária aos idosos. Ao mesmo tempo, muitas pessoas nos países pobres, em desenvolvimento, especialmente as pessoas jovens, enfrentam dificuldades para obter emprego e buscam oportunidades de trabalho em países mais ricos, sobretudo na Europa e na América do Norte.

A *desigualdade* constitui o terceiro fator. Os defensores de uma perspectiva neoliberal do processo de globalização reivindicaram que este fenômeno levaria a um crescimento econômico mais rápido em países pobres, e assim, no longo prazo, à redução da pobreza e à convergência com países mais ricos. Mas a desigualdade global (no interior dos países e entre países ricos e pobres) e, consequentemente, a migração internacional aumentaram dramaticamente

---

20 Chamie, Joseph (2009), World Demographic Situation: Trends and Challenges, in Chiarrello, Leonir Mario, Marchetto, Ezio and Sanza Gutierrez, Maria Isabel, Borders: Walls or Bridges? Proceedings of the First International Forum on Migration and Peace. Scalabrini International Migration Network, New York, pp. 23-28.



nas últimas duas décadas. Neste contexto, os economistas argumentam que a remoção das restrições na mobilidade humana levaria a grandes aumentos na renda global e ajudaria a reduzir a desigualdade Norte-Sul. Entretanto, os políticos em países receptores estão cientes da desconfiança popular sobre a imigração e respondem com a retórica dos interesses e da segurança nacionais. Os Governos em todo o mundo tentam resolver esta contradição entre as grandes necessidades de trabalho e a hostilidade pública à migração, criando sistemas de vistos que incentivam a entrada legal de trabalhadores altamente qualificados, ao passo que excluem os trabalhadores menos qualificados. Consequentemente, milhões de migrantes são forçados à irregularidade. Neste contexto, a migração internacional é mais o resultado da desigualdade do que um instrumento para aliviá-la.

O quarto fator é a *segurança nacional e a segurança humana*. A percepção do imigrante como um potencial ‘inimigo interno’ não é nova. Há séculos os imigrantes são vistos como uma ameaça à segurança e à identidade nacionais. Tais atitudes foram usadas para justificar a política de redução da imigração e os limites às liberdades civis, especialmente após os eventos de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington e os posteriores atentados terroristas de Londres, Madri e Indonésia. Mas poucos dos envolvidos nestes ataques eram migrantes ou refugiados. A *securitização* da migração enfatiza a abordagem típica que os países ricos têm com relação à migração; Estados que ignoram frequentemente a realidade de que os fluxos da migração e de refugiados são consequências, em muitos casos, da falta da segurança humana nos países de origem das migrações. Esta ausência de segurança humana encontra sua expressão na pobreza, na fome, na violência e na falta de direitos humanos. Essa não é uma condição natural, mas é o resultado das práticas passadas de colonização e da definição e da implementação de estruturas econômicas e políticas de poder, que criaram a desigualdade extrema entre os países, especialmente entre os países do Norte e o do Sul. As políticas de migração também podem exacerbar a vulnerabilidade e a insegurança humana. Nos países onde se recusa criar sistemas legais de migração, apesar de grandes demandas dos empregadores por trabalhadores, os migrantes tendem a enfrentar níveis elevados de perigo, de exploração, da vulnerabilidade e tendem a converter-se em vítimas da tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, do tráfico humano, do trabalho forçado e da falta de reconhecimento dos direitos humanos e trabalhistas.



A *tecnologia* é o quinto fator. Diferentes meios eletrônicos de comunicação fornecem o conhecimento de rotas de migração e oportunidades de trabalho em qualquer lugar do planeta, servindo como uma plataforma para a projeção e o desenvolvimento do ‘capital humano e social’ internacional. Os migrantes são, por vezes, pioneiros no uso das novas técnicas de comunicação. Além disso, as viagens internacionais tornaram-se mais baratas e acessíveis, fortalecendo assim as “redes de migração” e facilitando seus movimentos internacionais.

