

As relações Brasil-Europa diante do mundo em transformação

*Brazil-Europe relations
facing the changing world*

Série Relações Brasil-Europa

13



**As relações Brasil-Europa
diante do mundo
em transformação**

*Brazil-Europe relations
facing the changing world*

Editor responsável
Maximilian Hedrich

Organização
Carmen Leimann-López
Reinaldo J. Themoteo

Coordenação editorial
Reinaldo J. Themoteo

Revisão e tradução
Language Link

Design gráfico e diagramação
Claudia Mendes

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)
Lumos Assessoria Editorial – Bibliotecária Priscila Pena Machado CRB-7/6971

R382 As relações Brasil-Europa diante do mundo em transformação =
Brazil-Europe relations facing the changing world [recurso eletrônico]
/ organização Carmen Leimann-Lopez e Reinaldo J. Themoteo. — Rio
de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2023.
Dados eletrônicos (pdf). — (Série Relações Brasil-Europa ; 13).

Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-89432-41-8

1. Brasil - Relações exteriores – Europa. 2. Relações internacionais. 3.
Política internacional. 4. Ciência política. I. Leimann-Lopez, Carmen.
II. Themoteo, Reinaldo J. III. Título. IV. Série.

CDD23: 327.8104

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não necessariamente representam as opiniões da Fundação Konrad Adenauer.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Sumário

Table of contents

- 7 **Introdução**
11 *Introduction*
Maximilian Hedrich
- 13 **O Acordo União Europeia-Mercosul:
muito barulho por nada ou uma comédia de erros?**
27 *The EU-Mercosur Agreement:
much ado about nothing or a comedy of errors?*
Karina Lilia Pasquariello Mariano
Guilherme Augusto Guimarães Ferreira
- 39 **Cooperações internacionais face à desinformação on-line:
União Europeia, Brasil e o princípio de uma abordagem global**
51 *International cooperation in the face of online disinformation:
The European Union, Brazil and the principle of a global approach*
Tatiana Dourado
- 63 **Mobilidade para a Formação Profissional Dual**
77 *Dual vocational training mobility South America*
Juliane Müller de Acevedo
Luisa Friederici
- 91 **EllaLink – como um cabo submarino
faz mais do que apenas conectar**
101 *EllaLink – how a submarine cable does more than just connect*
Ferdinand A. Gehring

- 111 **A cooperação em matéria de Defesa entre Brasil e Europa
diante do mundo em transformação**
- 123 *Defense cooperation between Brazil and Europe
in the face of a changing world*
- João Marcelo Dalla Costa
- 135 **A iniciativa 'Global Gateway' no contexto das relações
Brasil-UE**
- 159 *The Global Gateway initiative within the context of Brazil-EU relations*
- Francesco Di Lodovico

Introdução

O ano de 2023 trouxe mudanças significativas para o Brasil. Tal mudança de rumos abarca variados setores da vida política, englobando a relação entre os três poderes, a política tributária, a abordagem ao meio ambiente e aos complexos problemas que lhes são concernentes, o tratamento dispensado às questões sociais e de representatividade das minorias. E, naturalmente, a política externa brasileira também passa por uma mudança em suas diretrizes, retornando a um *modus operandi* mais próximo ao que vem sendo praticado pelo Itamaraty há décadas. No contexto de uma ordem global em transformação, o Brasil assume um novo posicionamento na comunidade internacional. Entre as diversas transformações destacamos três aspectos fundamentais na determinação do atual cenário internacional e que afetam o diálogo que se realiza no contexto da relação entre Brasil e União Europeia: clima, geopolítica e economia.

No âmbito do clima, foram registrados eventos climáticos severos em diversas localidades, como os incêndios florestais na Grécia, e os graves incêndios no Havá e no Canadá. No Brasil, diversas ondas de calor foram registradas e, no estado do Amazonas, uma grave seca afeta de diversas formas a vida da população. Na região Sul, ciclones extratropicais ocorreram com inédita frequência.

No plano geopolítico, a Guerra da Ucrânia segue sem parecer ter um desfecho próximo, e, a ela, soma-se o conflito na Faixa de Gaza, a trazer mais preocupações acerca da estabilidade política no Oriente Médio, bem como sobre possíveis desdobramentos que podem afetar

outras partes do mundo. O crescimento da extrema direita é outro tema que requer atenção e análise. Na Holanda, o partido de Geert Wilders venceu as eleições legislativas e, na Argentina, o ultraliberal Javier Milei foi eleito presidente da república.

No que se refere à economia, o relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e desenvolvimento (Unctad) aponta para uma desaceleração do crescimento econômico em nível global, passando de um crescimento da ordem de 3% em 2022 para 2,3% em 2023, com expectativa de 2,5% para 2024. Para que tal indicador se confirme, é preciso que haja recuperação da zona do euro, bem como faz-se necessário evitar cenários de crise econômica nas grandes economias globais.

Estes e outros assuntos são cruciais no âmbito das relações entre Brasil e União Europeia, relações estas marcadas pelo diálogo democrático e pela busca de firmar parcerias que possam fomentar o crescimento e o intercâmbio entre as duas partes. O objetivo do décimo terceiro número da Série Relações Brasil-Europa é discutir sobre como as atuais transformações, com seus inerentes desafios e oportunidades, impactam as relações entre Brasil e União Europeia. Para isso, selecionamos seis dos principais tópicos da agenda comum a ambos e apresentamos análises que buscam trazer reflexões e dados atualizados sobre os seguintes temas: as *side letters* do Acordo União Europeia-Mercosul, englobando as reações dos países da América Latina e da Europa, o intercâmbio entre Brasil e Europa de tecnologias na área de saúde, as alianças birregionais para o combate às *Fake News*, a cooperação entre Brasil e União Europeia no âmbito da educação e relações de trabalho, tomando em consideração tópicos como o reconhecimento de títulos, diferenças entre os sistemas de educação e possibilidades de cooperação, infraestrutura no contexto das relações Brasil-Europa, em específico o projeto do cabo submarino Fortaleza-Sines e, por fim, mas não menos importante, a cooperação entre Brasil e Europa na área de segurança. A presente publicação se apresenta como uma iniciativa da Fundação Konrad Adenauer para a promoção de estudos europeus no Brasil, bem como

visa estimular o debate democrático sobre as relações entre a União Europeia e o Brasil. Boa leitura!

Maximilian Hedrich

Diretor da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Introduction

2023 was a year of significant changes for Brazil, mainly due to the change of direction, which encompasses various aspects of the political life, including the relationship between the three branches of government, the tax policy, the approach towards the environment and its complex problems, the treatment of social issues and the representation of minorities. And, naturally, Brazil's foreign policy is also undergoing changes in its guidelines, returning to a *modus operandi* closer to that which has been practiced by the *Itamaraty* for decades. In the context of a changing global order, Brazil is taking on a new position in the international community. Among the various transformations, we would highlight three aspects that are fundamental in determining the current international landscape, and that affect the dialogue that takes place in the context of the relationship between Brazil and the European Union: climate, geopolitics and the economy.

Under the climate scope, severe weather events have been recorded in various locations, such as the forest fires in Greece, and the serious fires in Hawaii and Canada. In Brazil, several heat waves have been recorded, and in the state of Amazonas, a severe drought has affected the lives of the population in various ways. In the South, extratropical cyclones occurred with unprecedented frequency.

On the geopolitical front, the ongoing Ukrainian war seems far from ending, and the conflict in Gaza only adds to raising further concerns about the political stability in the Middle East, as well as the possible developments that could affect other parts of the world. The growth of the far right is another issue that requires attention and analysis. In

the Netherlands, Geert Wilders' party won the parliamentary elections and, in Argentina, the ultra-liberal Javier Milei was elected president.

As far as the economy is concerned, the report by the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) points to a slowdown in global economic growth, from around 3% in 2022 to 2.3% in 2023, and an expected 2.5% for 2024. For this indicator to be confirmed, the Euro zone must recover and major global economies must avoid scenarios of economic crisis.

These and other issues are crucial to the relationship between Brazil and the European Union, which is marked by a democratic dialog and the search for partnerships that can foster exchange between the two parties and their growth. The aim of the thirteenth issue of the Brazil-Europe Relations Series is to discuss how current transformations, with their inherent challenges and opportunities, impact the relations between Brazil and the European Union. To this end, we have selected six of the main topics on the common agenda and bring you analyses that seek to provide up-to-date reflections and data on the following subjects: the side letters of the European Union-Mercosur Agreement, covering the reactions of Latin American and European countries, the exchange of health technologies between Brazil and Europe, bi-regional alliances to combat fake news, cooperation between Brazil and the European Union in the field of education and labor relations, taking into account topics such as the recognition of degrees, differences between education systems and possibilities for cooperation, infrastructure in the context of Brazil-Europe relations, specifically the Fortaleza-Sines submarine cable project and last but not least, cooperation between Brazil and Europe in the area of security. This publication is an initiative of the Konrad Adenauer Foundation to promote European studies in Brazil and aims to promote the democratic debate on the relations between the European Union and Brazil. We hope you enjoy!

Maximilian Hedrich

Director of the Konrad Adenauer Foundation in Brazil

O Acordo União Europeia-Mercosul: muito barulho por nada ou uma comédia de erros?

Karina Lilia Pasquariello Mariano
Guilherme Augusto Guimarães Ferreira

Introdução

Quando Mercosul e União Europeia anunciaram a conclusão do acordo inter-regional no final de junho de 2019, instaurou-se uma percepção de que havia sido finalmente possível a construção de um consenso após 25 anos de negociações. As expectativas diante desse anúncio foram que, no mais tardar até o final do primeiro semestre de 2020, o acordo entraria em vigor. No entanto, passados mais de quatro anos, a sua implementação parece ainda distante e incerta.

Podemos atribuir esse descompasso a alguns fatores conjunturais, como a crise climática no Brasil sob o governo Bolsonaro, a qual estimulou um acirramento da opinião pública europeia contra o acordo, ou o advento da pandemia de COVID-19 que desestruturou as relações internacionais, paralisando todos os processos de negociação em andamento. Estes foram, sem dúvida, fatores importantes para explicar o atraso na implementação do acordo mas não são suficientes.

Sua responsabilidade causal fica minimizada quando consideramos que a pandemia já foi controlada e seus efeitos neutralizados, assim como a derrota eleitoral de Bolsonaro em 2022 significou uma mudança importante na política ambiental brasileira. A mudança de governo no

Brasil representa não só o fim de uma postura negacionista em relação à mudança climática e aos compromissos assumidos internacionalmente para o seu combate, como um compromisso público do novo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em promover políticas voltadas para superar o problema do desmatamento na Amazônia.

Nada disso foi suficiente para viabilizar a assinatura do acordo entre os dois blocos regionais. Pelo contrário, verifica-se um acirramento nos questionamentos aos termos do acordo por parte dos negociadores de ambos os lados, e a tentativa de aumentar as exigências previamente negociadas, tal como ocorre com a *side letter* que a União Europeia propõe no tema ambiental.

