

# Relações políticas entre Brasil e Alemanha: Cooperação em Paz e Segurança

---

**Migrações e Multilateralismo em  
perspectiva comparada**

**Monique Sochaczewski**, Doutora em História,  
Política e Bens Culturais pelo CPDOC/FGV



2/3

---

COLEÇÃO DE ARTIGOS

# Ficha Técnica

---

## **Autora**

Monique Sochaczewski

## **Editora executiva**

Julia Dias Leite

## **Coordenação editorial**

Carla Duarte

Luciana Gama Muniz

## **Apoio editorial**

Gabriel Torres

Mônica Pereira

## **Revisão técnica**

Carlos Orteblad

## **Projeto gráfico**

Presto Design

## COLEÇÃO DE ARTIGOS

**1/3** Relações institucionais entre Brasil e Alemanha:  
**Cooperação ambiental e energética**

Paulo Velasco

**2/3** Relações políticas entre Brasil e Alemanha:  
**Cooperação em Paz e Segurança**

Monique Sochaczewski

**3/3** Relações econômicas entre Brasil e Alemanha:  
**A geopolítica da energia**

Clarissa Lins; Bruna Mascotte

---

## Realização



---

As opiniões externadas nessa publicação são de exclusiva responsabilidade de sua autora.

DIÁLOGO  
**BRASIL**  **ALEMANHA**

---

# Relações políticas entre Brasil e Alemanha: **Cooperação em Paz e Segurança**

---

**Migrações e Multilateralismo em  
perspectiva comparada**

**Monique Sochaczewski**, Doutora em História,  
Política e Bens Culturais pelo CPDOC/FGV

## DIÁLOGO BRASIL ALEMANHA

No dia 26 de junho de 2018, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), em parceria com a Fundação Konrad Adenauer Brasil, promoveu, dentro do projeto Diálogo Brasil e Alemanha, o workshop *“Relações Políticas entre Brasil e Alemanha: Cooperação em Paz e Segurança”*. Na ocasião, foram debatidas questões relacionadas à migração e concertação política bilateral em fóruns internacionais. Os tópicos abordados durante o evento foram importantes para destacar os desafios comuns entre o Brasil e a Alemanha, bem como as diferentes experiências entre diversos atores no campo da migração e refúgio. Além disso, os participantes trocaram opiniões sobre a concertação política de ambos os países em um cenário global multipolarizado, particularmente no que se refere às questões relacionadas à paz e segurança.

# Sumário

---

<b>Introdução</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>Migrações em perspectiva comparada</b>	<b>7</b>
<hr/>	
a. O Brasil e a crise dos refugiados	10
b. A Alemanha e a crise dos refugiados	11
Desafios e recomendações	12
<hr/>	
<b>Multilateralismo</b>	<b>15</b>
<hr/>	
Concertação Brasil-Alemanha em cenário multipolarizado	15
Desafios e recomendações	17
<hr/>	
<b>Considerações Finais</b>	<b>18</b>
<hr/>	
<b>Anexos</b>	<b>19</b>
<hr/>	
Alguns conceitos sobre migrações	19
Principais instituições envolvidas na cooperação bilateral em migrações e multilateralismo	20
<hr/>	
<b>Sobre o CEBRI</b>	<b>21</b>
<hr/>	

# Introdução

---

As relações econômicas entre Brasil e Alemanha são longevas e baseadas em confiança recíproca. As relações políticas, porém, necessitam de maior proximidade, dinamismo e pragmatismo. No contexto do debate sobre cooperação em paz e segurança, optamos por nos debruçar sobre dois grandes desafios atuais: o fluxo de refugiados e sua gestão, e a concertação frente a um cenário global multipolarizado. Tais questões demandam maior reflexão e apresentam-se como oportunidades para maior engajamento e eventuais ações conjuntas.

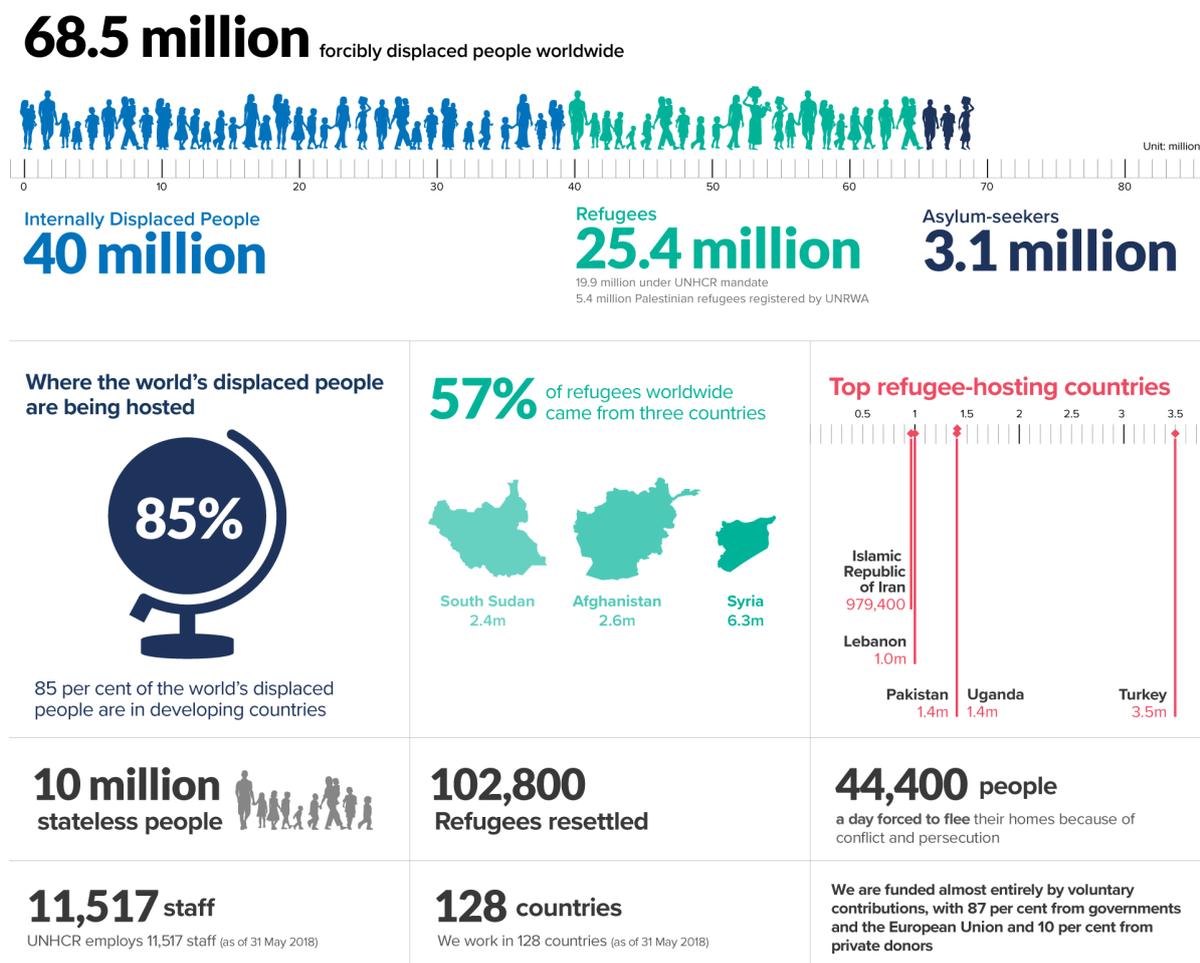
Uma comparação entre Brasil e Alemanha é válida no que diz respeito às migrações e busca-se avaliar o histórico de ambos com o tema, bem como soluções já dadas, iniciativas em curso e em que medida essa questão também se apresenta como oportunidade em diversos aspectos.