*Política, legislação e governança internacional* representam o sexto fator para determinar as formas da migração internacional, especialmente distinguindo entre os grupos de ‘bem-vindos’ (sobretudo profissionais bem qualificados), que podem cruzar fronteiras e trabalhar com segurança e com uma adequada medida de tutela legal, e as categorias ‘indesejadas’ (sobretudo trabalhadores com baixas qualificações profissionais e os que buscam refúgio ou asilo), que enfrentam níveis elevados do perigo e exploração. Neste sentido, a migração irregular pode ser vista como o resultado de leis e regulamentos que os Estados adotam para etiquetar determinadas formas de mobilidade como legais e desejáveis, e outras como ilegais e indesejáveis. O processo de globalização econômica levou a comunidade internacional a adotar estratégias de governabilidade global através do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e da Organização Internacional de Comércio, para permitir uma maior fluidez da circulação das mercadorias e bens de capital no mercado global. Por outro lado, o movimento de mão-de-obra continua tendo severas restrições. Esta restritividade das políticas migratórias, especialmente no mundo desenvolvido, e a consequente migração irregular e o tráfico de seres humanos, que são o preço que as pessoas de países pobres vão pagar para entrar nos países mais ricos, são um desafio urgente para garantir a proteção humanitária dos migrantes. A falta de governança das migrações internacionais, eticamente fundada no reconhecimento e proteção dos direitos humanos dos migrantes, revela um déficit: a comunidade internacional não pôde estabelecer instituições para assegurar fluxos ordenados de migração, proteger os direitos humanos dos migrantes e maximizar os benefícios do desenvolvimento em igualdade de condições para todas as pessoas.

A *mudança climática e os desastres naturais* constituem o sétimo fator. O Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), por exemplo, estimou que mais de vinte milhões de pessoas foram



evacuadas ou deslocadas em 2008, por causa dos desastres naturais relacionados à mudança do clima. Muitos peritos concordam que a migração, como resultado da mudança ambiental, é provável que continue aumentando no futuro próximo.<sup>21</sup>

O oitavo fator está vinculado à *convivência intercultural*, com uma variedade enorme de temas, incluindo a etnicidade, língua, religião, costumes e tradições. Ao contrário do passado, na atualidade, os fluxos migratórios são bastante diversificados. Em muitas circunstâncias, os traços étnicos e culturais das pessoas que migram na atualidade diferem extremamente daquele dos países receptores. No pós-Segunda Guerra Mundial, por exemplo, muitos migrantes que chegavam ao norte da Europa eram provenientes das regiões relativamente mais pobres do sul da Europa. Muitos dos migrantes atuais do norte da Europa são provenientes de países étnica e culturalmente muito diferentes, criando assim um maior desafio para a integração e a convivência intercultural com as populações dos países receptores.

A *dinâmica social e a reunificação familiar* constituem o nono fator. As políticas migratórias e as percepções públicas sobre os migrantes são baseadas frequentemente na ideia de que são seres econômicos. Estas percepções tendem a ignorar os laços sociais que os emigrantes levam e os imigrantes trazem consigo como membros de famílias e comunidades. Além disso, suas aspirações e objetivos pessoais não são fixos, mudam com o passar do tempo. A migração é um fenômeno social, por meio do qual seus participantes passam por um processo de transformação e, por sua vez, interagem com as circunstâncias e as práticas que encontram nos países de destino. Estas dinâmicas sociais repercutem em forma determinante sobre o volume e as formas da migração internacional.

Finalmente, o décimo fator é a *indústria da migração*, que inclui agentes da migração, agências de viagens, banqueiros, advogados, recrutadores de mão-de-obra, intérpretes e corretores de imóveis, entre outros. Os agentes da migração compreendem também os membros de comunidades migrantes tais como os lojistas, religiosos, sacerdotes, professores e os outros líderes comunitários que ajudam seus compatriotas de forma voluntária ou remunerada.

21 Veja Khan, Irene (2004) "A Human Rights Agenda for Global Security", in Cahill, Kevin, *Human Security for All: a Tribute to Sergio Vieira de Mello*. Fordham University Press, New York, pp. 15-27.



Facilitar a migração é um grande negócio internacional e uma indústria legal. Enquanto a maioria dos agentes realiza atividades legítimas, outros, entretanto, iludem e exploram os migrantes através das atividades ilícitas, como o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes.

