

RELATÓRIO FINAL

Diálogo Brasil e Alemanha: Possibilidades e desafios ao multilateralismo e à cooperação bilateral

Monica Herz, Professora Associada do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio

Victória Santos, Doutoranda no Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio

Ficha Técnica

Autoras

Monica Herz;
Victória Santos

Editora executiva

Julia Dias Leite

Coordenação editorial

Luciana Gama Muniz
Monique Sochaczewski

Apoio editorial

Gabriel Torres
Mônica Pereira

Revisão técnica

Carlos Orteblad

Projeto gráfico

Presto Design

Realização



As opiniões externadas nessa publicação são de exclusiva responsabilidade de suas autoras.

DIÁLOGO
BRASIL  **ALEMANHA**

RELATÓRIO FINAL

Possibilidades e desafios ao multilateralismo e à cooperação bilateral

Monica Herz, Professora Associada do Instituto de
Relações Internacionais da PUC-Rio

Victória Santos, Doutoranda no Instituto de Relações
Internacionais da PUC-Rio

DIÁLOGO **BRASIL** **ALEMANHA**

A relação Brasil-Alemanha tem raízes profundas e está ancorada nos valores compartilhados na democracia, no multilateralismo, na via pacífica para solução de controvérsias e na expectativa de reforma das estruturas políticas multilaterais. Assim, ao longo de 2018, o projeto Diálogo Brasil-Alemanha, promovido pelo Núcleo Europa do CEBRI, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, abordou aspectos importantes nas relações dos dois países. Foram debatidos temas de cooperação ambiental e energética, cooperação em paz e segurança, migrações, relações econômicas e geopolítica da energia. O projeto possibilitou ainda o conhecimento da realidade política, econômica e institucional de ambos os países e permitiu a troca de experiências entre diversos atores das esferas públicas, privadas e terceiro setor, tanto do Brasil quanto da Alemanha, contribuindo para ampliar o diálogo entre os países. Foram realizados três workshops ao longo do ano, nas cidades do Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo, e o relatório em questão leva em consideração os debates realizados então, sem necessariamente seguir a ordem em que ocorreram.

Sumário

Multilateralismo e cooperação bilateral nas áreas ambiental e energética	6
Cooperação Brasil-Alemanha em questões ambientais e energéticas	7
Desafios e oportunidades	12
Migração, refúgio e direitos humanos	13
Desafios e oportunidades	15
Conclusão	17
Sobre o CEBRI	18

Multilateralismo e cooperação bilateral nas áreas ambiental e energética

Alemanha e Brasil são países com relações intensas no campo econômico e têm demonstrado inserção internacional com forte suporte ao sistema multilateral criado após a II Guerra Mundial. O governo alemão tem favorecido a incorporação de países com grau de desenvolvimento como o do Brasil em processos de governança global, aproximando-se assim do interesse brasileiro em ter um papel mais relevante na arena internacional. Nesse contexto, o compromisso com o **multilateralismo** tem lugar central nas tradições diplomáticas brasileira e alemã, especialmente após o fim da Guerra Fria – período que marca também os processos de redemocratização no Brasil e de reunificação alemã. Tal compromisso é marcado pela valorização de formas de ordenamento pautadas por regras e normas, em detrimento de ações unilaterais, além do compartilhamento de valores como a promoção da democracia e do desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, sucessivos governos brasileiros e alemães têm atuado para o estabelecimento de uma ordem internacional mais adequada ao cenário multipolar contemporâneo, através de transformações de mecanismos multilaterais existentes. Um exemplo dessa atuação é visto em discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança da ONU, como as vistas no âmbito do G4, grupo composto por Brasil, Alemanha, Índia e Japão. Em comunicado de 2011, por exemplo, o grupo reiterava sua “visão comum de um Conselho de Segurança ampliado para o século XXI, expandido em ambas as categorias de membros permanentes e não permanentes, tomando em consideração as contribuições feitas por países à manutenção da paz e da segurança internacionais, assim como maior representação dos países em desenvolvimento em ambas as categorias, a fim de melhor refletir

as realidades geopolíticas de hoje”¹. Em encontro realizado em novembro de 2017, representantes dos quatro países reiteraram sua visão sobre a necessidade de reforma do Conselho, considerada crucial para o fortalecimento do multilateralismo e da governança global².

Recentemente, mecanismos multilaterais voltados para a produção da ordem internacional têm encontrado uma série de desafios, como visto no próprio espaço do Conselho de Segurança da ONU – que tem visto seu papel dificultado pela atuação de governos de países como os Estados Unidos da América e a Rússia. A União Europeia, por sua vez, tem buscado ocupar espaços deixados pela atual administração estadunidense, como visto no caso do acordo nuclear com o Irã – ao mesmo tempo em que a organização vê sua

1. Brasil, Ministério das Relações Exteriores. 2011. *Reunião Ministerial dos países do G4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) à margem da 66ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas – Declaração Conjunta à Imprensa* – Nova York, 23 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2759-reuniao-ministerial-dos-paises-do-g4-brasil-alemanha-india-e-japao-a-margem-da-66-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>

2. Brasil, Ministério das Relações Exteriores. 2017. *Encontro do G4 em Brasília* – 24 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17946-encontro-do-g4-em-brasil-24-de-novembro-de-2017>

própria influência afetada por transformações como o “Brexit”³. Ao mesmo tempo, a ascensão de discursos populistas ao redor do globo – incluindo no contexto da União Europeia, da Alemanha e do próprio Brasil – coloca em risco o compromisso de tais atores com o multilateralismo em espaços regionais e globais, favorecendo a adoção de uma retórica nacionalista e o enfraquecimento de tais espaços. Nesse cenário, a concertação política entre Brasil e Alemanha deve passar pela adoção clara e assertiva de um compromisso com valores historicamente compartilhados, como a valorização da democracia e dos direitos humanos e a priorização de soluções multilaterais para problemas compartilhados.