O nível de tensão nas negociações chegou a tal ponto que o presidente paraguaio, Santiago Peña, apresentou um ultimato aos negociadores europeus, indicando que os dois lados deveriam chegar a um consenso até a data de 6 de dezembro de 2023 (DW, 2023), quando o Paraguai assumirá a presidência rotativa do Mercosul. Essa postura é respaldada pelos presidentes dos demais países do bloco, especialmente pelo brasileiro, que esperam uma resposta da União Europeia em relação às demandas dos mercosulinos para encaminhar o impasse que se instaurou nas negociações.

Ainda não sabemos qual será a resposta e é muito arriscado tentar prever qualquer resultado sobre os desdobramentos desse impasse. Nosso objetivo é compreender os fatores conjunturais e estruturais que inviabilizaram até o momento a conclusão do acordo, buscando mapear os possíveis cenários, levando em consideração a conjuntura atual, os comportamentos e os posicionamentos dos atores envolvidos até o momento.

Nas próximas seções, analisamos os descompassos no processo de negociação e discorremos sobre os fatores sistêmicos que também afetarão os desdobramentos desse processo negociador. Em linhas gerais, argumentamos que a União Europeia teria perdido o *timing* para a conclusão do acordo, entregando-se às pressões da conjuntura e não sabendo

do aproveitar a oportunidade insólita que se apresentou em 2019. Ao mesmo tempo, defendemos que as transformações pelas quais passa o Sistema Multilateral de Comércio, bem como as dinâmicas internas na União Europeia e no Mercosul, resultam em estímulos que impulsionam a conclusão do acordo inter-regional.

Ao final, apresentamos o diagnóstico de que, apesar de haver um consenso entre as partes quanto à importância e à necessidade do acordo, persistem importantes divergências acerca do seu conteúdo.

Acordo no pós-2019: entre tapas e beijos

Um ponto de partida para qualquer análise sobre as negociações do acordo Mercosul-União Europeia são as divergências estruturais entre os dois lados, as quais inviabilizaram, em boa medida, a conclusão das negociações até 2019. Do lado europeu, há um forte questionamento do acordo por parte de setores agrícolas que se sentem ameaçados pela concorrência dos países do Mercosul, que são potências agrícolas importantes. Do lado do Cone Sul, os temores provêm de setores industriais nacionais que temem a competição resultante de uma maior abertura do mercado decorrente do acordo de livre comércio. Esses setores pressionaram, nas últimas décadas, por posicionamentos mais protecionistas dos dois lados do Atlântico, usados como barreiras para a conclusão das negociações.

No entanto, no primeiro semestre de 2019 uma conjunção de fatores neutralizou essas resistências e permitiu o avanço das negociações e a construção de um consenso sobre um documento final (Mariano e Junqueira, 2022; Mariano e Araujo, 2020; Mariano e Mariano, 2020). Destacamos dessa conjuntura favorável a ocorrência pela primeira vez de uma convergência por parte dos governos das principais economias do Mercosul (Argentina e Brasil) em aceitar o acordo, ignorando pontos que haviam sido historicamente questões inegociáveis, como é o caso de compras governamentais.

Os presidentes Mauricio Macri, da Argentina, e Michel Temer e Jair Bolsonaro, do Brasil, mostraram-se dispostos a abrir mão de reivindicações importantes e aceitar termos considerados desfavoráveis para viabilizar a conclusão das negociações e usar o acordo como vitrine de sua política externa, demarcando de forma enfática a sua ruptura com o comportamento externo adotado pelos governos precedentes. Pela primeira vez nas negociações, os negociadores europeus tiveram a oportunidade de formatar o documento do acordo o mais próximo possível aos seus interesses e demandas, levando à conclusão das negociações de forma bastante célere e gerando um clima de entusiasmo otimista por parte dos negociadores de ambos os lados, os quais manifestaram a possibilidade de que o acordo poderia ser ratificado até o final do ano.

Mas esse entusiasmo logo desapareceu quando os ambientalistas se juntaram aos críticos tradicionais do acordo. Diante das políticas ambientais desastrosas implementadas pelo governo Bolsonaro, especialmente no que se refere ao combate do desmatamento na Amazônia, houve uma mobilização generalizada na Europa de opositores ao acordo, com fortes repercussões na opinião pública, o que forçou as lideranças europeias a suspenderem todo o processo de ratificação do acordo, aguardando mudanças na postura do governo brasileiro ou mesmo uma mudança de governo. A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2022 reacendeu a percepção otimista de que finalmente seria possível a ratificação do acordo.

No dia seguinte à posse do novo presidente brasileiro, o chefe da diplomacia da UE, Josep Borrell, publicou um artigo no jornal Folha de S. Paulo (02/01/2023) no qual reconheceu a importância da parceria entre a UE e o Brasil para o enfrentamento da crise climática, reconhecendo como importante o compromisso do governo em combater as mudanças climáticas e o desmatamento; também ressaltou a parceria econômica entre os dois países, destacando que a UE é o maior investidor e o segundo maior parceiro comercial do Brasil.

O entusiasmo foi breve. O texto de Borrell também pré-anunciou o endurecimento da postura europeia ao afirmar que “sistemas robustos de rastreabilidade podem restaurar a confiança nas nossas cadeias de valor bilaterais” (FSP, 02/01/2023). Entendemos que sua fala reafirma o recrudescimento da política ambiental europeia que, desde 2019, passou a adotar medidas mais enfáticas nesse tema. De fato, nesse ano, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução que forçaria a Comissão Europeia a assumir o compromisso de que, a partir de então, todas as propostas legislativas e orçamentárias por ela encaminhadas ao Parlamento deveriam estar alinhadas aos compromissos assumidos com o Acordo de Paris.

Desde então, uma série de medidas foram aprovadas no âmbito da União Europeia nesse sentido. É importante frisar que muitas das medidas adotadas pelo bloco extrapolam suas fronteiras, tornando-se também imposições para seus parceiros comerciais. Essa postura é o que atualmente inviabiliza a conclusão do acordo entre Mercosul e União Europeia.

Embora o acordo de 2019 tenha sido concluído com a incorporação de questões que desagradavam os novos governos de Argentina e Brasil, ambos haviam aceitado levar adiante o processo de ratificação para finalmente concluir o acordo¹. No entanto, quando os negociadores europeus propuseram a *side letter* em março de 2023, informalmente reabriram as negociações. A ideia da *side letter* é tornar obrigatórios alguns compromissos ambientais que no acordo concluído aparecem como voluntários. Essa mudança tem implicações importantes para os países do Mercosul, porque permitiria que exportações da região pudessem ser consideradas como violações passíveis de sanções por parte da UE.

Um dos principais temores dos negociadores mercosulinos é a nova regra da UE que penaliza a importação de produtos produzidos em áreas devastadas, a qual entrou em vigor a partir de 29 de junho de 2023.

1 Na próxima seção exploramos os fatores que estimularam essa posição.

Embora seja previsto um período de transição de 18 meses para o pleno funcionamento dessa nova norma, há um forte desconforto por parte dos países parceiros que temem um possível uso protecionista. Segundo a secretária de comércio exterior do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) do Brasil, Tatiana Prazeres, “Você se vê numa situação em que a União Europeia é juiz e parte interessada ao mesmo tempo nesse processo. Evidentemente, essas barreiras contribuem para proteger o produtor europeu”. (FSP 24/06/2023)

A reação mais enfática à *side letter* foi a do governo brasileiro. Durante a reunião plenária do Mercosul realizada em julho, o presidente Lula reagiu afirmando que “O instrumento adicional apresentado pela União Europeia em março deste ano é inaceitável.” (O GLOBO, 04/07/2023). Encontramos o mesmo tipo de reação por parte do presidente argentino, Alberto Fernández, “Temos visão crítica do que foi acordado com a UE em 2019; Mercosul foi o que mais cedeu”. (O GLOBO, 04/07/2023).

A resposta do governo brasileiro foi o pedido para a renegociação da questão das compras governamentais, considerada como estratégica para a política de reindustrialização do país. Segundo o presidente Lula: “É inadmissível abrir mão do poder de compra do Estado, um dos poucos instrumentos de política industrial que nos resta. Não temos interesse em acordos que nos condenem ao eterno papel de exportadores de matérias-primas, minérios e petróleo — defendeu”. (O GLOBO, 04/07/2023).

O momento de ampliar exigências da UE se encerrou. O contexto atual é muito distinto daquele de meados de 2019, principalmente porque retorna ao centro do projeto governamental de Brasil e Argentina a questão do desenvolvimento e da reindustrialização dos países. A reação argentina foi menos enfática devido à crise avassaladora que assola o país, mas do lado brasileiro a economia mostra maior capacidade de reação e de barganha. Se em 2019, os presidentes do Mercosul aceitaram quaisquer condições para fechar o acordo, em 2023 qualquer motivo

pode e foi usado como pretexto para a renegociação dos termos. A janela de oportunidade para a UE concluir um acordo estritamente dentro de seus termos se fechou, mas isso não significa que o processo negociador tenha fracassado ou terminado.

Convergências, divergências e o futuro (?) das Negociações

Os descompassos ao longo do processo de negociação do acordo, conforme demonstrado anteriormente, não foram impeditivos para o estabelecimento de uma convergência em torno de, a despeito das mudanças de conjuntura, dar continuidade às negociações. Evidência disso é o fato de que, mais de vinte anos depois do seu início, o acordo continua sendo negociado.

Assim, parece-nos que a compreensão sobre o futuro das negociações perpassa considerar um aparente paradoxo que se estabeleceu: por um lado, existem estímulos sistêmicos e dinâmicas no âmbito regional que operam como impulsionadores do acordo, ampliando os custos de um eventual fracasso das negociações e, como consequência, resultam na convergência das partes quanto à importância e necessidade do acordo. De outro, divergências de expectativas e de percepções sobre quais devem ser os termos do relacionamento inter-regional impõem dificuldades, se não impedimentos, para a conclusão das negociações.

Do ponto de vista sistêmico, é preciso considerar que o impulso para a retomada das negociações a partir de 2016 se deu em um contexto de profundas mudanças nas dinâmicas de governança das relações comerciais internacionais. As dificuldades em torno da Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio (OMC) e a crise do sistema multilateral de comércio que delas decorreu, somadas ao fortalecimento da presença comercial da China, resultou na proliferação dos chamados mega-acordos preferenciais de comércio, tais como o Acordo Transpacífico (TTP) e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP) (Carvalho,

2018). Ademais, o ímpeto neomercantilista da política comercial dos Estados Unidos levou ao acirramento de suas disputas comerciais com a China, na chamada “Guerra Comercial”, tensionando as relações comerciais internacionais (Mendonça et al, 2019).

Como resultado, tanto o Mercosul como a União Europeia perderam importância nas relações comerciais internacionais. A perda de protagonismo da OMC e as diferentes faces do protecionismo comercial, escancaradas durante a pandemia da COVID-19, agravaram a crise do regime multilateral de comércio que, historicamente, foi parte da estratégia de inserção econômico-comercial da União Europeia e do Mercosul. Ao mesmo tempo, os mega-acordos comerciais convergiram no fortalecimento do eixo de comércio do Pacífico, em detrimento do Atlântico – *locus* central para a inserção comercial de ambos os blocos regionais.