Já no que diz respeito às articulações de ambos os países no âmbito multilateral, elas já se dão há tempos visando reforma do Conselho de Segurança da ONU e em cooperações na implementação de reformas no sistema monetário e financeiro internacional, buscando maior representatividade e afinação com as realidades geopolíticas e econômicas. A questão atual, porém, é como ambos atuam sobretudo em função da retração dos EUA no sistema multilateral, e quais contribuições podem dar à defesa do multilateralismo nesse contexto.

# Migrações em perspectiva comparada

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) divulgou em junho de 2018 relatório atestando que atualmente há 68,5 milhões de pessoas deslocadas forçosamente no mundo. 25,4 milhões delas são refugiadas. Vive-se atualmente a maior crise humanitária desde o fim da Segunda Guerra Mundial e a questão migratória seguirá por bom tempo como de suma importância. A grande maioria dos refugiados vem do Sudão do Sul, do Afeganistão e da Síria e a quase totalidade está abrigada em países fronteiriços, em desenvolvimento, como Turquia, Paquistão, Irã, Jordânia, Líbano, Uganda e Quênia. Cerca de 44.400 pessoas são forçadas a abandonar suas casas diariamente.

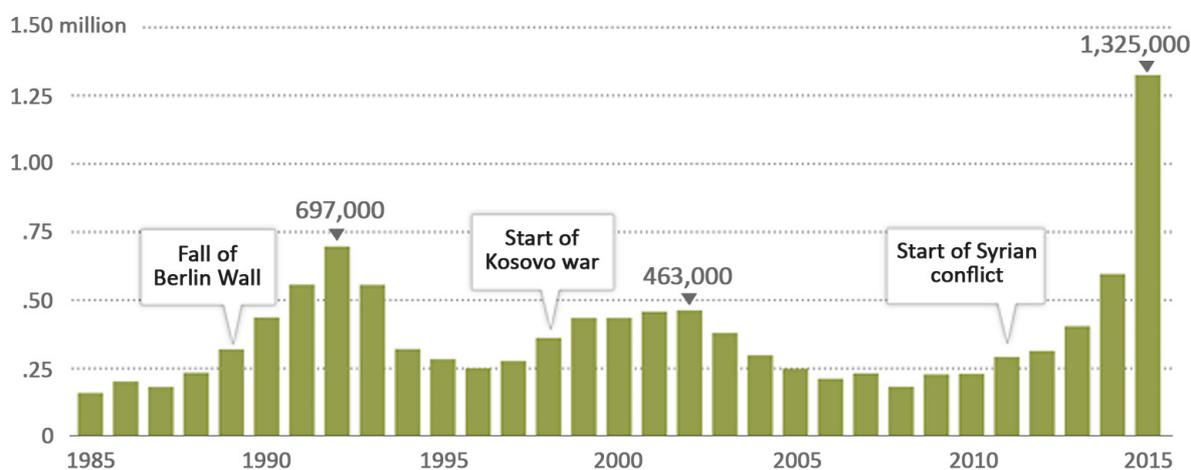
**Figura 1.** Panorama global dos refugiados, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)



Fonte: UNHCR

Nem Europa nem América do Sul apresentam-se, portanto, como núcleo da crise migratória. Ocorre, porém, que se comparados aos números recentes, a chegada de solicitantes de refúgio a essas regiões, e especificamente na Alemanha e no Brasil, aumentou muito e há percepção de crise. Na Europa, há dez anos chegavam cerca de 200 mil solicitantes de refúgio. Por conta da Guerra na Síria e um relaxamento na fronteira da Turquia, esse número chegou a quase um milhão e meio em 2015 (Figura 2). Os refugiados no Velho Continente dirigem-se sobretudo para Alemanha, Itália, França, Grécia, Reino Unido e Espanha<sup>1</sup>. Na América Latina há muitos refugiados e solicitantes de refúgio desde os anos 1980 em função dos conflitos na Colômbia e insegurança na América Central. Entre 2015 e 2017, porém, o número de imigrantes venezuelanos na região foi de 88.975 a 885.891, segundo dados da Organização Internacional das Migrações, da ONU, totalizando um aumento de mais de 900%<sup>2</sup>.

**Figura 2.** Números de solicitantes de refúgio na Europa entre 1985 e 2015



Fonte: PEW Research Center

A Europa não é a região com maior presença de refugiados, mas é a que tem papel fundamental na busca por soluções da crise. Países do continente são grandes contribuintes do ACNUR, e cerca de 90% do orçamento humanitário das *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations* é destinado para ajuda a refugiados<sup>3</sup>. Os recursos vêm sendo usados para ajudar os refugiados sírios na Jordânia, no Líbano, na Turquia e na Grécia; refugiados afegãos no Irã e no Paquistão; refugiados somalis no Quênia; refugiados congolezes na região dos grandes lagos; refugiados palestinos de uma maneira geral; refugiados rohingya em Bangladesh e na Tailândia; e refugiados sahrawi na Argélia.

1. Existem três rotas de refugiados para a Europa, conforme ressaltou o presidente da Macedônia, Gjorge Ivanov, em palestra recente no CEBRI. A Rota Ocidental, liga o norte do Marrocos ao sul da Espanha. A Rota Central, conecta o norte da Líbia ao sul da Itália. E a Rota Oriental, liga a Turquia à Grécia.