Para além de mecanismos multilaterais, a **cooperação bilateral** entre governos brasileiros e alemães tem sido central em diversas áreas. Um importante marco da cooperação entre os dois países consistiu no acordo nuclear bilateral assinado em junho de 1975. O acordo envolvia a prospecção, exploração e utilização comercial de urânio natural brasileiro, além da construção de usinas em associação com a estatal brasileira Nuclebrás. Embora o acordo tenha gerado críticas à época em função dos compromissos com o Tratado de Não Proliferação Nuclear, argumentava-se que o mesmo tinha como motivação os interesses das partes em termos de produção de energia para a garantia de altas taxas de crescimento⁴. Mais recentemente, a cooperação na área da agenda nuclear cedeu espaço para aquela voltada para fontes renováveis de energia. Desde 2002, Brasil e Alemanha são parceiros estratégicos e em 2015 o mecanismo de Consultas Intergovernamentais de Alto Nível foi inaugurado, com ênfase nas áreas ambiental e energética, como será discutido mais adiante neste relatório.

Na área econômica, vínculos comerciais e investimentos têm intensificado nos últimos anos e a Alemanha é um dos principais parceiros

comerciais do Brasil e o principal na Europa. A segunda metade dos anos 1950 foi um marco no crescimento do investimento alemão no Brasil com a chegada de empresas como a Mannesmann e a Volkswagen. Este chegou a um alto grau nos anos 1970 em diversas áreas como indústria química, maquinário e automóveis, tendo declinado nos anos 1980. Hoje, mais de 1600 empresas brasileiras contam com capital alemão. Observamos ainda formas de cooperação na esfera da educação, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente e energia.

Cooperação Brasil – Alemanha em questões ambientais e energéticas

Desde o início dos anos 1990, seguindo os processos de redemocratização no Brasil e reunificação alemã, houve também um redirecionamento das relações bilaterais entre os dois países. Abriu-se então uma nova frente de interesse alemão no Brasil, na forma das **agendas ambientais**. Especialmente após a realização da ECO-92 no Rio de Janeiro, a agenda do desenvolvimento sustentável tornou-se uma prioridade nas relações bilaterais, juntando-se às pautas de comércio e investimento⁵. A cooperação entre os dois países na área ambiental se consolidou, no início dos anos 1990, com a criação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PPG7), no qual o Brasil tinha a Alemanha como principal parceiro⁶.

A partir de 2000, a cooperação entre os governos dos dois países dedicava-se prioritariamente à proteção ambiental, à gestão de recursos naturais e energia, e ao desenvolvimento regional integrado em regiões desfavorecidas. Em 2006, a partir de uma análise do portfólio de projetos de cooperação pelo Instituto Alemão de Desenvolvimento (GDI), as partes concordaram que a cooperação futura teria

3. Ver Sochaczewski, Monique. 2018. *Relações políticas entre Brasil e Alemanha: Cooperação em Paz e Segurança. Migrações e Multilateralismo em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: CEBRI.

4. Lohbauer, Christian. 2013. “Brasil e Alemanha: seis décadas de intensa parceria econômica.” *Cadernos Adenauer*, XIV (2013). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=37fa7f57-aa66-f269-a062-4cdcab7d98ab&groupId=252038

5. Ibid.

6. Brasil, Ministério do Meio Ambiente. *Cooperação Bilateral Brasil-Alemanha*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/assuntos-internacionais/cooperacao/item/857-cooperacao-C3%A7-C3%A3o-bilateral-brasil-alemanha.html>

por foco os seguintes campos: a proteção ambiental e a gestão de recursos naturais; e a energia, com foco na energia renovável e na eficiência energética⁷. Neste contexto, em 2008, o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva e a chanceler alemã Angela Merkel assinaram o Plano de Ação de Parceria Estratégica, que favoreceu a intensificação das relações bilaterais, com ênfase nas áreas mencionadas.

Em relação às questões ambientais, a cooperação alemã permanece importante para a realização de uma série de projetos com foco em conservação da biodiversidade, desenvolvimento sustentável, gestão de florestas, terras indígenas e desenvolvimento de capacidades. A **Região Amazônica** é uma prioridade na cooperação referente às florestas tropicais, como visto no apoio alemão a ações do Ministério do Meio Ambiente, ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Um importante programa nessa área, que conta com o governo alemão entre seus colaboradores internacionais, é o Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), que se encontra em sua terceira fase (2014-2039)⁸.

O Fundo Amazônia, voltado para a prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e para a conservação e uso sustentável das florestas na região, também recebe importante contribuição financeira alemã, assim como do governo norueguês⁹. O Fundo Amazônia, que comemorou 10 anos de criação em 2018, apoia atualmente 101 projetos, havendo desembolsado 978 milhões de reais¹⁰. As modalidades de projetos atualmente apoiadas pelo fundo incluem fiscalização e combate a crimes e infrações ambientais, a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), a regularização

fundiária, a gestão territorial e ambiental de terras indígenas e o uso sustentável da floresta e da biodiversidade, entre outras¹¹.