Diante desse cenário, o acordo entre a União Europeia e o Mercosul se transformou em elemento vital para as estratégias comerciais de ambos os blocos. Dentre as múltiplas consequências da crise da OMC e do multilateralismo comercial está o estímulo para a regionalização da governança do comércio internacional. O acordo representa, assim, sobrevida à agenda do multilateralismo comercial, ainda que regionalizado.

Ao mesmo tempo, o deslocamento do eixo de comércio para o Pacífico tem o potencial de colocar a União Europeia na periferia dos fluxos de comércio. Da mesma forma, na América do Sul, representa o fortalecimento dos países voltados para o Pacífico, em detrimento dos membros do Mercosul, que estão projetados para o Atlântico. Dessa forma, o acordo tem potencial de fortalecer as relações comerciais no eixo Atlântico, reforçando a importância geoeconômica de ambos os blocos. Ademais, o acordo possibilitaria a redução de suas vulnerabilidades comerciais e políticas diante do acirramento das disputas comerciais e geopolíticas entre os Estados Unidos e a China.

Somam-se a esses estímulos sistêmicos ao acordo, dinâmicas internas de cada um dos blocos que, igualmente, contribuem para a convergência em torno da necessidade e da importância do acordo. Na União

Europeia, que tem enfrentado constantes questionamentos quanto à viabilidade do seu modelo de integração regional, o fracasso do acordo seria compreendido como um fracasso da Comissão Europeia e, em larga medida, do próprio projeto europeu. Logo, a conclusão do acordo não só é importante para consolidar a legitimidade e a projeção da União Europeia como ator externo, mas também porque reforçaria a construção de um sistema de comércio baseado em regras, considerado estratégico para a União Europeia.

Além disso, deve-se considerar a importância do acordo para a estratégia de transição energética da União Europeia. Nota-se que, ao longo dos últimos anos, a liderança do desenvolvimento tecnológico foi exercida pelos Estados Unidos, pelo Japão e, mais contemporaneamente, pela China. Desse modo, o acordo com o Mercosul apresenta potencial de ampliar as condições do bloco europeu em liderar o processo de transição energética e de desenvolvimento tecnológico que dele decorre.

No âmbito do Mercosul, tem-se um cenário em que o fracasso do acordo reforçaria as percepções de incapacidade do bloco em ampliar a inserção comercial de seus membros, dando fôlego para as pressões internas, como amplamente vocalizado pelo governo uruguaio de Lacalle Pou, pela flexibilização das regras de negociação com terceiros países que, na prática, resultaria no desmonte do próprio Mercosul. Ademais, afetaria a credibilidade negociadora do Mercosul e sinalizaria dificuldades em avançar nas negociações com os demais países que já negociam acordos de livre comércio com o bloco (como Canadá, Coreia do Sul, Singapura e outros). Para além, o acordo com a União Europeia representa uma alternativa para reduzir a dependência dos países sul-americanos ao mercado chinês, que nos últimos anos tem aumentado significativamente sua presença econômico-comercial na região.

É diante desse cenário, portanto, que se coloca a convergência das partes em torno da necessidade de que o acordo seja viabilizado. Contudo, apesar de não serem insuperáveis, as diferentes expectativas e

perspectivas quanto aos termos do acordo se configuram como importantes obstáculos para a conclusão das negociações.

É fundamental destacar, conforme evidenciado por Carvalho (2018), que, em contraste com os acordos preferenciais de comércio negociados nas décadas de 1980 e 1990, as negociações bilaterais e inter-regionais estão relacionadas às disciplinas não tarifárias e aos novos temas do comércio internacional, que incluem questões como política de competitividade, proteção de dados, normas ambientais, direitos do consumidor, lavagem de dinheiro, compras governamentais, entre outras. É, sobretudo, em torno dessa agenda não-tarifária que busca regular todo o processo de produção, que as principais divergências se colocam.

Conclusão

De parte da União Europeia, há expectativa de que o acordo se dê em termos de maior abertura comercial e, ao mesmo tempo, com a adoção de requisitos mais rígidos no que tange à regulação das atividades econômicas e comerciais. De um lado, as exigências de maior abertura dos mercados dos países do Mercosul aos produtos e serviços europeus, como o caso das disciplinas sobre acesso a compras públicas. De outro, a adoção de um aparato regulatório rigoroso a partir da lógica das “cláusulas espelho”, que impõe as mesmas regras de produção vigentes na União Europeia para os seus parceiros comerciais, o que tem sido chamado pelo presidente brasileiro de neocolonialismo verde (FSP, 22/08/2023).

Como exemplo tem-se o recém aprovado Regulamento da União Europeia contra o desmatamento, com previsão de vigência plena a partir de dezembro de 2024, que impõe a necessidade de um sistema de rastreamento sobre as cadeias produtivas de uma série de produtos – como madeira, soja, carne bovina, cacau e outros – de forma que os produtores possam comprovar que todo o processo produtivo não envolveu desmatamento.

De parte do Mercosul, prevalece a percepção de que tais demandas são realizadas com fins de protecionismo comercial, de forma a reduzir os potenciais benefícios do acordo para os países do bloco, uma vez que implicam em aumento dos custos de produção no Mercosul, apresentam dificuldades substantivas de implementação e, ao final, resultarão em maiores dificuldades de acesso aos mercados europeus. Ao mesmo tempo, a exigência da adoção do aparato regulatório europeu é percebida como um ímpeto neocolonialista, no sentido de que representa a imposição de um aparato regulatório externo e acarreta limitações importantes às políticas de desenvolvimento implementadas pelos Estados-membros.

Os requisitos ambientais estão no centro desse debate. É fato que o acordo fez a opção de incluir os temas ambientais no capítulo sobre “Comércio e Desenvolvimento Sustentável”, reforçando a percepção de que a questão ambiental é consequência não-pretendida na agenda comercial e, portanto, deve estar a ela submetida. Outrossim, tem-se a demanda europeia pela ampliação das exigências ambientais e a adição da previsão de sanções via *side letter*, o que na prática, pretende a renegociação informal do acordo em termos menos favoráveis para os Estados-membros do Mercosul.

Há, ainda, uma contradição no que diz respeito às expectativas da União Europeia sobre os efeitos do acordo. Embora este seja percebido como um instrumento para “salvar a Amazônia”, a estrutura de relacionamento comercial que o acordo estabelece resulta na ampliação das pressões sobre o meio ambiente nos países do Mercosul, na medida em que estimula o já agudo processo de reprimarização das economias na região via, sobretudo, restrições à implementação de políticas industriais.

Resta saber, diante desse cenário, se os estímulos sistêmicos e regionais apontados acima, e que indicam convergência quanto à conclusão do acordo, serão suficientes para que as divergências sejam superadas.

Referências

BORRELL, Josep. Revitalizando a parceria da União Europeia com o Brasil. Folha de S. Paulo, 02/01/2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/01/revitalizando-a-parceria-da-uniao-europeia-com-o-brasil.shtml> Acesso em 29/09/2023.

CARVALHO, Patrícia Nasser. Da institucionalização aos impasses da OMC e a proliferação de acordos preferenciais de comércio no início do século XXI. *Brazilian Journal of International Relations*, v.7, n.2, p. 300-333, 2018.

DW. Acordo UE-Mercosul: Como a Europa recebeu o ultimato de Peña. 2023. Disponível em: https://cultura.uol.com.br/noticias/dw/66936959_acordo-ue-mercosul-como-a-europa-recebeu-o-ultimato-de-pena.html. Acesso em 29/09/2023.

FSP. Brasil não pode aceitar neocolonialismo verde diz Lula. 22/08/2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/08/brasil-nao-pode-aceitar-neocolonialismo-verde-diz-lula.shtml> Acesso em 29/09/2023.

FSP. Governo teme que novas regras ambientais da UE reduzam exportações brasileiras. 24/06/2023 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/06/governo-teme-que-novas-regras-ambientais-da-ue-reduzam-exportacoes-brasileiras.shtml> Acesso em 29/09/2023.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; ARAUJO, André Leite . Os limites institucionais das presidências do Mercosul e da União Europeia diante do acordo comercial. In: SOARES, Aline;NEVES, Leonardo Paz; THEMOTEO, Reinaldo J. (Org.). O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva. 1ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 59-77, 2020.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; JUNQUEIRA, Cairo. Gabriel. Borges. O acordo Mercosul-União Europeia e seus impactos na América do Sul em meio à crise do regionalismo. In: BRICEÑO, Alberto José Hurtado; MIRABELLI, Roberto Javier. (Org.). Mercosur en el Nuevo Escenario Latinoamericano. 1ed. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, p. 109-132, 2022.

MARIANO, Karina L. Pasquariello e MARIANO, Marcelo Passini. Impactos sobre a Integração Regional e o futuro do Mercosul. In: Friedrich-Ebert-Stiftung-Brasil (Org.), Acordo Mercosul-União Europeia. Análise de Impactos Setoriais no Brasil. p. 33-38, 2020. <https://bitly.com/MTRdC>

MENDONÇA, Filipe et al. “America first but not alone”: uma (nem tão) nova política comercial dos Estados Unidos com Donald Trump. *Revista Tempo do Mundo*, v. 5, n. 1, p. 107-141, 2019.

O GLOBO. No Mercosul, Lula reafirma que carta da União Europeia é ‘inadmissível’ e sugere resposta ‘contudente’. 04/07/2023 Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/07/no-mercosul-lula-reafirma-que-carta-da-uniao-europeia-e-inadmissivel-e-sugere-resposta-contudente.ghtml> Acesso em 29/09/2023.

Karina Lilia Pasquariello Mariano · Professora da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). karina.mariano@unesp.br

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira · Professor da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). gagferreira@unifesp.br

The EU-Mercosur Agreement: much ado about nothing or a comedy of errors?

Karina Lilia Pasquariello Mariano
Guilherme Augusto Guimarães Ferreira

Introduction

When Mercosur and the European Union announced the conclusion of the interregional agreement at the end of June 2019, there was a perception that after 25 years of negotiations it had finally been possible to build a consensus. Expectations ahead of this announcement were that the agreement would enter into force by the end of the first half of 2020 at the latest. However, more than four years on, its implementation still seems distant and uncertain.

We can attribute this mismatch to a number of situational factors, such as Brazil's climate crisis under the Bolsonaro government, which prompted a surge in European public opinion against the agreement, or the outset of the COVID-19 pandemic, which disrupted international relations, paralyzing all ongoing negotiation processes. These are undoubtedly important factors in explaining the delay in implementing the agreement, however they are not enough.

Their causal responsibility is minimized when we consider that the pandemic has already been controlled and its effects neutralized, just as Bolsonaro's electoral defeat in 2022 represented an important shift in Brazil's environmental policy. This change in Brazil's administration rep-

resents not only the end of a denialist approach towards climate change and the international commitments made to fight it, but also a public commitment by the new president Luiz Inácio Lula da Silva to promote policies aimed at overcoming the problem of deforestation in the Amazon.