Esses dez fatores revelam que a migração internacional continuará sendo um dos temas principais das agendas nacionais e internacionais num próximo futuro. Além disso, é bastante provável que o tema de como melhor administrar a migração internacional tornar-se-á mais litigioso, divisor e desafiador para governos, organizações internacionais e entidades da sociedade civil nos próximos anos. As ações humanitárias que podem ser adotadas para garantir a proteção da dignidade e dos direitos das pessoas também continuarão sendo um desafio que os Estados e a sociedade civil não poderão continuar postergando. Neste contexto, os esforços coletivos entre governos e organizações da sociedade civil em nível regional e global, para garantir a proteção da dignidade e dos direitos dos migrantes, são indispensáveis para fortalecer a governança nacional e internacional das migrações.

### 3. O COMPROMISSO DA REDE SIMN COM OS MIGRANTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

A Congregação dos Missionários de São Carlos, Scalabrinianos, através do *Scalabrin International Migration Network (SIMN)*, agindo em sinergia com outras entidades políticas e sociais nos níveis nacional e internacional, promove programas abrangentes de serviço e defesa da dignidade humana dos migrantes e de suas famílias.

Em seus 125 anos de existência, os Scalabrinianos estiveram envolvidos nos processos migratórios internacionais, promovendo programas abrangentes de serviço e defendendo a dignidade humana dos migrantes e suas famílias. A Congregação Scalabriniana foi fundada em 1887 pelo Bispo Ben-Aventurado João Batista Scalabrini, para acompanhar os milhões de italianos que migravam para o continente americano, fugindo das consequências da Segunda Revolução Industrial e da crise econômica na Europa. Desde o final do século XIX até o pós II Guerra Mundial, os Scalabrinianos trabalharam para estabelecer paróquias, escolas, hospitais, centros de serviços aos migrantes, centros culturais, orfanatos, asilos, cooperativas, associações de migrantes e comitês. Em 1960, a Congregação Scalabriniana abriu sua missão para todos



os migrantes, não só italianos, expandindo assim sua missão ao mundo todo. Portanto, os programas e serviços que ajudam os migrantes se multiplicaram, especialmente para os migrantes mais necessitados e vulneráveis, os refugiados, os migrantes internos e os marítimos.

Os Missionários Scalabrinianos criaram o SIMN em 2006 para fortalecer a coordenação dos serviços da Congregação aos migrantes e promover o conhecimento político e público das necessidades dos migrantes em nível mundial. A missão do SIMN é proteger e promover a dignidade e os direitos das mesmas populações vulneráveis que a Congregação Scalabriniana apóia, os itinerantes e as pessoas em mobilidade. Cumpre sua missão através dos centros de pesquisa e estudo, dos centros de serviço social para migrantes e refugiados, dos abrigos, dos asilos, dos orfanatos, das clínicas médicas, dos jardins de infância, das escolas, dos centros vocacionais, dos centros culturais e dos centros de serviço social para marítimos. O SIMN prioriza a pesquisa, o treinamento, os serviços, a advocacy [*incidência política*] e a capacity building [*fortalecimento interinstitucional*]. Estas cinco atividades interagem, criando uma estratégia holística e sinergética, focada no serviço aos migrantes. Como parte desta estratégia, o SIMN pesquisa e monitora os fluxos e políticas da migração e oferece informações atualizadas sobre os fluxos migratórios aos atores políticos e sociais encarregados de definir políticas e programas de migração.

Para levar adiante sua missão, o SIMN está focado em cinco áreas principais de ação a serviço da migração internacional: serviços, estudo e monitoramento, formação e treinamento, incidência política e fortalecimento interinstitucional.

### 3.1 Serviços

O objetivo principal do SIMN é oferecer apoio técnico e financeiro aos diferentes programas e atividades que as mais de 250 entidades locais Scalabrinianas promovem a serviço dos migrantes nos cinco continentes, especialmente a rede de centros de acolhida e casas de migrantes, a rede de centros dos marinheiros, a rede dos meios de comunicação e as várias entidades que trabalham com refugiados e deslocados. Estes serviços são oferecidos através de centros de acolhida e assistência, casas do migrante, asilos, orfanatos, jardins de infância, clínicas, escolas, centros vocacionais, missões, centros para marí-



timos e paróquias. Em todas estas ações, os scalabrinianos trabalham em colaboração com agências de governo e organizações da sociedade civil.