Com relação a tais esforços de cooperação na área ambiental, é importante ressaltar seus componentes técnicos e financeiros. A cooperação técnica entre os dois países nesta área é coordenada, do lado brasileiro, pelo Ministério das Relações Exteriores, por meio da Agência Brasileira de Cooperação; e pelo lado alemão, é conduzida pela Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ). A cooperação financeira na mesma área, por sua vez, é coordenada, do lado brasileiro, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Assuntos Internacionais. Pelo lado alemão, projetos são financiados pelo Ministério para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (BMZ) contando também, desde 2008, com financiamento do Ministério do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear (BMU), por meio da Iniciativa Internacional de Proteção do Clima (IKI)¹². Enquanto os projetos específicos na área ambiental são, em grande parte, coordenados no Brasil pelo Ministério do Meio Ambiente, incluindo a atuação do ICMBio e do IBAMA, há ainda projetos que envolvem parceiros como a Funai. Também é importante notar a realização de projetos de cooperação em educação e pesquisa entre os dois países. Um exemplo é o programa New Partnerships/Novas Parcerias (NoPa), que conta com a cooperação do DAAD, do GIZ e da CAPES desde 2010 com o objetivo de promover o intercâmbio de ideias e expertise voltadas para a eficiência energética e a proteção de florestas tropicais¹³.

Nos últimos anos, portanto, a cooperação entre Brasil e Alemanha tem sido bastante dinâmica,

7. Brasil, Agência Brasileira de Cooperação. 2007. *Summary Record of the Negotiations on Development Cooperation between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Federal Republic of Germany held in Brasília on 21 to 23 November 2007*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/AtaAlemanha.pdf>

8. Plataforma Socioambiental do BRICS Policy Center. 2017. *Radar Socioambiental - A flexibilização socioambiental no Brasil e os Investimentos Internacionais*, Heinrich Böll Stiftung Brasil, 31 de outubro de 2017. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/10/31/radar-socioambiental-flexibilizacao-socioambiental-no-brasil-e-os-investimentos>

9. Brasil, Ministério do Meio Ambiente. *Cooperação Bilateral Brasil-Alemanha*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/assuntos-internacionais/cooperacao/item/857-cooperacao-c3a7-c3a3o-bilateral-brasil-alemanha.html>

10. Fundo Amazônia. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>

11. Fundo Amazônia. Focos de apoio. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/como-apresentar-projetos/focos-de-apoio/>

12. Brasil, Agência Brasileira de Cooperação. Programa Brasil - Alemanha. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoRecebida/BrasilAlemanha>

13. DAAD. s.d. *German-Brazilian Partnerships in Sustainable Development*. Disponível em: <https://www.daad.de/der-daad/unsere-aufgaben/entwicklungszusammenarbeit/foerderprogramme/hochschulen/infos/en/43835-german-brazilian-partnerships-in-sustainable-development/>

incluindo financiamentos inovadores como o Fundo Amazônia e projetos voltados para o combate ao desmatamento na Amazônia, na Mata Atlântica e no Cerrado. Uma possibilidade que pode ser mais explorada é a realização de cooperação triangular, como a vista em projetos realizados junto a parceiros como Moçambique e Peru para a discussão de temas que incluem clima e preservação. Um desafio importante para tanto reside na escassez de recursos brasileiros para projetos nessa área, bem como em restrições burocráticas às modalidades de emprego dos recursos existentes. Assim, em um cenário de restrições orçamentárias por parte de ambos os governos, é necessário pensar em formas de garantir a continuidade dos projetos de cooperação. Uma opção discutida no workshop consiste no estabelecimento de mais parcerias com atores do setor privado, além da cooperação com atores da sociedade civil. Outro fator discutido é a importância da sustentabilidade econômica dos projetos financiados, como visto em relação àqueles que integram atividades turísticas, como a observação de aves e animais, à conservação da floresta.

Em um dos workshops que compuseram este projeto, houve um debate sobre as possibilidades de um equilíbrio entre a **centralização** e a **descentralização** da cooperação ambiental entre os dois países. Por um lado, defendeu-se a importância de algum nível de centralização, na medida em que os projetos beneficiados pela cooperação devem ser parte de uma estratégia governamental mais ampla para a área, especialmente em relação a questões como a redução do desmatamento. Além disso, observou-se que uma visão estratégica deve levar em consideração os interesses de setores econômicos estruturantes, como o setor agrícola e a mineração, bem como a inclusão de atores interessados diversos, como a agricultura familiar, de forma que se delineiem planos que sejam verdadeiramente sustentáveis. Por outro lado, enfatizou-se a

necessidade de esforços de descentralização, para que atores governamentais locais, como as prefeituras, possam assumir maior protagonismo e compartilhar suas necessidades e conhecimentos. Notou-se que, com frequência, há obstáculos burocráticos às tentativas de descentralização, e a cooperação depende majoritariamente de negociações entre os governos centrais dos dois países.