None of this was enough to make it possible for the two regional blocs to sign the agreement. On the contrary, negotiators on both sides questioned the terms of the agreement and tried to increase the demands previously negotiated, as is the case with the side letter proposed by the European Union on the environmental issue.

The level of tension in the negotiations reached such a point that Paraguayan President Santiago Peña presented an ultimatum to the European negotiators, stating that both parties should reach a consensus by December 6, 2023 (DW, 2023), when Paraguay will assume the rotating presidency of Mercosur. This stance is supported by the presidents of the other Mercosur countries, especially Brazil, who are waiting for a response from the European Union to the bloc's demands in order to resolve the stalemate in the negotiations.

There is no way to know what the response will be or to try to predict any outcome of this impasse. Our aim is to understand the conjunctural and structural factors that have so far made it impossible to conclude the agreement, seeking to map out the possible scenarios, taking into account the current conjuncture and the behaviors and positions of the actors involved.

In the following sections, we analyze the discrepancies in the negotiation process and discuss the systemic factors that will also affect its outcome. In general terms, we argue that the European Union missed the opportunity to conclude the agreement by giving in to situational pressures and failing to take advantage of the unusual opportunity that presented itself in 2019. At the same time, we argue that the transformations that the Multilateral Trade System is going through, as well as the internal dynamics in the European Union and Mercosur result in stimuli that push for the conclusion of the interregional agreement

Finally, we present the conclusion that, although there is a consensus between the parties on the importance and necessity of the agreement, there are still significant differences over its content.

A post-2019 agreement: a love-hate relationship

Any analysis of the Mercosur-European Union agreement negotiations should start from the structural differences between the two parties, which have made it largely impossible to conclude the negotiations by 2019. On the European side, agricultural sectors question the agreement for feeling threatened by competition from Mercosur countries, which are major agricultural powers. On the part of the Southern Cone, the fears come from national industrial sectors that fear the competition resulting from a greater opening of the market as a result of the free trade agreement. These sectors have pressed for more protectionist positions, which have been used as barriers to the conclusion of negotiations, on both sides of the Atlantic in recent decades.

However, in the first half of 2019, a combination of factors neutralized this resistance and allowed negotiations to move forward and a consensus to be reached on a final document (Mariano and Junqueira, 2022; Mariano and Araujo, 2020; Mariano and Mariano, 2020). One of the highlights of this favorable situation was the unprecedented convergence of the main Mercosur economies (Argentina and Brazil) in accepting the agreement, ignoring points that had historically been non-negotiable issues, such as government procurement.

The presidents of Argentina, Mauricio Macri, and Brazil, Michel Temer and Jair Bolsonaro, were willing to give up important demands and accept terms considered unfavorable in order to conclude the negotiations and use the agreement as a showcase for their foreign policy, emphatically marking their break with the approach adopted by previous governments. For the first time in the negotiations, the European negotiators had the opportunity to format the agreement as closely as

possible to their interests and demands, leading to a rather quick conclusion of the negotiations and to an optimistic enthusiasm on the part of the negotiators on both sides, who expressed the possibility of the agreement being ratified by the end of the year.

But this enthusiasm soon faded when environmentalists joined the traditional critics of the agreement. Faced with the disastrous environmental policies implemented by the Bolsonaro government, especially with regard to combating deforestation in the Amazon, European opponents of the agreement mobilized, which reperculated strongly with the public opinion and forced European leaders to suspend the entire process of ratification of the agreement, awaiting changes in the Brazilian government's stance or even a change of government. Luiz Inácio Lula da Silva's victory in the 2022 presidential elections rekindled the optimistic perception that ratification of the agreement would finally be possible.

The day after the inauguration of the new Brazilian president, the head of EU diplomacy, Josep Borrell, published an article in the *Folha de S. Paulo* newspaper (02/01/2023) in which he acknowledged the importance of the partnership between the EU and Brazil in tackling the climate crisis, recognizing the importance of the government's commitment to combating climate change and deforestation, and also highlighting the economic partnership between the two countries, noting that the EU is Brazil's largest investor and second largest trading partner.

However, the enthusiasm was brief. Borrell's text also pre-announced the hardening of the European stance, stating that "robust traceability systems can restore confidence in our bilateral value chains" (FSP, 02/01/2023). We understand that his speech reaffirms the upsurge in European environmental policy, which since 2019 has adopted more emphatic measures on this issue. In fact, that year the European Parliament passed a resolution that would force the European Commission to commit to the idea that from then on all legislative and budgetary proposals submitted to Parliament should be aligned with the commitments made under the Paris Agreement.

Since then, a series of measures have been approved by the European Union in this regard. It is important to note that many of the measures adopted by the bloc go beyond its borders, becoming impositions on its trading partners. This attitude is what currently makes it impossible to conclude the agreement between Mercosur and the European Union.

Although the 2019 agreement was concluded with the incorporation of issues that displeased the new governments of Argentina and Brazil, both had agreed to go ahead with the ratification process to finally conclude the agreement¹. However, when European negotiators proposed the side letter in March 2023, they informally reopened negotiations. The side letter's purpose was to make certain environmental commitments mandatory, whereas in the concluded agreement they appear as voluntary. This shift has important implications for the Mercosur countries, because it would allow exports from the region to be considered as violations that could be sanctioned by the EU.

Mercosur negotiators fear the new EU rule that came into force on June 29, 2023 and penalizes the import of goods produced in devastated areas. Although there is a provision for a transition period of 18 months before the new rule is fully implemented, partner countries are uneasy and fear a possible protectionist use. According to the foreign trade secretary of Brazil's Ministry of Development, Industry and Trade (MDIC, in its Portuguese Acronym), Tatiana Prazeres, "This is a situation in which the European Union is both the judge and the interested party in this process. Of course, these barriers help to protect European producers". (FSP 24/06/2023)

The most emphatic reaction to the side letter came from the Brazilian government. During the Mercosur plenary meeting held in July, President Lula reacted by stating that "The additional instrument presented by the European Union in March of this year is unacceptable." (O GLOBO, 04/07/2023). Argentina's president, Alberto Fernández, had

1 In the next section we explore the factors that encouraged this position.

a similar reaction “We have a critical view of what was agreed with the EU in 2019; Mercosur gave in the most.” (O GLOBO, 04/07/2023).

The Brazilian government responded by asking to renegotiate the issue of government procurement, which is considered strategic for the country’s reindustrialization policy. According to President Lula: “It is unacceptable to give up the State’s purchasing power, one of the few industrial policy tools we have left. We have no interest in agreements that condemn us to the eternal role of exporters of raw materials, minerals and oil – he stated.” (O GLOBO, 04/07/2023).

The time for extending the EU’s demands is over. The current context is very different from that of mid-2019, mainly because the issue of development and reindustrialization is back at the heart of the governmental project in Brazil and Argentina. Argentina’s reaction has been less emphatic due to the overwhelming crisis ravaging the country, but on the Brazilian side the economy is showing greater reaction and bargaining capacity. If in 2019 the presidents of Mercosur accepted any conditions to close the agreement, in 2023 any reason can and has been used as a pretext for renegotiating the terms. The window of opportunity for the EU to close a deal strictly within its terms has closed, but that doesn’t mean that the negotiating process has failed or ended.

Convergences, divergences and the future (?) of Negotiations

As shown above, the discrepancies throughout the agreement’s negotiating process did not prevent the establishment of a convergence around continuing the negotiations, despite the changes in the situation. This becomes evident with the fact that, more than twenty years after it began, the agreement is still being negotiated.

Thus, it seems to us that understanding the future of the negotiations involves considering an apparent paradox that has been established: on the one hand, there are systemic stimuli and dynamics at re-

gional level that act as drivers for the agreement, increasing the costs of a possible negotiation failure and, as a consequence, resulting in the convergence of the parties on the importance and necessity of the agreement. On the other hand, differences in expectations and perceptions about what the terms of the interregional relationship should be impose difficulties, if not impediments, to the conclusion of negotiations.

From a systemic point of view, we have to consider that the impetus for the resumption of negotiations in 2016 took place in a context of profound changes in the governance dynamics of international trade relations. The difficulties surrounding the World Trade Organization's (WTO) Doha Round and the crisis of the multilateral trade system that derived from that, added to the strengthening of China's commercial presence, resulted in the proliferation of so-called mega-preferential trade agreements, such as the Trans-Pacific Agreement (TPP) and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) (Carvalho, 2018). In addition, the neo-mercantilist impetus of US trade policy has led to the escalation of its trade disputes with China, in the so-called "Trade War", straining international trade relations (Mendonça et al, 2019).

As a result, both Mercosur and the European Union have lost importance in international trade relations. The loss of prominence of the WTO and the different faces of trade protectionism, which have been exposed during the COVID-19 pandemic, have aggravated the crisis of the multilateral trade regime that has historically been part of the economic and trade integration strategy, both, of the European Union and Mercosur. At the same time, the mega-trade agreements have converged to strengthen the Pacific trade axis, to the detriment of the Atlantic, which is the central *locus* for the commercial insertion of both regional blocs.

Against this backdrop, the agreement between the European Union and Mercosur has become a vital element in the trade strategies of both blocs. One of the many consequences of the crisis in the WTO and trade multilateralism is that it has encouraged the regionalization of interna-

tional trade governance. The agreement thus represents the survival of the trade multilateralism agenda, albeit regionalized.

At the same time, the shift of the trade axis towards the Pacific has the potential to put the European Union on the periphery of trade flows. Similarly, in South America, it represents the strengthening of the Pacific-oriented countries, to the detriment of the Mercosur members, which are projected towards the Atlantic. In this way, the agreement has the potential to strengthen trade relations on the Atlantic axis, reinforcing the geo-economic importance of both blocs. Furthermore, the agreement would make it possible to reduce their commercial and political vulnerabilities in the face of escalating commercial and geopolitical disputes between the United States and China.

In addition to these systemic drivers for the agreement, there are internal dynamics in each of the blocs that also contribute to convergence around its need and importance. In the European Union, which has faced constant inquiries about the viability of its regional integration model, the failure of the agreement would be understood as a failure of the European Commission and, to a large extent, of the European project itself. Therefore, the conclusion of the agreement is not only important to consolidate the legitimacy and projection of the European Union as an external actor, but also because it would reinforce the construction of a rules-based trade system, considered strategic for the European Union.

Furthermore, the importance of the agreement for the European Union's energy transition strategy should also be considered. In recent years, the United States, Japan and, more recently, China have led in technological development. From this point of view, the agreement with Mercosur has the potential to increase the European bloc's ability to lead the process of energy transition and the technological development that results from it.

Within Mercosur, there is a scenario in which the failure of the agreement would reinforce perceptions of the bloc's inability to expand the

commercial insertion of its members, giving impetus to internal pressures as widely voiced by the Uruguayan government of Lacalle Pou for the relaxation of negotiating rules with third countries which, in practice, would result in the dismantling of Mercosur itself. It would also affect Mercosur's negotiating credibility and signal difficulties in making progress in negotiations with other countries that already negotiate free trade agreements with the bloc (such as Canada, South Korea, Singapore and others). Furthermore, the agreement with the European Union represents an alternative for reducing the dependence of South American countries on the Chinese market, which has significantly increased its economic and commercial presence in the region in recent years.