2. Fonte: [http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/National\\_Migration\\_Trends\\_Venezuela\\_in\\_the\\_Americas.pdf](http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/National_Migration_Trends_Venezuela_in_the_Americas.pdf)

3. Fonte: [https://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/refugees-and-internally-displaced-persons\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/refugees-and-internally-displaced-persons_en)

**Figura 3.** Dados sobre as respostas da União Europeia à crise humanitária



Fonte: UNHCR Global Trends 2017

A América Latina é uma região que historicamente recebeu europeus, africanos, asiáticos e médio-orientais como colonizadores, comerciantes, refugiados ou escravizados. Apesar do histórico, atualmente é a região menos inclinada para assumir custos globais da crise dos refugiados, recebendo somente poucas centenas de refugiados sírios, por exemplo. A retórica dos governos é positiva no sentido de ser favorável aos refugiados, mas a prática é mais discreta, estando a região às voltas com suas próprias questões políticas e econômicas.

A Alemanha contou com cerca de 400 mil pedidos de asilo no início dos anos 1990, quando do fim da Guerra Fria, sendo muitos judeus oriundos da ex-URSS e refugiados das guerras na ex-Iugoslávia. Depois, por muitos anos os pedidos se mantiveram na casa de dezenas de milhares até que em 2015 teve um ápice, chegando a cerca de 890.000 pedidos naquele ano, a grande maioria de sírios<sup>4</sup>. Em 2018 os números já chegam a 78 mil pedidos de sírios, e denotam um decréscimo, mas a percepção é ainda de crise e esse tema tem papel fundamental no panorama eleitoral local, com divergência mesmo em partidos aliados. Depois da Síria, os solicitantes vêm de países como Afeganistão, Iraque, Nigéria, Irã, Turquia, Eritreia e Somália.

No Brasil há cerca de 10 mil refugiados reconhecidos e cerca de 86 mil solicitantes de refúgio. A questão atinge, portanto, cerca de cem mil pessoas, tendo um aumento considerável nos

4. <https://www.dw.com/en/refugee-numbers-in-germany-dropped-dramatically-in-2017/a-42162223>

últimos tempos. Os refugiados e solicitantes são oriundos de cerca de 80 países, como Síria, Cuba, Haiti, Angola e República Democrática do Congo, mas a grande maioria vem da vizinha Venezuela<sup>5</sup>. Os sírios vêm obtendo o status de refugiados. Já a questão dos venezuelanos sobretudo diz respeito a possível mudança de seu status, de não mais migrantes econômicos para refugiados. Há um grande aumento de pedidos de venezuelanos desde 2014, mas sobretudo após 2017, com larga crise atual na fronteira em Roraima.

## a. O Brasil e a crise dos refugiados

O Brasil foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção de 1951, aderindo posteriormente ao Protocolo de 1967. Em 1984, diante do crescente número de refugiados no continente por conta do acirramento do conflito na Colômbia e da eclosão da guerra civil na Nicarágua, El Salvador e Guatemala, participou da elaboração de uma resposta regional a esta questão, a Declaração de Cartagena, que ampliou a definição clássica de refugiado para todo aquele que tenha sofrido grave e generalizada violação de direitos humanos. Um Estatuto do Estrangeiro (Lei Nº 6815/80) foi estabelecido ainda pelo regime militar e ditou as regras legais da política migratória por quase quatro décadas. A preocupação deste era, sobretudo, com a segurança nacional. Desde os anos 1990, porém, já surgiam questões importantes tanto por conta do crescente número de brasileiros no mundo, como da chegada de bolivianos, paraguaios e haitianos ao Brasil. O Brasil convivia com um emaranhado normativo de regulamentos feitos caso a caso e se comprometia com medidas internacionais que ainda não se espelhavam em sua legislação. A questão só se alterou em 2017, quando a Lei Nº 13.445/2017, conhecida como a nova Lei de Imigração entrou em vigor. Ela passou a focar a garantia dos direitos das pessoas migrantes.

O Comitê Nacional dos Refugiados (CONARE) foi criado pela Lei Nº 9474/97 com o objetivo de reconhecer e tomar decisões sobre a condição de refugiado no Brasil, além de promover integração local. Trata-se de um órgão multiministerial, com presença do governo, da sociedade civil e da ONU na forma do ACNUR. Uma das principais

entidades, por sua vez, que prestam serviços de acolhida e integração a refugiados no Brasil é a Caritas Arquidiocesana. Ela atua junto ao ACNUR e ao Ministério da Justiça em programas de Acolhimento, Proteção Legal e Integração Local. A Caritas vem atuando sobretudo no Rio de Janeiro e em São Paulo, por vezes próxima a outras ONGs e iniciativas como Abraço Cultural, Chega Junto, Mulheres do Sul Global, Migraflitx e Instituto Adus. Além de atentar para acolhimento, inclusão e empregabilidade, essas iniciativas procuram dar voz aos refugiados, fazendo destes protagonistas de suas questões.

Universidades brasileiras vêm tendo papel importante na questão dos refugiados na forma da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, criada pelo ACNUR em 2003 em parceria com o CONARE, com o objetivo de “promover a educação, pesquisa e extensão acadêmica voltada a população em condição de refúgio”. Há um lado acadêmico de pesquisa e extensão sobre a temática do refúgio, mas há também um papel das universidades no ensino de português para refugiados, ajuda na revalidação de diplomas, bem como uma série de iniciativas de inclusão destes. Dezenove universidades estão conveniadas, com professores e alunos de diversas carreiras. A percepção de professores participantes da mesma é de que os refugiados trazem conhecimento e experiência de vida, ajudando de diversas formas na formação universitária.

Com a crise política e humanitária na Venezuela, cresce vertiginosamente a solicitação de refúgio de naturais daquele país e se coloca, sobretudo, uma crise no estado de Roraima, na região

5. [http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros\\_1104.pdf](http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf)

fronteiriça. Por meio da Medida Provisória Nº 820 de 15/02/2018, o Brasil instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial, que decreta emergência social e dispõe de medidas de assistência para acolhimento a esse segmento-alvo. O Exército Brasileiro criou a Força-Tarefa Logística Humanitária/Operação Acolhida, em Roraima, a fim de apoiar com pessoal, material e instalações na montagem de estruturas e na organização de atividades necessárias para o acolhimento.