A despeito de tais questões, participantes do evento ressaltaram a centralidade da cooperação entre Brasil e Alemanha para a agenda ambiental brasileira, notando-se que o fluxo de recursos tem se mantido constante e até aumentado. Além disso, enfatizou-se a lógica de reciprocidade da cooperação, visto que não há uma imposição de prioridades sobre o governo brasileiro. Essa cooperação é considerada estruturante para o campo ambiental brasileiro, de forma que muito do que se avançou desde a criação do Ministério do Meio Ambiente em questões como o desmatamento deve-se à participação do governo alemão.

Em 2015, a parceria bilateral foi intensificada com a realização da primeira reunião no âmbito do mecanismo de Consultas Intergovernamentais de Alto Nível Brasil-Alemanha, que tinha por fim reforçar a cooperação comercial, econômica e tecnológica em áreas consideradas prioritárias. Em tal encontro, a presidenta brasileira Dilma Rousseff e a chanceler alemã Angela Merkel discutiram áreas como as mudanças climáticas, a segurança na internet e a reforma do Conselho de Segurança da ONU¹⁴. Além disso, foram discutidas as possibilidades de cooperação nas áreas de educação, ciência e tecnologia entre os dois países¹⁵. Em relação às mudanças climáticas, o encontro de 2015 foi importante para que os governos brasileiros e alemão se posicionassem tendo em vista a cúpula climática da ONU que se realizaria em dezembro, e que conduziria ao chamado **Acordo de Paris**¹⁶. De fato, o acordo bilateral assinado por Brasil e Alemanha em 2015

14. Deutsche Welle. 2015, 20 de agosto. *Cronologia das relações Brasil-Alemanha*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/cronologia-das-rela%C3%A7%C3%B5es-brasil-alemanha/a-18662968>

15. Deutsche Welle. 2015, 20 de agosto. *Merkel chega ao Brasil para a estreia de Consultas de Alto Nível*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/merkel-chega-ao-brasil-para-estrela-de-consultas-de-alto-n%C3%ADvel/a-18659140>

16. Deutsche Welle. 2015, 14 de agosto. *Cúpula Brasil-Alemanha foca em ambiente e cibersegurança*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/c%C3%BApula-brasil-alemanha-foca-em-ambiente-e-ciberseguran%C3%A7a/a-18649275>

já continha muitos dos elementos que viriam a compor o Acordo de Paris. Essa foi uma das formas através das quais o governo brasileiro e o alemão exerceram influência sobre as negociações internacionais referentes a políticas de descarbonização. No contexto atual, contudo, a influência de ambos os governos com relação a essa agenda encontra-se em questão, o que gera desafios para a cooperação bilateral no campo. Tais desafios estão ligados, por exemplo, aos questionamentos dos termos do Acordo de Paris por certos atores políticos domésticos no Brasil – em especial aqueles ligados ao setor agrícola –, e a questionamentos sobre a capacidade do governo alemão de cumprir suas metas de redução de emissões acordadas em Paris.

Neste mesmo encontro bilateral, em 2015, foi previsto ainda um reforço da cooperação na área da proteção de dados, na forma de um intercâmbio regular entre as autoridades ligadas à segurança cibernética do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e do Ministério do Exterior da Alemanha. O contexto da iniciativa eram os casos de espionagem por parte do governo estadunidense, que teriam atingido tanto a presidenta brasileira quanto a chanceler alemã.

A cooperação técnica, comercial, financeira e tecnológica bilateral na área energética entre Alemanha e Brasil também apresenta potencial

muito positivo, favorecendo a **transição energética** em ambos os países. A transferência de conhecimento, investimentos e parcerias comerciais tendem a crescer e o Brasil a tornar-se um *hub* para interesses alemães na América Latina em diversos campos, tais como a penetração de energias renováveis, a inovação tecnológica voltada para a transição energética e a governança dessa transição. Como o Brasil está entre os dez maiores produtores de energia no mundo¹⁷ e a demanda por energia tende a crescer tendo em vista o estágio de desenvolvimento do país, o interesse por investimento alemão está claro. Por outro lado, o Brasil apresenta um potencial para desenvolvimento de energia da fonte eólica e solar muito significativo e a Alemanha desenvolveu grande expertise em termos regulatórios, tecnológicos e operacionais, podendo assim contribuir para a transição energética no Brasil. Salienta-se ainda a existência de oportunidades para maior integração de centros de pesquisa no campo da bioenergia (com destaque para biogás), redes inteligentes e eficiência energética. Além disso, o Brasil também oferece importantes lições para o desenvolvimento do campo em outros contextos: por exemplo, o modelo brasileiro de leilões para a área da energia renovável, atualmente também aplicado a outras fontes de energia, é considerado inovador, com potencial de replicação por governos de outros países.