Therefore, it is against this background that the parties converge around the need to enable the agreement. Nevertheless, although not insurmountable, the different expectations and perspectives on the terms of the agreement are important obstacles to concluding the negotiations.

As Carvalho (2018) points out, in contrast to the preferential trade agreements negotiated in the 1980s and 1990s, bilateral and interregional negotiations are related to non-tariff disciplines and the new themes of international trade, which include issues such as competitiveness policy, data protection, environmental standards, consumer rights, money laundering, government procurement, among others. It is above all around this non-tariff agenda, which seeks to regulate the entire production process, that the main differences arise.

Conclusion

On the European Union's side, there are expectations that the agreement will result in greater commercial openness and, at the same time, the adoption of stricter requirements regarding the regulation of economic and commercial activities. On the one hand, the demands for greater openness of Mercosur countries' markets to European products

and services, such as the disciplines on access to public procurement. On the other, the adoption of a strict regulatory apparatus based on the logic of “mirror clauses”, which imposes the same production rules in force in the European Union on its trading partners, which has been called by the Brazilian president “green neo-colonialism” (FSP, 22/08/2023).

One example is the recently approved European Union regulation against deforestation, which is expected to come into full force in December 2024. This rule imposes the need for a traceability system on the production chains of a series of products – such as wood, soy, beef, cocoa and others – in order to prove that there was no deforestation involved during the entire production process.

Mercosur’s perception is that these demands are being made for the purposes of trade protectionism to reduce the potential benefits of the agreement for the bloc’s countries, since they imply an increase in production costs in Mercosur, present substantive implementation difficulties and, in the end, will result in greater difficulties in accessing European markets. At the same time, the requirement to adopt the European regulatory apparatus is perceived as a neo-colonialist impetus, in the sense that it represents the imposition of an external regulatory apparatus and entails significant limitations on the development policies implemented by Member States.

Environmental requirements are at the heart of this debate. It is a fact that the agreement chose to include environmental issues in the chapter on “Trade and Sustainable Development”, reinforcing the perception that the environmental issue is an unintended consequence of the trade agenda and should therefore be subject to it. In addition, there is the European demand for a broadening of environmental requirements and the addition of the provision for sanctions via side letters, which in practice aims to informally renegotiate the agreement on terms that are less favorable to Mercosur Member States.

The European Union’s expectations of the effects of the agreement are also contradicting. Although it is perceived as an instrument to “save

the Amazon”, the structure of trade relations established by agreement results in increased pressure on the environment in Mercosur countries, insofar as it stimulates the already acute process of reprimarization of economies in the region, mainly by restricting the implementation of industrial policies.

Given this scenario, it is still unclear whether the systemic and regional stimuli mentioned above, which indicate convergence on the conclusion of the agreement, will be enough to overcome the differences.

References

BORRELL, Josep. Revitalizando a parceria da União Europeia com o Brasil. Folha de S. Paulo, 02/01/2023. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/01/revitalizando-a-parceria-da-uniao-europeia-com-o-brasil.shtml> Accessed 29/09/2023.

CARVALHO, Patrícia Nasser. Da institucionalização aos impasses da OMC e a proliferação de acordos preferenciais de comércio no início do século XXI. *Brazilian Journal of International Relations*, v.7, n.2, p. 300-333, 2018.

DW. Acordo UE-Mercosul: Como a Europa recebeu o ultimato de Peña. 2023. Available at: https://cultura.uol.com.br/noticias/dw/66936959_acordo-ue-mercosul-como-a-europa-recebeu-o-ultimato-de-pena.html. Accessed 29/09/2023.

FSP. Brasil não pode aceitar neocolonialismo verde diz Lula. 22/08/2023. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/08/brasil-nao-pode-aceitar-neocolonialismo-verde-diz-lula.shtml> Accessed 29/09/2023.

FSP. Governo teme que novas regras ambientais da UE reduzam exportações brasileiras. 24/06/2023 Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/06/governo-teme-que-novas-regras-ambientais-da-ue-reduzam-exportacoes-brasileiras.shtml> Accessed 29/09/2023.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; ARAUJO, André Leite . Os limites institucionais das presidências do Mercosul e da União Europeia diante do acordo comercial. In: SOARES, Aline;NEVES, Leonardo Paz; THEMOTEO, Reinaldo J. (Org.). *O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva*. 1ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 59-77, 2020.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; JUNQUEIRA, Cairo. Gabriel. Borges. O acordo Mercosul-União Europeia e seus impactos na América do Sul em meio à crise do regionalismo. In: BRICEÑO, Alberto José Hurtado; MIRABELLI, Roberto Javier. (Org.).

Mercosur en el Nuevo Escenario Latinoamericano. 1ed. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, p. 109-132, 2022.

MARIANO, Karina L. Pasquariello e MARIANO, Marcelo Passini. Impactos sobre a Integração Regional e o futuro do Mercosul. In: Friedrich-Ebert-Stiftung-Brasil (Org.), Acordo Mercosul-União Europeia. Análise de Impactos Setoriais no Brasil. p. 33-38, 2020. <https://bityli.com/MTRdC>

MENDONÇA, Filipe et al. “America first but not alone”: uma (nem tão) nova política comercial dos Estados Unidos com Donald Trump. Revista Tempo do Mundo, v. 5, n. 1, p. 107-141, 2019.

O GLOBO. No Mercosul, Lula reafirma que carta da União Europeia é ‘inadmissível’ e sugere resposta ‘contundente’. 04/07/2023 Available at: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/07/no-mercosul-lula-reafirma-que-carta-da-uniao-europeia-e-inadmissivel-e-sugere-resposta-contundente.ghtml> Accessed 29/09/2023.

Karina Lilia Pasquariello Mariano · Professor at São Paulo State University (Universidade Estadual Paulista) “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) and the San Tiago Dantas Graduate Program in International Relations (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). karina.mariano@unesp.br

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira · Professor at the Federal University of São Paulo (UNIFESP) and the San Tiago Dantas Graduate Program in International Relations (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). gagferreira@unifesp.br

Cooperações internacionais face à desinformação on-line: União Europeia, Brasil e o princípio de uma abordagem global

Tatiana Dourado

Introdução

Os modos como narrativas nocivas e antidemocráticas espalham-se nas mídias sociais, conquistam espaço junto a atores institucionais e adentram a esfera de visibilidade pública (Gomes, 2004) persistem, desde o marco de 2016, como ameaças à estabilidade das democracias. Plataformas digitais como Facebook, YouTube, Twitter, WhatsApp, Instagram, Telegram, Tik Tok, Kwai, Discord, entre fóruns digitais, *streamings*, *alt-right techs* e etc., que comportam incontáveis comunidades interconectadas por interesses afetivos-ideológicos, proporcionaram a expansão de ecossistemas pseudo-informativos ou hiperpartidários e mais precisão a campanhas de desinformação.

Diversos esforços têm sido elaborados e implementados nesses últimos anos pela União Europeia, seus Estados-Membros e diversos países, como o Brasil, para melhor entender objetos, dinâmicas, alcance e impacto da desinformação on-line em busca de encontrar formas mais eficazes de respondê-la e refreá-la. Inúmeros relatórios, forças-tarefas, códigos de conduta, revisão e reforço na execução de leis existentes, propostas e aprovação de novas leis, aposta em programas de literacia, entre outras ações, foram realizados. Diante do caráter multidimensional

do problema, que envolve fenômenos tecnológicos, comunicacionais, sociais e políticos complexos combinados, tornou-se difícil apostar em uma única contramedida que pudesse solucionar a desordem informacional que desafia o mundo contemporâneo.

Em 2022, o Código de Práticas sobre Desinformação, editado pela Comissão Europeia com signatários de diferentes setores, assume que a exposição de indivíduos à desinformação é o grande desafio da Europa e posiciona a necessidade de plataformas muito grandes adotarem medidas para avaliar e mitigar riscos, na mesma linha do Regulamento Serviços Digitais que viria a ser aprovado em 2022 pelo Parlamento Europeu e implementado a partir de 2023 na União Europeia (UE), junto com o Regulamento Mercados Digitais¹. Por diversas razões, também nesta matéria, princípios e parâmetros discutidos e assumidos pela União Europeia servem de inspiração para países externos, como o Brasil, que se movimentou para rapidamente incorporar parte das normas do pacto regulatório da UE² no Projeto de Lei 2630/2020, que visa instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet.

Após históricos aprendizados regionais e nacionais, e de eventos de impacto mundial, como a crise da Covid-19 e a guerra que envolve Rússia e Ucrânia, agravada pela mais recente entre Hamas e Israel, que se convertem em combustível para a manipulação informativa, Estados, entidades e organismos têm passado a buscar alternativas para enfrentar o problema em perspectiva global. O presidente do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, do PT, tem defendido a necessidade de se chegar a um pacto global contra a desinformação³. A Organização das Nações Unidas

1 Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20220701I-PR34364/servicos-digitais-novas-regras-para-um-ambiente-em-linha-mais-seguro-e-aberto>

2 Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cyeyxje7r9go>

3 Disponível em <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/02/22/lula-quer-pacto-global-contr-desinformacao-e-papel-de-emergentes-na-rede.htm>

(ONU), que vem formulando um código de conduta sobre o tema⁴, tem situado que desinformação e inteligência artificial generativa causam danos globais e impõem a urgência de desenhar um modelo de governança também global⁵. A partir deste quadro, este artigo se dedica a posicionar alguns componentes que mobilizam as atuais campanhas de desinformação em plataformas digitais e a refletir sobre a recente virada promovida por organismos multilaterais e governos para elaborar respostas globais.

Desinformação on-line: ameaça de dimensão transnacional

Campanhas de desinformação on-line, a despeito de adotarem padrões sobre táticas, métodos e procedimentos mais precisos para alcançar alvos e objetivos a partir do uso de tecnologias e de sistemas digitais, podem variar em escopo, abordagem e abrangência. Estruturalmente, estas distinções, primeiramente, se voltam ao tipo, isto é, se desinformação estatal e se não-estatal, tendo ambas o intuito de gerar interferência interna e/ou externa e a capacidade de ameaçar o que a ONU tem enquadrado como integridade da informação. Uma informação íntegra é definida, nesta perspectiva, pela precisão, consistência e confiabilidade, paradigma afrontado, segundo a ONU, pela abundância de informação incorreta (em inglês, *misinformation*), desinformação e discurso de ódio.

Operações de influência, desinformação estatal e ciberataques ocupam posição central na agenda de preocupações de organismos multilaterais internacionais. Ao longo dos anos, diversos estudos têm demonstrado usos de artilharias digitais para fincar a atenção e dirigir animosidade, a partir de variadas técnicas de insinuação e repetição, contra múltiplas

4 Disponível em <https://www.un.org/en/information-integrity/code-of-conduct>

5 Disponível em <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2023-06-12/secretary-generals-opening-remarks-press-briefing-policy-brief-information-integrity-digital-platforms>

agendas anti-direitos, visando a comunidade LGBTQIAPN+, imigrantes, mulheres, grupos étnicos, e outros, ajudando a causar ou a agravar processos de agitação, violência e instabilidade em países tão diversos (ver Ibrahim, 2019, Filibeli, Ertuna, 2021, Whitten-Woodring, 2020, p.ex).