A atuação do Exército Brasileiro é percebida como muito importante, eficiente e já demonstra uma mudança importante na lida com a questão dos migrantes venezuelanos em Roraima de 2017 para 2018. Há um consenso entre atores da

sociedade civil e da área do Direito, porém, que seja pensado e feito algo mais substancial por parte do Ministério do Desenvolvimento Social, com atenção especial para as áreas de Saúde e Educação, uma vez que os sistemas locais estão sobrecarregados.

A crise na Venezuela deve durar muitos anos ainda. O que vem sendo uma política reativa por parte do Estado brasileiro a respeito da crise dos refugiados, em especial o caso venezuelano, deve se tornar uma política ativa, pensada a longo prazo e com atribuições claras de quem responde pelo quê. Há de se avaliar de fato se existe possibilidade de repatriação e reassentamento, mas focando realisticamente numa política efetiva de integração do refugiado no Brasil.

## b. A Alemanha e a crise dos refugiados

A Alemanha é signatária da Convenção de 1951, e a implementou na sua lei. Em 2015 houve um número enorme de pedidos de asilo, com 425.035 pedidos entre janeiro e novembro daquele ano. A maioria dos solicitantes veio da Síria, Afeganistão e Iraque, sendo os sírios aprovados em 94,8% dos casos. No geral, 45,8% dos solicitantes em 2015 tiveram seus pedidos aprovados pelo governo.

Em função da larga presença de refugiados ao longo de 2015, a legislação alemã foi alterada no final desse ano e início do seguinte, além de se buscar uma concertação política com a Turquia em março de 2016 para reduzir o número de refugiados oriundos daquele território. Em 1º de agosto de 2015 entrou em vigor o Ato para Redefinir a Estadia e Término de Residência, como emenda ao Ato de Residência ordenando a proibição de entrada de solicitantes oriundos de estados seguros e no caso de solicitações repetidas, além de garantir permissão de residência às pessoas que podem comprovar serem bem integradas após um período de oito anos. Em 24 de outubro de 2015 passou a funcionar o Ato sobre Aceleração de Procedimentos de Asilo, com o intuito de acelerar o processo de asilo, conceder

benefícios já em *cash*, reduzir peso financeiro para municípios e estados alemães, reformar políticas de integração dos refugiados e designar Albânia, Kosovo e Montenegro como países de origem seguros. Em 1º de novembro de 2015 passou a funcionar o Ato para Melhorar Moradia, Cuidado e Tratamento a Menores e Adolescentes Estrangeiros. E em 3 de fevereiro de 2016, o governo alemão concordou em uma série de medidas para restringir o asilo (Pacote de Asilo II) e também acelerar processo de solicitação de asilo. Optou-se então por suspender reunificação familiar de migrantes com status de proteção subsidiária para o período de dois anos; diminuir ajuda financeira mensal; facilitar deportação; estabelecer nova unidade da Polícia Federal para ajudar com documentação; melhorar a segurança de refugiados menores de idade; e designar Argélia, Marrocos e Tunísia como países de origem seguros.

O Escritório Federal para Migração e Refugiados (BAMF, nas iniciais em alemão) é a instituição alemã ligada ao Ministério do Interior responsável pela questão dos refugiados no país. Trata-se de um órgão descentralizado, com diversas locações, incluindo escritórios regionais, centros de chegada e centros de tomada de

decisão, ligados em contato direto com todos ligados à proteção e ao trabalho de integração dos refugiados. Seu intuito, sobretudo é integrá-los quanto ao idioma, à educação e socialmente<sup>6</sup>.

Os centros de chegada são o ponto de entrada do procedimento de solicitação de asilo ou refúgio. É onde se faz o exame médico, cuida-se de dados pessoais e de identidade, aplicação para refúgio, entrevista e a decisão a esse respeito. É também onde se ajuda na busca por trabalho. Nos casos complexos é no escritório regional que se dá o processo e é nos centros de tomada de decisão que se decide sobre as solicitações de refúgio.

O estado alemão se mostra muito eficiente na lida com o refugiado, mas os processos de reconhecimento de asilo duram por volta de nove meses e nesse tempo os solicitantes não podem trabalhar. Não raro eles vivem isolados em abrigos com cercas para os proteger da extrema direita local, e a principal dificuldade é a integração. A sociedade civil alemã vem tendo papel importante em ajudar em grande medida aos refugiados – seja com instituições ou com voluntários avulsos - a aprenderem alemão, a entenderem melhor

a cultura e as questões do país, bem como, já possuidores da documentação, a encontrar moradia, trabalho e estudo. Iniciativas como o *Asylothek*, uma biblioteca criada em 2012 em Nuremberg a partir de doações e com iniciativas de cursos de línguas e de informação sobre a cultura e a vida na Alemanha, atuam nesse sentido. O mesmo se dá com o *Begegnungscafe* (Café de Encontro) em que refugiados, moradores e voluntários se encontram em atividades como workshops e conversas.

Segundo dados oficiais do governo alemão, 15 milhões dos mais de 82 milhões de habitantes do país, têm *background* imigrante. Para além dessa presença e desse histórico, o país recebeu centenas de milhares refugiados em tempos recentes, sobretudo sírios. A entrada de refugiados decaiu desde 2016, seja em função de acordos internacionais no âmbito da União Europeia ou diretamente com a Turquia, como em função de uma legislação mais clara e transparente sobre quem de fato pode se candidatar. Apesar desse decréscimo, porém, a questão dos refugiados tem papel central na política europeia dos dias atuais, com forte peso político na Alemanha.

---

## Desafios e Recomendações

### 1. Refugiados como oportunidade para que o Brasil se mantenha atento ao mundo e mesmo para seu desenvolvimento econômico futuro

Findo um largo período de eventos internacionais em que o Brasil teve papel de destaque – indo dos Jogos Pan-Americanos de 2007 aos Jogos Olímpicos em 2016 – em paralelo a governos em que a política externa e os temas internacionais não têm tido grande enfoque, a questão dos refugiados se apresenta como oportunidade por permitir que questões internacionais de uma maneira geral, e as regionais em particular, não saiam totalmente da atenção do grande público e gerem debates em diversas esferas. A questão dos refugiados apresenta no Brasil, sobretudo, um potencial, e mesmo uma solução, segundo diversos acadêmicos, servidores públicos e profissionais do terceiro setor. Oportunidade por trazerem e incentivarem criatividade, troca de ideias, diversidade cultural e empreendedorismo. Solução sobretudo para algumas questões no âmbito da educação em termos imediatos, mas uma política de atração e inserção cultural do imigrante seria também indispensável para o desenvolvimento econômico futuro, uma vez que há previsão de estabilização da população brasileira em futuro não muito distante.