Gráfico 1: Matriz energética da Alemanha e do Brasil

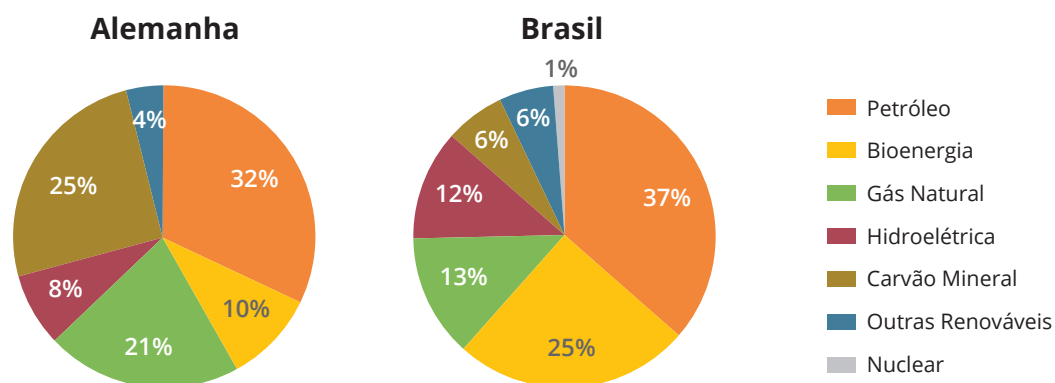


Gráfico de autoria própria. Dados disponíveis em: Lins, Clarissa. 2018. *Diálogos Brasil-Alemanha: Relações econômicas Brasil-Alemanha e a geopolítica da energia*. Rio de Janeiro: CEBRI.

17. International Energy Agency. 2018. IEA Atlas of Energy – Total Energy Production.

Contudo deve-se ressaltar que os desafios dos dois países no que se refere a transição para uma economia de baixo carbono são bastantes distintos. A geração de gases de efeito estufa como resultado do desmatamento ainda precisa ser enfrentado pelo Brasil, além de sua dependência em relação ao transporte rodoviário de longa distância. Nesse sentido, para cumprir seus compromissos com a agenda climática de forma sustentável, a área energética deve ser gerida no Brasil a partir de uma visão estratégica, como política de Estado, integrando a necessidade do combate ao desmatamento e a diversificação das matrizes energética e elétrica. Esta diversificação deve levar em conta os custos e oportunidades associados às diferentes fontes de energia no curto e no longo prazo. Por exemplo, cabe ainda discutir o papel do pré-sal e do gás, fontes que podem ser centrais para a atração de investimento alemão e para a própria viabilização de subsídios governamentais brasileiros para fontes renováveis.

Por outro lado, a Alemanha empreende a transformação da matriz energética sob pressão da decisão de eliminar a produção de energia nuclear, da pressão do movimento sindical carvoeiro e do desafio geoestratégico da dependência do gás russo. Ademais, a Alemanha conta com apenas 15% de fontes renováveis em sua matriz energética, correspondendo o carvão a 1/4 e o petróleo a quase 1/3 da matriz energética¹⁸. Além disso, o limitado desempenho alemão em relação ao atingimento das metas assumidas no contexto do Acordo de Paris coloca em risco suas possibilidades de liderança no regime climático multilateral. Diferentemente do Brasil, onde o uso da terra e a agropecuária são responsáveis por 73% das emissões de gases de efeito estufa, na Alemanha o setor energético responde por 81% das emissões no país.

Vale notar que a cooperação entre Brasil e Alemanha também produziu importantes impactos em relação à eficiência energética, incluindo projetos que envolvem o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Contudo, expressivas oportunidades de cooperação na área permanecem pouco exploradas, como no caso do saneamento urbano, que segue profundamente limitado em diversas partes do Brasil devido a problemas de ineficiência energética.

Fica claro, portanto, o entrecruzamento entre políticas voltadas para a área ambiental e aquelas voltadas para questões energéticas, bem como as interconexões entre as possibilidades de cooperação, especialmente em vista dos desafios apresentados pelas mudanças climáticas. Desse modo, além do fortalecimento de soluções e regimes multilaterais, inúmeras possibilidades de cooperação bilateral se abrem entre Brasil e Alemanha. Tendo em vista a área da energia especificamente, como discutido no terceiro workshop deste projeto, é importante que se desenvolva uma parceria estratégica para a transição energética, que permita o compartilhamento de lições e desafios comuns, incluindo parcerias técnicas voltadas para pesquisa e desenvolvimento na área; o desenvolvimento do setor de energias renováveis; a atração de investimentos em infraestrutura voltada para a mobilidade elétrica; e projetos voltados para a capacitação da força de trabalho.

18. Ver Lins, Clarissa. 2018. *Diálogos Brasil-Alemanha: Relações econômicas Brasil-Alemanha e a geopolítica da energia*. Rio de Janeiro: CEBRI.

Desafios e oportunidades

• Desafios à promoção do multilateralismo

Tanto circunstâncias políticas internacionais quanto fatores regionais e domésticos representam desafios a uma atuação assertiva por parte dos governos brasileiro e alemão em defesa do multilateralismo. Tais fatores incluem a ascensão de atores políticos que se utilizam de uma retórica populista e nacionalista na qual organismos multilaterais, tanto no nível regional quanto no internacional, são construídos como ameaças a interesses nacionais. Além disso, a atuação de atores como os EUA e a Rússia têm enfraquecido espaços de concertação política como o próprio Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por outro lado, o recuo por parte de tais atores políticos pode ser mobilizado por governos do Brasil e da Alemanha para tornar tais espaços mais representativos e para ocupar eventuais vácuos em agendas que sejam de interesse compartilhado.