A bibliografia sobre desinformação em plataformas digitais tem documentado operações de influência na internet oriundas mais de Rússia e China contra países terceiros e como forma de manter o controle doméstico, intensificando-se em eleições de interesse mundial e no curso de guerras (ver Riedl et al., 2022; Geissler et al., 2023). Uma das mais mapeadas, a propaganda russa na internet costuma empregar técnicas de *firehose* para disparar alto volume de mensagens por meio de canais e variadas fontes, de forma rápida, contínua e repetitiva, sem possuir, necessariamente, compromisso com a realidade ou alguma consistência (Paul, Matthews, 2016).

De forma mais ampla, entretanto, campanhas de desinformação, hoje, combinam “vazamentos de informações roubadas por ataques cibernéticos com a guerra informacional nas mídias e nos SNS (serviços de rede social) para transformar a opinião pública em países individuais e para influenciar processos democráticos, como o resultado de eleições e manifestações” (ver Nagasako, 2020, p. 126-127). Nisto, incluem-se vazamentos estratégicos, protestos organizados por *bots*, uso de novas ferramentas de espionagem, entre outras possibilidades (ver Nagasako, 2020). Esta faceta diversa e dinâmica, que envolve de roubo de dados a uso de *bots* e hipersegmentação de públicos, auxilia na produção e difusão de fluxos de mensagens, que são acolhidas e reproduzidas por indivíduos suscetíveis, como parte de um comportamento orgânico e participativo (ver Starbird, Arif, Wilson, 2019).

Diferentes fenômenos entrelaçados e amplificados

Propagação e amplificação de discursos potencialmente nocivos englobam fenômenos complexos que se entrelaçam e são, ao mesmo

tempo, independentes entre si, alternando-se na forma como se manifestam e prosperam de acordo com o caso retratado. Destacam-se, especialmente, a) a configuração de um ecossistema pseudo-informativo, que informa mal e equivocadamente, na forma de *misinformation*; b) a disseminação de fluxo massivo de mensagens on-line, com o uso de diferentes técnicas e métodos para influenciar percepções e opiniões de públicos-alvo na forma de campanhas de desinformação (on-line); e, por fim, c) a manifestação que vise depreciar, estereotipar e discriminar grupos historicamente minorizados, na forma de discurso de ódio. A sigla MDH, em inglês, tem sido usada por organizações não-governamentais ligadas aos direitos humanos para representar informação incorreta (*misinformation*), desinformação (*disinformation*) e discurso de ódio (*hate speech*) como fenômenos guarda-chuva que geram consequências que vão desde a deterioração da reputação, ondas de assédio e ataques, e escalada de violência (ver ICRC, 2021).

Se a desinformação, enquanto camada mais obscura da propaganda política (ver Jowett, O'Donnell, 2012), é estudada desde os anos 1920 e ganha conotação pejorativa mais marcadamente durante a Segunda Guerra Mundial (ver Bernays, 1928; Laswell, 1938), a bibliografia sobre informação incorreta ganha forma a partir de meados dos anos 1970, na era da televisão (ver Loftus, Loftus, 1975; Hoffman, 1989). No primeiro caso, seja off-line ou on-line, desinformação consiste em distribuir informações falsas, incompletas e enganosas a partir da fabricação de histórias e do uso de fontes credíveis reais ou simuladas, tendo como foco assuntos, grupos sociais e países, sendo praticada, tradicionalmente, por grandes potências mundiais (Jowett, O'Donnell, 2012), envolvendo hoje também uma amálgama de grupos e indivíduos em disputa na política doméstica.

A Invenção e distorção de fatos, aliada à construção de um verniz de verossimilhança com a realidade, é o que delinea, via de regra, desinformação como subproduto da propaganda, ou *black propaganda* (Jowett, O'Donnell, 2012). Apesar da maior atenção que é dada à distorção e à

falsidade, a disseminação de fluxos de mensagens de teor verídico também pode ser usada em campanhas de desinformação com objetivos ideológicos visando indivíduos, grupos e países em benefício dos interesses político-econômicos de propagandistas e gerando enganos em larga escala. Para Nagasako (2020), “desinformação também contém informações corretas”. Assim sendo, alguns tipos de conteúdo e expressões frutos de discurso de ódio, de assédio, de vazamentos, bem como manipulações informativas, podem ser entendidas como nocivas, mas nem sempre inverídicas (Nagasako, 2020).

Campanhas de desinformação on-line, explicam Bennett e Livingston (2020), são elaboradas e operadas, hoje, por atores tão diversos que incluem *think tanks*, fraude corporativa, organizações políticas, partidos, campanhas eleitorais e funcionários de governos, sem afastar a complacência de certas corporações da mídia legada, a responsabilidade das plataformas digitais e a participação de políticos em espalhar e validar essas publicações falsas, incorretas e enganosas. “A atual desordem informativa é o resultado da erosão das instituições democráticas liberais, especialmente aquelas envolvidas na verificação de reivindicações políticas de acordo com a autoridade das evidências e de acordo com os processos e normas estabelecidos”⁶ (Bennett e Livingston, 2020, p. 9). Neste sentido, instituições *autoritativas*, desde os poderes constituídos até a mídia e os partidos políticos, ao jogarem o arriscado jogo de pauparem suas agendas políticas em falsificações, negacionismo e conspirações, contribuem para a erosão democrática.

No segundo caso, informação incorreta (*misinformation*) consiste na informação que sustenta fortes crenças incorretas, firmemente adotadas por estarem alinhadas ao que os indivíduos entendem ser verdadeiro e plausível, tornando-os também mais resistentes aos efeitos das

6 Traduzido de: “The current information disorder is the result of the erosion of liberal democratic institutions, especially those involved in vetting political claims according to the authority of evidence, and in accordance with established processes and norms” (Bennett, Livingston, 2020, p. 9).

correções (Lewandowsky et al., 2012). Informações incorretas podem persistir por anos em amplos segmentos da população (ver Loftus, Hoffman, 1989), com efeitos danosos na sociedade, sendo agravados por teorias da conspiração (ver Ecker et al., 2022). Diversos estudos que têm tentado entender se e como a percepção errônea (*misperception*) sobre o mundo, definida por Nyhan e Reifler (2010) como aquela que não é apoiada por evidências e por especialistas, demonstram que tais correções falham em tentar reduzir a crença incorreta e acabam por induzir o seu reforço (*backfire effect*). Adeptos do movimento antivacina, do negacionismo climático e de ideários extremistas tendem a ser mais suscetíveis à informação factualmente incorreta e tendem a ser mais visados por campanhas de desinformação.

O princípio das cooperações globais

Implementar respostas efetivas para atenuar os efeitos negativos de discursos nocivos amplificados por campanhas de desinformação e circulação de *fake news* é, portanto, um dos grandes desafios contemporâneos. Junto ao paradoxo intrínseco que é desenhar modelo regulatório que não limite o pleno exercício da liberdade de expressão e de imprensa dentro dos limites legais (Brant et al., 2021), os novos desafios tecnológicos que emergem rapidamente, como as atuais inteligências artificiais que facilitam as tarefas cotidianas, impõem a necessidade de construir saídas múltiplas e que não sucumbam a cada salto de desenvolvimento tecnológico.

Um movimento mais recente promovido por organismos internacionais e governos é abordar a ameaça da desinformação em perspectiva global. Até outubro de 2023, identificou-se pelo menos cinco iniciativas dedicadas à formulação de princípios e diretrizes para subsidiar o desenvolvimento de políticas e de ações para Estados, plataformas e outras partes envolvidas, iniciadas em 2018, mas mais frequentes a partir de 2023. Para isto, realizou-se um levantamento de notícias institucionais

no site da Secretaria de Comunicação Social, no gov.br, no mês de outubro de 2023, incluindo termos, acordos e cooperações internacionais firmadas pelo governo federal.

Em 2018, a Comissão Internacional sobre Informação e Democracia da ONU lançou a Declaração sobre Informação e Democracia, afirmando que as entidades que criam meios, arquiteturas de escolha e normas devem ser “*accountable* de acordo com e na proporção do impacto da sua contribuição e participação”, ser política, ideológica e religiosamente neutras, garantir o pluralismo na indexação e liberdade de escolha dos usuários, favorecer a informação confiável, ser transparentes sobre modelagem algorítmica, coleta de dados pessoais e etc., ter design integrado de softwares e objetos conexos observando-se o dever de diligência (RSF, 2018).

Esta iniciativa capitaneada pelo Repórteres sem Fronteira (RSF) se desdobrou, em 2019, na Parceria Internacional para a Informação e a Democracia⁷, um acordo intergovernamental lançado na Assembleia Geral da ONU com apoio de 30 países, depois estendido para 42 signatários, sendo que o Brasil passou a subscrever a iniciativa em 2023⁸. Neste caso, sob a Parceria, os países se comprometem a promover enquadramento legal nacional e internacional a fim de incentivar a liberdade de expressão e de opinião e o acesso à informação confiável. A Parceria menciona a necessidade de estimular modelos de autorregulação por parte do setor privado e da sociedade civil.

Em 2023, a Declaração Global para Integridade da Informação On-Line, que firma um conjunto de 23 compromissos de alto nível internacional para proteger e promover a integridade da informação on-line, foi lançada por Canadá e Holanda, com adesão de 30 países até o mês

7 Disponível em <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2023/agosto/brasil-assume-presidencia-do-grupo-de-trabalho-em-economia-digital-do-g20www.gov.br>)

8 Disponível em https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/adesao-do-brasil-a-parceria-internacional-para-a-informacao-e-a-democracia

de outubro. O Brasil aderiu aos compromissos em setembro de 2023⁹. A Declaração, mais extensa, destaca a necessidade de os países identificarem e responderem rapidamente, com auxílio de monitoramento, às consequências negativas e às oportunidades advindas de tecnologias emergentes, como as inteligências artificiais, bem como desenvolverem iniciativas de literacias digitais, midiáticas e informacionais. Sinaliza a necessidade de os países implementarem ações reconhecendo que minorias historicamente marginalizadas são mais vulneráveis à violência on-line. Governos são instados a não restringir direitos humanos e direitos digitais, principalmente de jornalistas, pesquisadores e ativistas, o que vai desde a restrição de acesso ao cometimento de abusos, e a não patrocinar campanhas de desinformação.

O Brasil passará à presidência do Grupo de Trabalho em Economia Digital do G20 e comunicou agenda focada em diminuição da exclusão digital, inteligência artificial, governo digital e integridade da informação¹⁰.