A rede de centros de acolhida e casas de migrantes, por exemplo, presente no continente americano em Buenos Aires e Mendoza (Argentina), Montevideu (Uruguai), Santiago (Chile), La Paz (Bolívia), Lima (Peru), São Paulo, Corumbá e Cuiabá (Brasil); Bogotá, Cúcuta e Tibú (Colômbia), Valencia (Venezuela), Tijuana, Nuevo Laredo e Tapachula (México), Tecún Umán e Cidade da Guatemala (Guatemala), Delray Beach, Nova Iorque, Providence, Chicago e Los Angeles (Estados Unidos) e Montreal (Canadá), oferece serviços de alojamento, alimentação, formação, informação, assessoria jurídica, orientação e mediação para o trabalho, assistência social e médica, acompanhamento psicológico e programas específicos de proteção às vítimas do tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes. As casas do migrante que oferecem estes serviços ao longo da fronteira entre México e Estados Unidos e Guatemala e México, por exemplo, atenderam mais de 450 mil migrantes nas últimas duas décadas.

### 3.2 Estudo e monitoramento

A migração é um fenômeno humano complexo de dimensões múltiplas e interligadas. A interação de elementos demográficos, econômicos, políticos, legais, culturais e religiosos nos processos causais e nas consequências dos movimentos migratórios são algumas das características que revelam esta complexidade e multiplicidade de dimensões. Consequentemente, um diagnóstico claro e atualizado das maiores tendências e desafios da migração e da mobilidade humana em níveis globais, regionais, nacionais e locais é uma condição indispensável para poder definir e implementar políticas e programas humanitários adequados e efetivos a serviço da dignidade e dos direitos dos migrantes. Para responder a esta necessidade, o SIMN estabeleceu um sistema permanente de monitoramento dos fluxos migratórios e das ações promovidas pelos Estados, pelos organismos internacionais e pelas organizações da sociedade civil a serviço dos migrantes, refugiados, deslocados e migrantes internos. Este programa é conduzido com o apoio da Federação dos Centros Scalabrinianos de Estudos Migratórios, que inclui: o *Center for Migration Studies of New York* (CMS – [www.cmsny.org](http://www.cmsny.org)), o *Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos* (CEMLA – [www.cemla.com](http://www.cemla.com)) de Buenos Aires, o Centro de



Estudos Migratórios (CEM – [www.cemsp.com.br](http://www.cemsp.com.br)) de São Paulo, o *Centro Studi Emigrazione* (CSER – [www.cser.it](http://www.cser.it)) de Roma, o *Centre d'Information et d'Etudes sur le Migrations Internationales* (CIEMI – [www.ciemi.org](http://www.ciemi.org)) de Paris, o *Centro Studi e Ricerche per l'Emigrazione* (CSERPE – [www.cserpe.org](http://www.cserpe.org)) de Basileia, e o *Scalabrini Migration Center* (SMC – [www.smc.org.ph](http://www.smc.org.ph)) de Manila, Filipinas.

Cada um destes centros conta com uma revista acadêmica e interdisciplinar especializada em temas relacionados aos movimentos migratórios, políticas migratórias e programas para migrantes, implementados pelos organismos governamentais e entidades da sociedade civil, além de promover e publicar investigações, organizar eventos e seminários e manter arquivos sobre migrações internacionais. A última investigação promovida pelo SIMN sobre os movimentos migratórios, as políticas públicas e a participação da sociedade civil ao longo da história na América Latina contempla os casos da Argentina, Brasil, Colômbia e México.<sup>22</sup>

### **3.3 Formação e treinamento**

A promoção de ações humanitárias e a definição e implementação de políticas e programas a serviço das pessoas migrantes requerem habilidades e conhecimentos específicos. Para responder a esta exigência, a segunda área estratégica de ação do SIMN consiste em organizar programas de treinamento para os diretores das Instituições Scalabrinianas que promovem serviços, como os centros de acolhida, as casas de migrantes, centros de marinheiros e os centros de serviços aos refugiados e às pessoas deslocadas. O objetivo é capacitar-los para interagir com os atores sociais e políticos que definem e adotam políticas e programas a serviço dos migrantes. No caso do Brasil, por exemplo, em 2011, realizaram-se dois encontros de treinamento sobre a metodologia de sustentabilidade dos programas e das entidades prestadoras de serviços aos migrantes.

---

<sup>22</sup> Veja Chiarello, Leonir Mario, Coordinador (2011), *Las políticas migratorias en y la sociedad civil América Latina: el caso de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Scalabrin International Migration Network, New York.