• Desafios à cooperação ambiental bilateral

Enquanto a cooperação técnica e financeira na área ambiental tem estado ao centro das relações bilaterais entre Brasil e Alemanha, uma série de desafios têm sido identificados ao fortalecimento de tal cooperação. Pelo lado brasileiro, restrições orçamentárias para a área, limitações burocráticas ao emprego de recursos existentes e um contexto de instabilidade política e econômica dificultam o estabelecimento de projetos de longo prazo e adequados a necessidades locais diversas. Possíveis transformações institucionais também podem ocasionar uma fragilização do regime ambiental no país, o que dificultaria a continuidade e aprofundamento da cooperação nessa área. Pelo lado alemão, a ascensão de outras agendas consideradas prioritárias, como a própria crise migratória, tem favorecido uma redução na atenção reservada à América Latina de forma geral e ao Brasil em particular. Nesse sentido, a elaboração de alternativas capazes de atrair a participação de atores do setor privado e da sociedade civil, bem como a facilitação da participação de unidades subnacionais na elaboração e gestão de projetos de cooperação, podem favorecer a continuidade de tais agendas bilaterais.

• Desafios à transição energética nos dois países

Ambos os países enfrentam desafios para a promoção de matrizes energéticas renováveis, embora partam de contextos bastante diferentes. No caso brasileiro, projetos de transição energética para o desenvolvimento de uma matriz mais equilibrada e diversificada podem incluir, no curto prazo, a atração de investimentos para combustíveis como o gás natural, de forma a tornar possível o subsídio a outras fontes consideradas limpas. Já no caso alemão, a transição energética deve levar em conta custos sociais e econômicos que podem levar a uma deslegitimação de tal agenda junto à sociedade, e lições podem ser aprendidas a partir de experiências brasileiras como o modelo de leilões. Além disso, oportunidades de cooperação e investimento em relação à eficiência energética, incluindo no contexto de obras de infraestrutura como no campo do saneamento urbano, podem ser exploradas, favorecendo uma maior aproximação entre os dois países.

Migração, refúgio e direitos humanos: desafios e oportunidades

Alemanha e Brasil são países adaptados ao regime internacional de proteção de refugiados, sendo ambos signatários dos principais tratados internacionais na área e tendo criado instituições domésticas para atender as demandas geradas pelo regime. No Brasil, o Estatuto de Refugiados de 1997 estabelece normas para refugiados e o Comitê Nacional dos Refugiados (CONARE) foi criado visando reconhecer e tomar decisões sobre a condição de refugiados no país, além de promover a integração local.

Em novembro de 2017 entrou em vigor no Brasil a Nova Lei de Imigração, que substituiu o “Estatuto do Estrangeiro” de 1980. Além de regular direitos e deveres de imigrantes e visitantes, a lei prevê regulamentações especiais para situações de crise, na forma de vistos temporários humanitários¹⁹. Na Alemanha, o Escritório Federal para Migração e Refugiados (BAMF, nas iniciais em alemão) é a instituição responsável pelos refugiados. Observa-se a existência de programas para integração, inserção no mercado de trabalho e ensino do idioma alemão em diversas localidades no país.

O fluxo de refugiados para a Alemanha gerou grandes demandas em termos de recepção e integração especialmente a partir de 2014, chegando a um ápice em 2015 quando cerca de 890 mil pessoas solicitaram refúgio, majoritariamente sírios. Desde então, tem havido um decréscimo em tais solicitações, embora ainda haja uma percepção de crise²⁰. Já no Brasil, existem cerca de 10 mil refugiados

reconhecidos e cerca de 86 mil solicitantes. As solicitações incluem uma grande parcela de venezuelanos – em 2017, foram mais de 17 mil pedidos – e de haitianos; entre os refugiados reconhecidos, por sua vez, uma grande parcela veio da Síria (39%), dentre muitos outros países²¹.

Tendo em vista os desafios humanitários, sociais e políticos que fluxos de refugiados e imigrantes produzem globalmente e a necessidade de gerar políticas públicas coordenadas para enfrentar o problema, Brasil e Alemanha encontram-se em posição privilegiada para contribuir para a governança global nesta esfera. Além do papel dos Estados salientamos que nos dois países foram geradas experiências criativas e relevantes pelas organizações da sociedade civil para enfrentar a chegada de refugiados e imigrantes, como é o caso da prática de ensino de línguas de seus países de origem no Brasil em projetos como o Abraço Cultural, ou o papel das famílias receptoras na

19. Revista Brasil-Alemanha. 2018, junho. *Novidades do Direito Brasileiro*, p. 86. Disponível em: http://www.ahkbrasil.com/downloads/Arquivos/Revista_Brasil_Alemanha_2018.pdf.

20. Ver Sochaczewski, Monique. 2018. *Relações políticas entre Brasil e Alemanha: Cooperação em Paz e Segurança. Migrações e Multilateralismo em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: CEBRI.

21. Brasil, Secretaria Nacional de Justiça. 2018. *Refúgio em números*, 3a edição. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf

Gráfico 2: Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em 2017, no Brasil e na Alemanha, a partir dos cinco principais países de origem.