---

6. <http://www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/fluechtlingsschutz-node.html>

## 2. Refugiados como oportunidade para o desenvolvimento educacional do Brasil

No âmbito da educação, há demanda para que ocorra uma internacionalização das escolas e universidades. Acolher e incluir os refugiados tem grande capacidade de ajudar nesse sentido sem que sejam necessários acordos internacionais custosos e demorados. Os refugiados trazem conhecimento e experiência de vida, de outras culturas, com outros idiomas e outras histórias. Eventualmente os refugiados são portadores de diplomas e de conhecimentos que o Brasil carece, como engenharias e Tecnologia da Informação. Os desafios nessa área são os de ampliar a facilitação para reconhecimento de seus diplomas e sua inserção em associações de classe, bem como elaborar uma política na área da educação que prepare professores da rede pública para lidar com crianças refugiadas, incluindo-as e, mais do que isso, fazendo com que elas e as demais crianças percebam que suas histórias são ricas e que ajudam a conhecer melhor o mundo.

## 3. Refugiados como oportunidade econômica para a Alemanha

Os refugiados também podem se mostrar como uma oportunidade e mesmo solução na Alemanha, em termos econômicos. O país tem um déficit de 1,1 milhão de empregos que geram a perda de 7,6 bilhões de euros por ano<sup>7</sup>. Há larga demanda por engenheiros, técnicos de informática, enfermeiros e cuidadores de idosos e deveria haver um projeto que buscasse localizar os refugiados com esse perfil ou de encaminhá-los para estudos e treinamentos visando ocupar essas muitas vagas já existentes. Se a mão de obra já não vem qualificada, qualificá-la, visando compensar a população idosa por um lado e ajudando por outro lado no desafio da inclusão e integração.

## 4. Necessidade de política ativa e não somente reativa

Ao que tudo indica, o número de migrantes oriundos da Venezuela deve aumentar e, deve-se elaborar de fato uma política ativa (e não reativa) e de longo prazo a esse respeito, ampliando e aperfeiçoando, por exemplo, iniciativas como a de interiorização dos refugiados. Por outro lado, urge reconhecer os venezuelanos como refugiados devido a grave e generalizada violação de direitos humanos no país de origem, sendo esse um critério previsto na legislação brasileira. A residência não garante a proteção necessária a essas pessoas que estão vulneráveis à exploração, tráfico humano, violência, abuso sexual, discriminação e xenofobia. No caso específico da fronteira em Roraima, podem ser também cooptados para atuação no ilícito como extração ilegal de madeira e tráfico de drogas.

## 5. Dar mais visibilidade a iniciativas já existentes

Iniciativas como a ONG Abraço Cultural – em que refugiados no Rio de Janeiro e em São Paulo ensinam seus idiomas nativos e aspectos de sua cultura – permitem que refugiados por um lado lecionem idiomas demandados pelo mercado de trabalho (inglês, espanhol, francês e também árabe) a preços acessíveis, apresentem outros aspectos culturais ligados a esses idiomas, mas também que ganhem recursos suficientes para se sustentarem e mesmo ajudarem familiares. Há um forte quesito de empregabilidade

---

7. <https://oglobo.globo.com/economia/saiba-quais-profissionais-alemanha-esta-buscando-no-exterior-22887480>

e dignidade nesse tipo de projeto. Não por acaso muitos dos refugiados ligados a esse projeto se organizam agora para a criação de uma organização que dê voz própria a eles, fazendo com que defendam diretamente seus interesses. Um desafio justamente é criar uma política pública para os refugiados em que estes também tenham seu espaço, sem que haja paternalismo.

## 6. Ter sensibilidade às diferenças culturais

Os migrantes e refugiados acolhidos no Brasil, mesmo oriundos por vezes do mesmo país, trazem diferenças culturais que merecem atenção. Entre os venezuelanos há muitos indígenas de diferentes tribos, e entre os sírios há muitos muçulmanos (religião) e curdos (etnia). Surge, portanto, o desafio de apresentar alguma sensibilidade a essas diferenças culturais. Uma iniciativa recente visando atenuar essa dificuldade foi o curso sobre o Mundo Islâmico oferecido pela OAB-DF com a Federação das Associações Muçulmanas do Brasil (FAMBRAS) em julho de 2018. As universidades, em especial aquelas que contam com a Cátedra Sergio Vieira de Mello poderiam ajudar mais nesse tipo de projeto, lecionando cursos de interesse para o público mais amplo e para servidores públicos ativos em temas relacionados a essa questão.

## 7. Investir em campanhas de opinião pública

É importante investir em ações para que a percepção da opinião pública seja mais correta a respeito dos números e da realidade dos refugiados e solicitantes de refúgio no país. Há percepção generalizada de que a crise é mais grave do que é, já que os números decaem na realidade, e que refugiados são associados a crimes que não cometem. A quase totalidade de ataques *ihadistas* na Europa, por exemplo, foi perpetrada por nativos do continente. Nesse sentido, também na Alemanha é importante ações que apresentem sensibilidade para as diferenças culturais, lembrando que no caso de venezuelanos na América Latina, por exemplo, estes de uma maneira geral têm origem cultural, religiosa e linguística, não muito diferente dos demais países para onde migram. No caso alemão, sobretudo quando se leva em conta a larga presença síria, não se pode perder de vista as muitas diferenças envolvidas, seja em termos étnicos, religiosos como idiomáticos.

## 8. Não reforçar autoritarismos para conter a crise dos refugiados

A Carta da União Europeia sobre os Direitos Fundamentais declara que esta se funda nos “valores universais e indivisíveis da dignidade humana, liberdade, igualdade e solidariedade” e que baseia nos princípios da democracia e *rule of law*. Em função da crise dos refugiados em particular, há de se decidir se de fato mantém-se como um grupo coeso defensor da tolerância, democracia, colocando-se contra o racismo e a xenofobia. Há de se atentar também para que as políticas a fim de conter o fluxo de refugiados para o continente europeu, e para a Alemanha em particular, não sejam as de reforçar casos de autoritarismo, como correntemente ocorre na Turquia com o presidente Recep Tayyip Erdoğan. Como ressaltou George Soros em palestra recente no *European Council on Foreign Affairs*<sup>8</sup>, casos de reforço a autoritarismo podem levar a novas crises de refugiados no futuro próximo.