Além disso, projetos de cooperação técnica internacional começam a ser mais frequentemente firmados, como o intitulado “Promovendo o acesso à informação, o exercício dos direitos, o combate à desinformação e a defesa da democracia”, que envolve o governo do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O objetivo, neste caso, é implementar e fortalecer programas estratégicos em literacia midiática¹¹. De acordo com o governo, a cooperação foi assinada durante a I Semana Brasileira de Educação Midiática,

9 Disponível em <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/09/brasil-subscribe-declaracao-global-sobre-integridade-da-informacao-online>.
(www.gov.br)

10 Disponível em <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2023/agosto/brasil-assume-presidencia-do-grupo-de-trabalho-em-economia-digital-do-g20>
(www.gov.br)

11 Disponível em <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/10/secom-e-unesco-firmam-parceria-para-qualificar-o-debate-publico-sobre-comunicacao-digital>

que ocorreu simultaneamente à Semana de Alfabetização Midiática e Informacional da Unesco, para enfatizar o interesse na conexão do Brasil com a agenda internacional.

De forma geral, estas iniciativas incentivam os países aderentes a compartilharem aprendizados legislativos, a possuírem abordagens multilaterais envolvendo pesquisadores acadêmicos, sociedade civil e indústria etc., e a ajudarem a fortalecer a mídia, estimulando a pluralidade informativa e o jornalismo independente. É notado, portanto, que a busca por gerar mais coesão e respostas globais à desinformação tem avançado e se baseado na agenda positiva de proteção da integridade informativa. Estas ações devem ser tratadas, via de regra, como complemento ou suplemento às ações desenvolvidas por múltiplos atores no contexto nacional, de modo a ter em consideração que a dinâmica, efeitos e impactos se alteram vertiginosamente de acordo com o contexto político vivido por cada país.

Considerações finais

Após quase sete anos desde as eleições presidenciais dos Estados Unidos, em 2016, que chamaram a atenção para tentativas de interferências artificiais no processo eleitoral a partir da distribuição de peças difamatórias, falsas e conspiracionistas patrocinadas por agentes internos e externos, campanhas de desinformação on-line continuam sendo facilmente operadas por meio de plataformas digitais e serviços de redes sociais, tendo métodos e procedimentos aperfeiçoados, com efeitos negativos significativos sendo sentidos em países em diferentes estágios democráticos. Neste período, Estados, entidades e organismos internacionais formularam códigos de conduta, investiram em programas de literacia e de fortalecimento do jornalismo, e pressionaram empresas de tecnologia a serem mais transparentes e responsivas. Houve também avanços legislativos, em especial, o recém implementado Regulamento Serviços Digitais para a União Europeia. No Brasil, a despeito da maior

coesão da sociedade civil e da maior atenção conferida ao tema pelo governo empossado em 2023, no legislativo, o projeto de lei 2630/2020 tem andado a passos lentos.

Nestes anos, entretanto, a disseminação de desinformação e de informação incorreta se tornou ainda mais transfronteiriça, principalmente pela eclosão de eventos de impacto global como a Covid-19, e as recentes guerras. Ao observar estas transformações, o presente trabalho se propôs a refletir sobre desinformação em perspectiva global e a mapear quais são os esforços recentes de cooperação internacional que passaram a ser implementados desde 2019, mas mais marcadamente a partir de 2023. Embora a soma de esforços e a maior possibilidade de gerar pressão sejam viradas importantes e conexas à realidade, sabe-se também que como campanhas de desinformação se manifestam, são reproduzidas e impactam a realidade social difere contexto a contexto. Ao passo em que é importante estabelecer saídas múltiplas para responder a este problema de natureza complexa, torna-se igualmente relevante reconhecer, identificar e produzir soluções centradas nas realidades regionais, nacionais e (hiper)locais.

Referências

BRANT, J., Santos, J. D., Dourado, T., & Pita, M. (2021). Regulação de combate à desinformação: estudo de oito casos internacionais e recomendações para uma abordagem democrática. *São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung (FES) Brasil*.

DOURADO, T. (2021). *Fake news: quando mentiras viram fatos políticos*. Porto Alegre: Zouk.

ECKER, U. K., Lewandowsky, S., Cook, J., Schmid, P., Fazio, L. K., Brashier, N., ... & Amazeen, M. A. (2022). The psychological drivers of misinformation belief and its resistance to correction. *Nature Reviews Psychology, 1*(1), 13-29

FILIBELI, T. E., & Ertuna, C. (2021). Sarcasm beyond hate speech: Facebook comments on Syrian refugees in Turkey. *International journal of communication, 15*, 24

GOMES, Wilson. Transformações da política na era da comunicação de massa. São Paulo: Paulus, 2004.

GEISLER, D., Bär, D., Pröllochs, N., & Feuerriegel, S. (2023). Russian propaganda on social media during the 2022 invasions of Ukraine. *EPJ Data Science*, 12(1), 35

IBRAHIM, A. M. (2019). Theorizing the journalism model of disinformation and hate speech propagation in a Nigerian democratic context. *International Journal of E-Politics (IJEP)*, 10(2), 60-73.

MARWICK, A, Lewis, R. *Media Manipulation and Disinformation Online* (Data and Society Research Institute, 2017)

NYHAN, B., & Reifler, J. (2010). When corrections fail: The persistence of political misperceptions. *Political Behavior*, 32(2), 303-330

LELO, T. V., & Caminhas, L. (2021). Disinformation about gender and sexuality and the disputes over the limits of morality. *MATRIZES*, 15(2)

LOFTUS, E. F., & Hoffman, H. G. (1989). Misinformation and memory: the creation of new memories. *Journal of experimental psychology: General*, 118(1), 100

PAUL, C., & Matthews, M. (2016). The Russian “firehose of falsehood” propaganda model. *Rand Corporation*, 2(7), 1-10

RIEDL, M. J., Strover, S., Cao, T., Choi, J. R., Limov, B., & Schnell, M. (2022). Reverse-engineering political protest: the Russian Internet Research Agency in the Heart of Texas. *Information, Communication & Society*, 25(15), 2299-2316

STARBIRD, K., Arif, A., & Wilson, T. (2019). Disinformation as collaborative work: Surfacing the participatory nature of strategic information operations. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 3(CSCW), 1-26.

WHITTEN-WOODRING, J., Kleinberg, M. S., Thawngmung, A., & Thitsar, M. T. (2020). Poison if you don't know how to use it: Facebook, democracy, and human rights in Myanmar. *The International Journal of Press/Politics*, 25(3), 407-425.

Tatiana Dourado · Doutora em Comunicação pela Universidade Federal da Bahia. Pesquisadora associada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital, Brasil, e pesquisadora em pós-doutorado no projeto MediaTrust.Lab, do Labcom – Laboratório de Comunicação e Artes, na Universidade da Beira Interior, Portugal.

International cooperation in the face of online disinformation: The European Union, Brazil and the principle of a global approach

Tatiana Dourado

Introduction

The ways in which harmful and anti-democratic narratives spread on social media, gain ground with institutional actors and enter the sphere of public visibility (Gomes, 2004) have persisted since 2016 as threats to the stability of democracies. Digital platforms such as Facebook, YouTube, Twitter, WhatsApp, Instagram, Telegram, Tik Tok, Kwai, Discord, among other digital forums, streams, alt-right techs and so on, which include countless communities interconnected by affective-ideological interests, have provided the expansion of pseudo-informative or hyper-partisan ecosystems and more precision to disinformation campaigns.

Various efforts have been made and implemented in recent years by the European Union, its Member States and various countries, including Brazil, to better understand the objects, dynamics, scope and impact of online disinformation in order to find more effective ways of responding to and curbing it. Numerous reports, task forces, codes of conduct, revision and reinforcement of the implementation of existing laws, proposals and approval of new laws, commitment to literacy programs, among other actions, have been carried out. Given the multidi-

mensional nature of the problem, which involves complex technological, communicational, social and political phenomena combined, it has become difficult to invest in a single countermeasure that could solve the information disorder that challenges the world today.

In 2022, the Code of Practice on Disinformation, published by the European Commission with signatories from different sectors, assumes that the exposure of individuals to disinformation is one of Europe's greatest challenges and presents the need for very large platforms to adopt measures to assess and mitigate risks, in the same vein as the Digital Services Regulation, approved in 2022 by the European Parliament, and implemented from 2023 in the European Union (EU), along with the Digital Markets Regulation¹. For various reasons, in this area too, the principles and parameters discussed and adopted by the European Union serve as inspiration for foreign countries, such as Brazil, which has moved quickly to incorporate part of the standards of the EU's regulatory package² into Bill 2630/2020, which aims to establish the Brazilian Law on Internet Freedom, Responsibility and Transparency.

Following the history and lessons learned at regional and national levels, and events with a global impact, such as the Covid-19 crisis and the war involving Russia and Ukraine, aggravated by the most recent war between Hamas and Israel, which have become fuel for information manipulation, States, institutions and organizations have started to look for alternatives to tackle the problem from a global perspective. Brazilian President Luís Inácio Lula da Silva, of the Worker's Party (PT), has advocated the need to reach a global pact against disinforma-

1 Available at <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20220701IPR34364/servicos-digitais-novas-regras-para-um-ambiente-em-linha-mais-seguro-e-aberto>

2 Available at <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cyeyxje7r9go>

tion³. The United Nations (UN), which has been formulating a code of conduct on the subject⁴, has stated that disinformation and generative artificial intelligence cause global damage and impose the urgency of designing a governance model that is also global⁵. Based on this framework, this article is dedicated to presenting some of the components that mobilize current disinformation campaigns on digital platforms and to reflecting on the recent turn promoted by multilateral organizations and governments to develop global responses.

Online disinformation: a transnational threat

Online disinformation campaigns, despite adopting standards on the most precise tactics, methods and procedures for reaching targets and objectives through the use of digital technologies and systems, can vary in scope, approach and breadth. Structurally, these distinctions are primarily about type, i.e. state and non-state disinformation, both of which are intended to generate internal and/or external interference and have the capacity to threaten what the UN has framed as information integrity. Information integrity, in this perspective, refers to accuracy, consistency and reliability, a paradigm challenged, according to the UN, by the abundance of misinformation, disinformation and hate speech.

Influence operations, State disinformation and cyber-attacks are high on the agenda of international multilateral organizations. Over the years, several studies have demonstrated how digital artillery has been used to attract attention and direct animosity, through various techniques of insinuation and repetition, against multiple anti-rights agendas, targeting the LGBTQ+ community, immigrants, women, ethnic

3 Available at <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/02/22/lula-quer-pacto-global-contr-desinformacao-e-papel-de-emergentes-na-rede.htm>

4 Available at <https://www.un.org/en/information-integrity/code-of-conduct>

5 Available at <https://www.un.org/en/information-integrity/code-of-conduct>

groups, and others, helping to cause or aggravate processes of unrest, violence and instability in such diverse countries (see Ibrahim, 2019, Filibeli, Ertuna, 2021, Whitten-Woodring, 2020, for example).

The literature on disinformation on digital platforms has documented influence operations on the Internet, mostly from Russia and China, against third countries and as a way of maintaining domestic control, intensifying in elections of global interest and in the course of wars (see Riedl et al., 2022; Geissler et al., 2023). One of the most mapped, Russian propaganda on the Internet usually employs firehose techniques to fire a high volume of messages through different channels and sources, quickly, continuously and repetitively, without necessarily having any consistency or commitment to reality (Paul, Matthews, 2016).