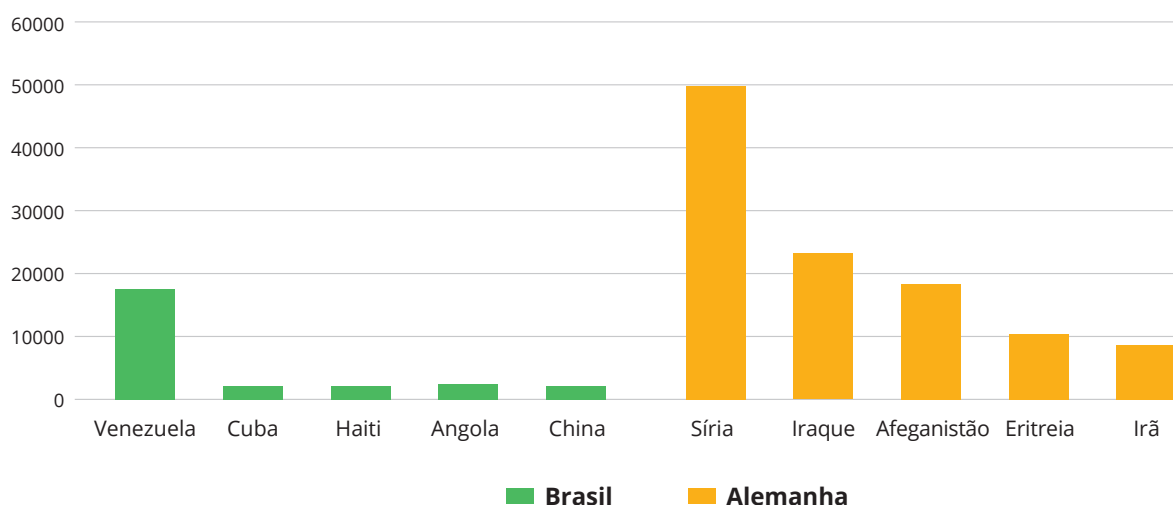


Gráfico de autoria própria. Dados disponíveis em: Brasil, Secretaria Nacional de Justiça. 2018. *Refúgio em números*, 3a edição; European Migration Network. 2018. Germany: Country Factsheet 2017.

Alemanha. No contexto europeu, a conexão entre a ascensão de discursos populistas e a expansão de fluxos de refugiados se fez especialmente clara, como visto na retórica que conectava a questão do refúgio à do terrorismo. Além disso, um contexto de crise econômica contribuiu para uma certa corrosão do tecido social europeu, deslegitimando junto a uma parcela da sociedade valores tradicionalmente compartilhados como a apreciação dos direitos humanos e do multilateralismo. Em um contexto de ascensão de atores políticos populistas e conservadores, tais tendências se acentuam e geram dificuldades para a concertação política nacional e regional em diversas áreas, incluindo com relação à recepção de refugiados.

No contexto brasileiro, por outro lado, a chegada de imigrantes venezuelanos, embora em números bastante inferiores aos vistos em outros países, tem também gerado desafios no estado de Roraima, que conta com uma infraestrutura precária para a acomodação de tamanho fluxo e com um mercado de trabalho incapaz de absorvê-lo. De todo modo,

importantes iniciativas têm sido iniciadas para a proteção dos venezuelanos que chegam ao Brasil, tais como sua interiorização para outros estados brasileiros em que existe demanda de mão de obra. O exército também tem exercido um papel importante em sua recepção em Roraima, atuando de forma coordenada com o ACNUR e com diversas entidades da sociedade civil. No contexto da Operação Acolhida, os militares têm focado sua atuação no apoio humanitário para a recepção de pessoas em situação de vulnerabilidade²².

Além disso, no Brasil, a Nova Lei de Imigração tem sido comemorada pela facilitação de pedidos de refúgio e naturalização, além de atender a demandas de apátridas e daqueles que imigram por razões humanitárias, contribuindo para a recepção de haitianos e venezuelanos e para o seu acesso a serviços públicos e ao mercado de trabalho. Restam, porém, obstáculos à sua implementação, tais como o longo tempo de tramitação das solicitações de refúgio e a indefinição do status de certos grupos, como os venezuelanos.

22. Maj. George Alberto Garcia de Oliveira. 2018, outubro. "Use of the Brazilian Military Component in the Face of Venezuela's Migration Crisis". *Military Review*. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/Online-Exclusive/2018-OLE/Oct/Brazilian-Military/>

O reconhecimento da situação na Venezuela como marcada por violações generalizadas de direitos humanos permitiria a aplicação de direitos tais como os estabelecidos na Declaração de Cartagena, contribuindo para a proteção dos venezuelanos que chegam ao Brasil.

Nesse sentido, dentre os desafios enfrentados tanto na Alemanha quanto no Brasil, nota-se a necessidade de preparar a opinião pública para as demandas dos refugiados e suas especificidades culturais, gerando maior sensibilidade e empatia em relação a estas populações. Os princípios de direitos humanos e do humanitarismo sobre os quais o regime de proteção aos refugiados está baseado tem muitas vezes enraizamento limitado e frágil. Sendo assim, a disputa por recursos escassos e a dificuldade de lidar com práticas culturais menos conhecidas ou distintas pode gerar reações de exclusão, de violência ou de crise democrática com a chegada de fluxos de refugiados.

É importante, portanto, que haja um aprofundamento de projetos voltados para a integração de imigrantes e refugiados, incluindo aqueles que se voltam para a sua inclusão

no mercado de trabalho. Nesse sentido, o compartilhamento de experiências por parte de atores da sociedade civil que atuam nesse campo, bem como projetos de cooperação que promovam o intercâmbio de lições por parte de agências governamentais de ambos os países, podem ser considerados. Além disso, projetos educacionais podem contribuir para a produção e disseminação de conhecimentos sobre o estado atual da questão do refúgio e da imigração, visando desconstruir preconceitos e desinformação e informar a formulação de políticas públicas na área. No Brasil, um exemplo importante tem sido a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, projeto de educação, pesquisa e extensão universitária implementado pelo ACNUR em cooperação com universidades nacionais e com o CONARE. A partir de tais experiências, é possível discutir as possibilidades de integração da agenda do refúgio e da imigração a projetos de cooperação educacional entre Brasil e Alemanha, tais como os programas CAPES/PROBRAL e CAPES/DAAD, acordados e implementados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD)²³.