---

8. [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_how\\_to\\_save\\_europe](https://www.ecfr.eu/article/commentary_how_to_save_europe)

# Multilateralismo

---

## Concertação Brasil-Alemanha em cenário multipolarizado

Como se articular num mundo que ainda sente os impactos da invasão norte-americana ao Iraque em 2003, repercute a crise econômica de 2008, e a ocupação russa da Crimeia de 2014, além de testemunhar a maior crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial, a ascensão chinesa e uma alteração drástica na atuação internacional dos EUA? Testemunha-se o fim do momento unipolar, vivendo-se um momento de transição para “uma certa multipolaridade”. O mundo mostra-se tremendamente complexo e com uma ordem internacional contestada por um lado, ao mesmo tempo que intensamente conectado. Brasil, Alemanha e União Europeia têm como valores comuns a defesa da democracia e dos direitos humanos, e enfrentam o desafio de defendê-los em sistema internacional em estado precário, em rápida mutação, e bastante vulnerável, além de imprevisível.

Testemunha-se no âmbito do Conselho de Segurança da ONU ações de membros que tentam minar a multilateralidade, a saber: EUA e Rússia. China ora busca minar e ora apoiar dependendo das circunstâncias. Os EUA sob Trump sobem o tom contra aliados históricos como Canadá e Europa, com foco especial sobre a Alemanha, como ficou claro no encontro da OTAN de 2018 em Bruxelas. O cenário é multipolarizado, sendo a Europa um polo *sui generis*, e a questão da defesa do multilateralismo é um compromisso da União Europeia e do Brasil.

A União Europeia é ainda força acadêmica, econômica e tecnológica absolutamente relevante entre a elite de poder mundial. A Europa declara buscar reforçar racionalidade, calma e diálogo em temas controversos, como o caso do acordo nuclear com o Irã. É caso histórico de ordem que cresceu multilateralmente para ser integrada politicamente. Cresceu por via do diálogo, por

via de experiência histórica traumatizante, e seu compromisso com o tema é, portanto, de essência, e não oportunista.

Por um lado, há pesquisas de opinião pública que indicam cidadãos a favor da União Europeia, por outro lado, são muitas as divisões políticas dentro da mesma. Há a percepção de que há “estados credores” e “estados devedores” em termos econômicos, sendo difícil reforçar o sentimento de se tratar de organização voluntária e igual. Muitos jovens a veem como inimiga que tira trabalhos, segurança e promessa de futuro e esse ressentimento vem sendo mobilizado por partidos políticos em tempos recentes. Há quem questione a coerência dos valores e princípios da União Europeia por conta da retórica de alguns governos integrantes, crescentemente xenófobos, percebendo o momento atual como de crise de identidade do bloco.

Há também crescente percepção do bloco da necessidade de se articular em termos de

segurança e defesa. Apesar de uma vontade nesse sentido existir desde os anos 1950, advogada pelos franceses, somente em 2016 de fato sentiu-se a necessidade de se elaborar um documento em que se explicita os objetivos, percepções de ameaça e instrumentos de ação: trata-se da Estratégia Global da União Europeia. O desafio da desintegração territorial com o Brexit e a análise comum de que se testemunha um mundo perigoso demandando nova abordagem de trabalho levou a tanto. Existe a percepção de haver a necessidade de uma União Europeia forte como nunca, unida por interesses e princípios e com senso coletivo de direção. A estratégia pretende-se efetiva para segurança energética, migração, mudança climática, extremismo violento e guerra híbrida. E em função da mesma já criaram-se instituições e iniciativas como o Centro de Comando Único em Bruxelas, para treinamento militar; o Fundo Europeu de Defesa, com 90 milhões de euros disponíveis até 2020 para pesquisa sobre Defesa e sobre a Indústria de Defesa; a Compressão Estrutural Permanente que permite integração de capacidade de projeção de força (25 países); o Sistema de Vigilância Marítima; o Centro Europeu de Treinamento em Operações de Paz; Grupos de Batalha para Situação de Crise; Fundo Europeu para Paz; e um “Erasmus Militar”.

O Brasil é valorizado pelo tamanho e capacidade internacional, embora essa última esteja agora fragilizada. É visto como parceiro da Alemanha por conta da força, potencialidades, interesses e valores que se identificam com os europeus. Viveu euforia recente – interna e internacionalmente – sem a devida atenção para endividamento excessivo e corrupção. A crise dos últimos anos leva a debates sobre a necessidade de mais diálogo, mais honestidade e mais transparência.

O Brasil é ator responsável internacionalmente e tem familiaridade com debates complexos. Tem ainda papel importante de interlocução no

âmbito dos BRICS. Há por um lado demanda para que o País tenha papel mais ativo na cooperação internacional. De uma maneira geral subsiste a dificuldade de que a política externa não terá peso nas eleições de 2018 e que não existe consenso sobre o perfil internacional que o país deve ter.

Em termos de segurança e defesa, o Brasil aprovou nos últimos anos suas diretrizes nesse sentido na forma da Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco. Se por um lado o país não tem guerra, por outro está atento a cenários hostis, buscando cooperação e dissuasão. Os principais objetivos da Defesa dizem respeito à soberania e integridade territorial, em função da fragilidade do Estado, porém, as forças armadas vêm sendo usadas para iniciativas de Garantia da Lei e da Ordem e mesmo intervenção na segurança pública. Como dito, têm também papel importante na lida imediata com refugiados na fronteira.

A Alemanha é o maior país da União Europeia e a quarta economia do mundo. Conforme sua apresentação no White Paper on Security Policy tem sua identidade inseparavelmente conectada à identidade europeia e para se manter importante economicamente e efetiva na área de segurança depende de rotas de suprimento seguras, mercados estáveis, sistemas de informação e comunicação em funcionamento, bem como alianças, parcerias e participação em comunidades das mais variadas.

Os principais desafios na área de segurança são, entre outros, o terrorismo transnacional, os desafios no âmbito da informação e cyber segurança, mudança climática, epidemias e pandemias e migração irregular e descontrolada. Há uma clara distinção feita por diplomatas e acadêmicos alemães entre a questão do terrorismo e a crise dos refugiados, bem como largo cuidado em esclarecer esse tópico em palestras e afins.

## Desafios e Recomendações

### 1. Diálogo estruturado para tratar dos respectivos projetos internacionais

Brasil, Alemanha e União Europeia apresentam como principal elo em comum a defesa da democracia, dos direitos humanos e do multilateralismo. Brasil, Alemanha e União Europeia têm instituições democráticas sólidas e já superaram muitas crises. Igualmente vêm sofrendo internamente ações de grupos populistas em que valores democráticos de liberdade, igualdade e solidariedade se encontram ameaçados. Por outro lado, em termos externos, e ligados às crises dos refugiados, devem reforçar sua defesa da democracia, seja frente ao governo venezuelano ou turco. Nesse sentido, devem ter ainda clareza e coerência quanto a seus projetos internacionais. Um diálogo estruturado poderia ser organizado para tratar especificamente desse tema, com representantes de Brasil e Alemanha, agregando ainda ao público brasileiro, sobretudo o público jovem que é o alvo dessa iniciativa, uma experiência com essa prática política.