### 3.4 Advocacy

A quarta área principal na qual o SIMN está empenhado é a promoção e a tutela da dignidade humana e dos direitos humanos dos migrantes. Através de seu trabalho de advocacy, o SIMN estabelece um diálogo permanente com os responsáveis pelas decisões em nível internacional, regional e nacional. O escritório de representação do SIMN acompanha o debate nas Nações Unidas e em outros organismos internacionais e as discussões de organizações governamentais, tanto regionais como nacionais, sobre migração.

Uma das atividades específicas do trabalho de advocacy do SIMN é o Fórum Internacional sobre Migração e Paz, com a participação de Prêmios Nobel da Paz, representantes das Nações Unidas, organizações internacionais e representantes do governo, organizações da sociedade civil, incluindo entidades religiosas, ONGs e associações de migrantes. Depois dos Fóruns da Guatemala em 2009, da Colômbia em 2010 e do México em 2011, o SIMN está organizando o Quarto Fórum Internacional sobre Migração e Paz, que será realizado em New York em 2013.

No Brasil, além de acompanhar o debate sobre a reforma do Estatuto do Estrangeiro e a definição de uma nova lei de migração, o SIMN está apoiando a criação de Fóruns Estaduais de Mobilidade Humana, promovidos pela Associação Scalabrini a Serviço dos Migrantes (ASSM) e o Centro Ítalo-Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações (CIBAI) e outras entidades públicas, acadêmicas, religiosas e de serviços aos migrantes, cujo objetivo principal é facilitar o diálogo e fortalecer as parcerias entre as entidades públicas e privadas para promover o reconhecimento e a proteção dos direitos dos migrantes e pessoas em mobilidade.

### 3.5 Fortalecimento interinstitucional

No coração do fenômeno migratório estão os migrantes, os refugiados, os migrantes internos e as pessoas em mobilidade. Eles são, ao mesmo tempo, sujeitos e atores no campo da migração. Por isso o SIMN está comprometido com a formação de capacidades e habilidades próprias das pessoas migrantes, das entidades de migrantes e das entidades que trabalham com migrantes para que possam planejar, implementar e monitorar os programas de serviço aos migrantes de forma participativa e interinstitucional. Por outro lado, conside-



rando a grande diversidade de programas e serviços promovidos pelas entidades scalabrinianas nos cinco continentes, o SIMN promove uma estratégia de trabalho em rede a nível continental e internacional. A constituição da Rede Continental Americana de Centros de Acolhida e Casas de Migrantes, da Rede Internacional de Centros de Apostolado do Mar e da Rede Internacional Scalabriniana de Meios de Comunicação são alguns exemplos deste trabalho em rede.

Concluindo, podemos afirmar que não há soluções únicas e nem entidades que possam enfrentar de forma isolada as enormes injustiças vinculadas aos movimentos migratórios. A migração é um fenômeno humano complexo em que tendências e desafios requerem programas e ações humanitárias concretas, nas quais se comprometam atores sociais e políticos. As parcerias integradas e as estratégias sinergéticas são essenciais para resolver os problemas complexos desde suas raízes. Baseada em 125 anos de serviço e assistência aos migrantes, a Congregação dos Missionários de São Carlos, scalabrinianos, através do SIMN, está bem preparada para assumir o difícil papel de continuar colaborando para desenvolver soluções adequadas e duradouras para estes desafios globais. O SIMN oferece serviços e busca respostas que permitam o reconhecimento e o respeito tanto da dignidade humana como dos direitos humanos, da sacralidade da vida, do valor central da família e do trabalho dos migrantes.

LEONIR MARIO CHIARELLO Graduado em Filosofia pela Universidade de Caxias do Sul, Brasil; Licenciado en Teología Sistemática pela Pontificia Universidad Gregoriana de Roma, Itália; Mestrado en Estudios Sociais e Políticos Latinoamericanos pela Universidade Alberto Hurtado de Santiago do Chile. Diretor Executivo do *Scalabrin International Migration Network* (SIMN), com sede em Nova York, Coordenador Geral do Fórum Internacional sobre Migração e Paz. Sacerdote pertencente à Congregação dos Missionários de São Carlos, Scalabrinianos.











Este livro foi composto por Cacau Mendes em Minion Pro c.11/15 e impresso pela J. Sholna em papel pôlen 90g/m<sup>2</sup> para a Fundação Konrad Adenauer em agosto de 2012.