Desafios e recomendações

• Desafios à inclusão econômica de imigrantes e refugiados

Fatores como crises econômicas e cortes orçamentários geram impactos negativos sobre a implementação de leis voltadas para a proteção de refugiados e imigrantes. Tais processos se dão tanto de forma direta, através de cortes orçamentários direcionados a essas políticas, quanto indireta, através do fortalecimento de atores políticos com retórica populista avessa à proteção de imigrantes e refugiados. Nesse cenário, tanto no Brasil quanto na Alemanha, faz-se necessário pensar formas de inclusão economicamente sustentáveis desses imigrantes e refugiados, através de projetos de inclusão no mercado de trabalho, parcerias governamentais com o setor privado e fortalecimento de organizações do terceiro setor. Desenvolvimentos como a Nova Lei de Imigração adotada no Brasil contribuem para essa integração de imigrantes e refugiados ao mercado de trabalho, facilitando sua interiorização e contratação por empresas ao redor do Brasil. Obstáculos permanecem, contudo, em relação a práticas como a revalidação de diplomas e à integração de imigrantes e refugiados altamente qualificados às suas profissões

23. CAPES. 2018, 19 de junho. *CAPES assina Acordo em ação de parceria com a Alemanha*. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/8935-capes-assina-acordo-em-acao-de-parceria-com-a-alemanha>

anteriores – especialmente considerando a impossibilidade, em muitos casos, de obter novas cópias de diplomas perdidos em contextos de guerra e violência. Nesse campo, o intercâmbio de experiências e lições aprendidas entre os dois países pode contribuir para o fortalecimento e disseminação de iniciativas bem-sucedidas.

• **Desafios à implementação de regimes existentes**

Mesmo na presença de um regime multilateral adotado por ambos os Estados, e de leis domésticas que internalizam os compromissos assumidos, é importante dedicar atenção aos obstáculos à implementação de tais compromissos. Questões como a capacidade governamental de processar pedidos de refúgio e de assegurar o provimento de direitos permanecem centrais em ambos os casos. No caso dos venezuelanos que chegam ao Brasil, por exemplo, embora a atuação governamental implementada por militares em coordenação com o ACNUR e outras entidades seja avaliada positivamente, seus impactos são limitados em vista de necessidades socioeconômicas mais amplas ligadas à integração dessas populações à sociedade. No contexto europeu, a implementação de regimes de proteção também foi desafiada pelo grande fluxo de refugiados dos últimos anos, ainda que o declínio recente desse fluxo possa representar uma oportunidade para o fortalecimento das instituições existentes.

• **Desafios à inclusão cultural de imigrantes e refugiados**

A disseminação de um discurso xenofóbico que constrói imigrantes e refugiados como ameaça existencial é um problema global que afeta o Brasil e a Alemanha. Nesse cenário, é importante pensar em formas de difundir informações e conhecimentos confiáveis que favoreçam a convivência harmoniosa entre diferentes culturas. Projetos de cooperação educacional entre Brasil e Alemanha podem exercer um importante papel nesse sentido. Além disso, é importante que informações sejam produzidas e disseminadas de dentro do espaço universitário para toda a sociedade, de modo a desmistificar a diferença, desfazer preconceitos e informar a formulação de projetos sociais e políticas públicas voltados para a integração de imigrantes e refugiados.

Conclusão

As discussões realizadas no contexto dos Diálogos Brasil-Alemanha, embora se debruçassem sobre áreas temáticas distintas, revelam alguns dos desafios e oportunidades mais amplos em termos da cooperação entre os dois países e de sua atuação conjunta em espaços multilaterais. Um desses desafios está ligado a contextos de crise econômica e restrições orçamentárias, que impactam tanto as possibilidades de proteção e integração de refugiados e imigrantes quanto a atenção reservada à transição energética e à proteção do meio ambiente.

Além disso, a ascensão de discursos populistas nacionalistas se coloca como um desafio à promoção de valores e prioridades que historicamente unem os dois países, tais como a defesa dos direitos humanos, o fortalecimento da democracia e a priorização de soluções multilaterais para problemas compartilhados.

Nesse cenário, diversas propostas foram discutidas ao longo dos eventos e dão pistas de possíveis caminhos para o fortalecimento desses valores e áreas, tais como o desenvolvimento de parcerias junto a atores da sociedade civil e do setor privado, a descentralização de projetos intergovernamentais e o fortalecimento de programas de cooperação na área científica e educacional. Além disso, a disseminação de conhecimentos acerca das iniciativas de cooperação bilateral e multilateral nas mais diversas áreas, incluindo as questões migratórias, ambientais e energéticas, pode contribuir para a legitimação de tais práticas junto às sociedades envolvidas. É essencial, portanto, a continuidade de projetos como este Diálogo, que reúnam atores interessados e especialistas e disseminem informações acerca das possibilidades e desafios à cooperação bilateral e à atuação multilateral.

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

www.cebri.org



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

Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Germany

Tel.: +49 30 26996-0

zentrale-berlin@kas.de

www.kas.de