### 2. Realização e difusão de estudos sobre terrorismo

Acadêmicos, diplomatas e autoridades alemães têm bem claro não haver necessária conexão entre refugiados e terrorismo, mas não parece ser o caso de brasileiros. Senso comum no Brasil, e mesmo opinião entre altas esferas civis e militares, é de conexão imediata entre refugiados médio-orientais e terrorismo. Nesse sentido, embora terrorismo não seja de fato visto como uma ameaça imediata ao Brasil (os eventuais temores nesse sentido eram ligados ao ciclo de grandes eventos, tendo o Brasil como possível palco, mais do que alvo), mostra-se necessário ter estudos mais amplos para conhecer a especificidade brasileira e evitar essencializações e generalizações que reforcem preconceitos.

### 3. Programa de estudos e eventos para tratar especificamente de questões de mudança climática e migrações

A crise global dos refugiados é drama humanitário corrente e deve durar por muito tempo. Impactou diretamente Alemanha e Brasil somente nos últimos tempos, mas ambos os governos não se prepararam ao vê-la se aproximando. Por conta da mudança climática – com seca, fome e doenças – essa crise deve aumentar e ambos os países devem elaborar políticas específicas a longo prazo para encará-la. Há quem ressalte que a experiência com haitianos que chegaram ao Brasil após o terremoto de 2010 pode ser já entendida nessa chave, e valeria dar mais atenção às lições aprendidas a respeito. Esses temas já foram contemplados na XV Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana, em 2018, mas claramente demandam mais estudos, debates e difusão para os mais variados públicos.

## Considerações Finais

---

A questão das migrações tem faceta global, regional, nacional e mesmo subnacional. Vem sendo enfrentada em grande medida nas vertentes global e regional, sobretudo em termos europeus (certamente com muitas dificuldades), mas ainda carece de maior concerto em termos regionais na América Latina e em termos nacionais no Brasil. A Unasul poderia ter tido papel importante nessa gestão, por exemplo, e isso não ocorreu. Essa temática é também quase nula no corrente debate eleitoral brasileiro.

Trata-se de situação tida como de crise em muitos aspectos, que demanda mais atenção e engajamento, das esferas públicas e da sociedade civil, tendo o Brasil que se empenhar mais no primeiro quesito e a Alemanha no segundo. Com toda a complexidade envolvida, porém, ela oferece também inúmeras oportunidades: a inclusão do refugiado, para além de auxiliá-lo em fase de dificuldades extremas, pode ajudar tanto ao Brasil como a Alemanha a sanar algumas dificuldades, seja diante de uma internacionalização do ensino no caso brasileiro, por exemplo, como da ocupação de inúmeras vagas de trabalho no caso alemão.

A pedra angular da proteção aos refugiados, a Convenção de 1951, foi criada a partir da crise europeia do pós-Segunda Guerra Mundial. Ela, junto com o Protocolo de 1967, são os meios que asseguram aos que necessitam o direito de procurar e receber refúgio. Atualmente o círculo se fecha e a Europa é buscada largamente como refúgio e tem papel preponderante no financiamento das soluções para essa crise. Uma questão ressaltada por especialistas, porém, é a da qualidade da nova legislação brasileira sobre o tema, por ser mais aberta e não haver criminalização do migrante. Deveria se desenvolver estudo mais detalhado a respeito dessa legislação para lidar com crises humanitárias. Em que medida o Brasil passaria a ser um bom caso no sentido jurídico para a temática de uma maneira geral?

Essa temática ocupa largo espaço no âmbito multilateral, mas o próprio multilateralismo vem sendo desafiado, sobretudo pela nação que ajudou a forjar suas principais instituições, os Estados Unidos. Brasil e Alemanha têm como elo comum a defesa da democracia, dos direitos humanos e do multilateralismo e mais do que nunca devem se aproximar e articular nesse tipo de atuação no máximo de fóruns possível.

# Anexos

---

## Anexo 1

Alguns conceitos sobre migrações:

### **Apátridas**

São indivíduos que não têm a sua nacionalidade reconhecida por nenhum país.

### **Asilados políticos**

São indivíduos que sofreram perseguição política em seus países de origem e buscaram proteção em outro país. O asilo é uma ferramenta política que pode ser concedida por arbítrio exclusivo do presidente da República, sem que seja necessário nenhum embasamento de ordem estritamente legal.

### **Deslocados ambientais**

Pessoas que são obrigadas a saírem do seu lugar habitual de residência, temporária ou permanentemente, em decorrência de mudanças climáticas a longo prazo ou desastres naturais repentinos.

### **Deslocados internos**

São pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, pelos mesmos motivos de um refugiado, mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção, de modo que permanecem legalmente sob a proteção de seu próprio Estado.

### **Migrante econômico**

São indivíduos que deixam seu país de origem ou residência por razões principalmente econômicas, como para trabalhar em outro país.

### **Refugiados**

São pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, bem como devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados, e que não podem ou, em virtude desse temor, não queiram se valer da proteção de seu país de origem.

### **Solicitantes de refúgio**

São pessoas que solicitam às autoridades competentes serem reconhecidas como refugiado, mas que ainda não tiveram os seus pedidos avaliados definitivamente pelos sistemas nacionais de proteção e refúgio e, portanto, possuem apenas uma proteção subsidiária.

## Anexo 2

Principais instituições envolvidas na cooperação bilateral em migrações e multilateralismo:

### **Internacional/Multilateral**

- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)
- Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)
- Organização das Nações Unidas (ONU)
- Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)
- Organização Internacional das Migrações (OIM)
- União Europeia (UE)
- União de Nações Sul-americanas (Unasul)

### **Brasil**

- Cáritas Arquidiocesana
- Comitê Nacional dos Refugiados (CONARE)
- Exército Brasileiro
- Ministério da Justiça (MJ)
- Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)
- Polícia Federal do Brasil (PF)

### **Alemanha**

- Escritório Federal para Migração e Refugiados (BAMF, nas iniciais em alemão)
- Ministério do Interior
- Polícia Federal da Alemanha (BPol, nas iniciais em alemão)

## Sobre o CEBRI

---



O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente, que contribui para a construção da agenda internacional do Brasil. Há vinte anos, a instituição se dedica à promoção do debate plural e propositivo sobre o cenário internacional e a política externa brasileira.

O CEBRI prioriza em seus trabalhos temáticas de maior potencial para alavancar a inserção internacional do país à economia global, propondo soluções pragmáticas na formulação de políticas públicas.

É uma instituição sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro e reconhecida internacionalmente. Hoje, reúne cerca de 100 associados, que representam múltiplos interesses e segmentos econômicos e mobiliza uma rede de profissionais e organizações no mundo todo. Além disso, conta com um Conselho Curador atuante e formado por figuras proeminentes na sociedade brasileira.

PENSAR  
DIALOGAR  
DISSEMINAR  
INFLUENCIAR

**#2 *Think tank* do Brasil**

**#3 *Think tank* da América Latina**

Ranking *Think Tanks and Civil Societies*  
Program da Universidade da Pensilvânia

## Diretoria e Conselhos

---

Presidente  
José Pio Borges

Presidente de Honra  
Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes  
José Luiz Alquéres  
Luiz Felipe de Seixas Corrêa  
Tomas Zinner

Vice-Presidentes Eméritos  
Daniel Klabin  
José Botafogo Gonçalves  
Luiz Augusto de Castro Neves  
Rafael Benke

Conselheiros Eméritos  
Celso Lafer  
Marcos Azambuja  
Pedro Malan  
Roberto Teixeira da Costa  
Rubens Ricupero

Diretora Executiva  
Julia Dias Leite

Conselho Curador  
Aldo Rebelo  
André Clark  
Anna Jaguaribe  
Armando Mariante  
Arminio Fraga  
Carlos Mariani Bittencourt  
Cláudio Frischtak  
Demétrio Magnoli  
Gelson Fonseca Jr.  
Henrique Rzezinski  
Joaquim Falcão  
Jorge Marques de Toledo Camargo  
José Alfredo Graça Lima  
José Roberto Castro Neves  
Luiz Fernando Furlan  
Luiz Ildelfonso Simões Lopes  
Marcelo de Paiva Abreu  
Marcos Galvão  
Maria do Carmo (Kati) Nabuco de Almeida Braga  
Renato Galvão Flôres Jr.  
Roberto Abdenur  
Ronaldo Veirano  
Sérgio Quintella  
Sérgio Amaral  
Vitor Hallack  
Winston Fritsch

Conselho Consultivo Internacional  
Albert Fishlow  
Alfredo Valladão  
Andrew Hurrell  
Felix Peña  
Julia Sweig  
Kenneth Maxwell  
Leslie Bethell  
Marcos Caramuru  
Marcos Jank  
Monica de Bolle  
Sebastião Salgado

## Associados

---

### Instituições

ABIQUIM  
 Aeróleo Táxi Aéreo  
 Araguaia  
 Banco Bocom BBM  
 BMA Advogados  
 BNDES  
 Brookfield Brasil  
 Camargo Corrêa  
 Captalys Investimentos  
 Castello, Misorelli Assuntos Corporativos  
 CCCC South America Regional Company  
 Colégio Bandeirantes  
 Consulado Geral da Holanda no Rio de Janeiro  
 Consulado Geral da Irlanda em São Paulo  
 Consulado Geral da Noruega no Rio de Janeiro  
 Consulado Geral do Canadá no Rio de Janeiro  
 Consulado Geral do México no Rio de Janeiro  
 Dannemann, Siemsen, Bigler & Ipanema Moreira  
 Dynamo  
 EDP  
 Eletrobras  
 ENEVA  
 Equinor  
 ExxonMobil  
 FURNAS  
 Grupo Lorentzen  
 Icatu Seguros  
 Ipanema Investimentos  
 Itaú Unibanco  
 JETRO  
 Klabin  
 McLarty Associates  
 Museu do Amanhã  
 Oi S.A  
 Oktri Empreendimentos  
 Petrobras  
 Pinheiro Neto Advogados  
 Prumo Logística  
 Queiroz Galvão  
 Repsol Sinopec  
 Sanofi  
 Santander  
 Shell  
 Siemens  
 Souza Cruz  
 Steptoe & Johnson LLP  
 Tecnoil  
 Total E&P do Brasil  
 Vale  
 Veirano Advogados  
 Vinci Partners

### Sócios individuais

Adriano Abdo  
 Álvaro Augusto Dias Monteiro  
 Álvaro Otero  
 Arminio Fraga  
 Carlos Leoni de Siqueira  
 Carlos Mariani Bittencourt  
 Celso Lafer  
 Claudine Bichara de Oliveira  
 Daniel Klabin  
 Décio Oddone  
 Eduardo Marinho Christoph  
 Eduardo Prisco Ramos  
 Fernando Bodstein  
 Fernando Cariola Travassos  
 Fernão Bracher  
 Frederico Axel Lundgren  
 Gilberto Prado  
 Henrique Rzezinski  
 Jaques Scvirer  
 João Felipe Viegas Figueira de Mello  
 João Roberto Marinho  
 José Francisco Gouvêa Vieira  
 Larissa Wachholz  
 Leonardo Coelho Ribeiro  
 Marcelo Weyland Barbosa Vieira  
 Marcio João de Andrade Fortes  
 Maria Pia Mussnich  
 Mauro Ribeiro Viegas Neto  
 Mauro Viegas Filho  
 Najad Khouri  
 Paulo Ferracioli  
 Pedro Brêtas  
 Pedro Leitão da Cunha  
 Ricardo Haddad  
 Ricardo Levisky  
 Roberto Abdenur  
 Roberto Amadeu Milani  
 Roberto Guimarães Martins-Costa  
 Roberto Pereira de Almeida  
 Roberto Prisco Paraiso Ramos  
 Roberto Teixeira da Costa  
 Rosana Lanzelotte  
 Stelio Marcos Amarante  
 Thomas Trebat  
 Tomas Zinner  
 Vitor Hallack  
 Winston Fritsch

DIÁLOGO  
**BRASIL**  **ALEMANHA**

---



**Centro Brasileiro de Relações Internacionais**

Rua Marquês de São Vicente, 336 Gávea  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil  
22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400

[cebri@cebri.org.br](mailto:cebri@cebri.org.br)

[www.cebri.org](http://www.cebri.org)



**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)**

Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
Germany

Tel.: +49 30 26996-0

[zentrale-berlin@kas.de](mailto:zentrale-berlin@kas.de)

[www.kas.de](http://www.kas.de)