More broadly, however, disinformation campaigns today are executed by combining the “leakage of information stolen by cyber-attacks with information warfare in media and SNS to transform public opinion in individual countries and to influence democratic processes, such as the outcome of elections and demonstrations” (see Nagasako, 2020, p. 126-127). This includes strategic leaks, protests organized by bots, the use of new espionage tools, among other possibilities (see Nagasako, 2020). This diverse and dynamic facet, which involves everything from data theft to the use of bots and hyper-segmentation of audiences, assists in the production and dissemination of message flows, which are received and reproduced by susceptible individuals, as part of an organic and participatory behavior (see Starbird, Arif, Wilson, 2019).

Different intertwined and amplified phenomena

Propagation and amplification of potentially harmful discourse encompass complex phenomena that are intertwined and, at the same time, independent of each other, alternating in the way they manifest and thrive according to the case portrayed. The following particular-

ly stand out: a) the configuration of a pseudo-informative ecosystem, which misinforms, through incorrect information; b) the dissemination of a massive flow of online messages, using different techniques and methods to influence the perceptions and opinions of target audiences, in the form of (online) disinformation campaigns; and finally, c) the manifestation aimed at belittling, stereotyping and discriminating against historically minoritized groups, in the form of hate speech. The acronym MDH has been used by non-governmental human rights organizations to represent misinformation, disinformation and hate speech as umbrella phenomena that generate consequences ranging from reputational damage, waves of harassment and attacks, and escalating violence (see ICRC, 2021).

While disinformation, as the darkest layer of political propaganda (see Jowett, O'Donnell, 2012), has been studied since the 1920s and gained a more pejorative connotation during the Second World War (see Bernays, 1928; Laswell, 1938), the literature on misinformation took shape in the mid-1970s, in the age of television (see Loftus, Loftus, 1975; Hoffman, 1989). In the first case, whether offline or online, disinformation consists of distributing false, incomplete and misleading information through the fabrication of stories and the use of real or simulated credible sources, focusing on issues, social groups and countries, and has traditionally been practiced by major world powers (Jowett, O'Donnell, 2012), today also involving an amalgam of groups and individuals in dispute in domestic politics.

The invention and distortion of facts, combined with the construction of a veneer of verisimilitude with reality, is what delineates, as a rule, disinformation as a by-product of propaganda, or *black propaganda* (Jowett, O'Donnell, 2012). Despite the greater attention paid to distortion and falsehood, the dissemination of truthful message flows can also be used in disinformation campaigns with ideological objectives targeting individuals, groups and countries for the benefit of the political and economic interests of propagandists and generating large-scale

deception. For Nagasako (2020), “disinformation also contains correct information”. Therefore, some types of content and expressions that are the result of hate speech, harassment, leaks, as well as information manipulation, can be understood as harmful, but not always untrue (Nagasako, 2020).

Online disinformation campaigns, explain Bennett and Livingston (2020), are devised and operated today by actors as diverse as think tanks, corporate fraud, political organizations, parties, electoral campaigns and government officials, without removing the complacency of certain legacy media corporations, the responsibility of digital platforms and the participation of politicians in spreading and validating these false, incorrect and misleading publications. “The current information disorder is the result of the erosion of liberal democratic institutions, especially those involved in vetting political claims according to the authority of evidence, and in accordance with established processes and norms.” (Bennett and Livingston, 2020, p. 9). In this sense, authoritative institutions, from the powers that be to the media and political parties, by playing the risky game of basing their political agendas on falsifications, denialism and conspiracies, contribute to democratic erosion.

In the second case, misinformation consists of information that supports strong incorrect beliefs, firmly adopted because they are aligned with what individuals perceive to be true and plausible, also making them more resistant to the effects of corrections (Lewandowsky et al., 2012). Misinformation can persist for years in large segments of the population (see Loftus, Hoffman, 1989), with damaging effects on society, made worse by conspiracy theories (see Ecker et al., 2022). Several studies that have tried to understand whether and how misperception about the world, defined by Nyhan and Reifler (2010) as that which is not supported by evidence and experts, find that such corrections fail in trying to reduce these incorrect beliefs, and end up inducing their reinforcement (backfire effect). Supporters of the anti-vaccine movement, climate denialism and extremist ideologies tend to be more susceptible

to factually incorrect information and tend to be targeted by disinformation campaigns.

The principle of global cooperation

Implementing effective responses to mitigate the negative effects of harmful discourse amplified by disinformation campaigns and the circulation of fake news is therefore one of the great contemporary challenges. Along with the intrinsic paradox of designing a regulatory model that does not limit the full exercise of freedom of expression and freedom of the press within legal limits (Brant et al., 2021), the new technological challenges that are rapidly emerging, such as the artificial intelligences that facilitate everyday tasks, impose the need to build multiple solutions that do not succumb to each leap in technological development.

A more recent movement promoted by international organizations and governments is to address the threat of disinformation from a global perspective. As of October 2023, at least five initiatives have been identified dedicated to the formulation of principles and guidelines to support the development of policies and actions for States, platforms and other stakeholders, which began in 2018 but became more frequent from 2023 onwards. For this purpose, a survey of institutional news was carried out on the website of the Secretariat of Social Communication, (gov.br), in October 2023, including terms, agreements and international cooperation agreements signed by the federal government.

In 2018, the UN International Commission on Information and Democracy launched the Declaration on Information and Democracy, stating that entities that create media, choice architectures and standards must be “accountable in accordance with and in proportion to the impact of their contribution and participation”, be politically, ideologically and religiously neutral, guarantee pluralism in indexing and freedom of choice for users, favor reliable information, be transparent about algo-

rithmic modeling, personal data collection, etc, have integrated design of software and related objects, observing the due diligence (RSF, 2018).

This initiative, led by Reporters Without Borders (RSF), developed in 2019 into the International Partnership for Information and Democracy⁶, an intergovernmental agreement launched at the UN General Assembly with the support of 30 countries, then extended to 42 signatories, with Brazil joining the initiative in 2023⁷. In this case, under the Partnership countries commit to promoting national and international legal frameworks to encourage freedom of expression and opinion, and access to reliable information. The Partnership mentions the need to encourage models of self-regulation by the private sector and civil society.

In 2023, the Global Declaration for Information Integrity Online, which establishes a set of 23 high-level international commitments to protect and promote the integrity of online information, was launched by Canada and the Netherlands, with 30 countries signing up by October. Brazil joined the commitments in September 2023⁸. The Declaration, which is more extensive, highlights the need for countries to quickly identify and respond, with the help of monitoring, to the negative consequences and opportunities arising from emerging technologies, such as artificial intelligence, as well as to develop digital, media and information literacy initiatives. It signals the need for countries to implement actions recognizing that historically marginalized minorities are more vulnerable to online violence. Governments are urged not to restrict hu-

6 Available at <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2023/agosto/brasil-assume-presidencia-do-grupo-de-trabalho-em-economia-digital-do-g20www.gov.br>)

7 Available at https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/adesao-do-brasil-a-parceria-internacional-para-a-informacao-e-democracia

8 Available at <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/09/brasil-subscribe-declaracao-global-sobre-integridade-da-informacao-onlinewww.gov.br>)

man rights and digital rights, especially those of journalists, researchers and activists, ranging from restricting access to committing abuses, and not to sponsor disinformation campaigns.

Brazil will chair the G20 Digital Economy Working Group and has communicated an agenda focused on reducing digital exclusion, artificial intelligence, digital government and information integrity⁹.

In addition, international technical cooperation projects are being signed more frequently, such as the one entitled “Promoting access to information, the exercise of rights, the fight against disinformation and the defense of democracy”, which involves the Brazilian government and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). The aim, in this case, is to implement and strengthen strategic programs in media literacy¹⁰. According to the government, the cooperation was signed during the 1st Brazilian Media Education Week, which took place simultaneously with UNESCO’s Media and Information Literacy Week, to emphasize the interest in Brazil’s connection with the international agenda.

In general, these initiatives encourage adhering countries to share legislative learnings, to have a multilateral approach involving academic researchers, civil society and industry, etc., and to help strengthen the media by promoting information plurality and independent journalism. It should be noted, therefore, that the quest to generate more cohesion and global responses to disinformation has advanced and is based on the positive agenda of protecting informational integrity. These actions should be treated, as a rule, as a complement or supplement to the actions developed by multiple actors in the national context, in order

9 Available at <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2023/agosto/brasil-assume-presidencia-do-grupo-de-trabalho-em-economia-digital-do-g20www.gov.br>)

10 Available at <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/10/secom-e-unesco-firmam-parceria-para-qualificar-o-debate-publico-sobre-comunicacao-digital>

to take into account that the dynamics, effects and impacts change substantially according to the political context experienced by each country.

Final remarks

Almost seven years after the US 2016 presidential election, which drew attention to attempts to artificially interfere in the electoral process through the distribution of defamatory, false and conspiracy pieces sponsored by internal and external agents, online disinformation campaigns continue to be easily operated through digital platforms and social media services, with improved methods and procedures, and with significant negative effects felt in countries at different democratic stages. In this period, countries, institutions and international organizations have formulated codes of conduct, invested in literacy and journalism strengthening programs, and pressured technology companies to be more transparent and responsive. There have also been legislative advances, in particular the recently implemented Digital Services Regulation for the European Union. In Brazil, despite the greater cohesion of civil society and the greater attention given to the issue by the government sworn in in 2023, the legislative branch has been slow to pass bill 2630/2020.

In recent years, however, the spread of disinformation and misinformation has become even more cross-border, mainly due to the outbreak of events with a global impact such as Covid-19, and the recent wars. Observing these transformations, this paper set out to reflect on disinformation from a global perspective and to map recent international cooperation efforts that have been implemented since 2019, but more markedly since 2023. Although the sum of efforts and the greater possibility of generating pressure are important and related turns in reality, it is also known that how disinformation campaigns manifest, are reproduced and impact social reality differs according to context. While it is important to establish multiple ways of responding to this com-

plex problem, it is equally important to recognize, identify and produce solutions focused on regional, national and (hyper)local realities.

References

- BRANT, J., Santos, J. D., Dourado, T., & Pita, M. (2021). Regulação de combate à desinformação: estudo de oito casos internacionais e recomendações para uma abordagem democrática. *São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung (FES) Brasil*.
- DOURADO, T. (2021). *Fake news: quando mentiras viram fatos políticos*. Porto Alegre: Zouk.
- ECKER, U. K., Lewandowsky, S., Cook, J., Schmid, P., Fazio, L. K., Brashier, N., ... & Amazeen, M. A. (2022). The psychological drivers of misinformation belief and its resistance to correction. *Nature Reviews Psychology, 1*(1), 13-29
- FILIBELI, T. E., & Ertuna, C. (2021). Sarcasm beyond hate speech: Facebook comments on Syrian refugees in Turkey. *International journal of communication, 15*, 24
- GOMES, Wilson. Transformações da política na era da comunicação de massa. São Paulo: Paulus, 2004.
- GEISSLER, D., Bär, D., Pröllochs, N., & Feuerriegel, S. (2023). Russian propaganda on social media during the 2022 invasions of Ukraine. *EPJ Data Science, 12*(1), 35
- IBRAHIM, A. M. (2019). Theorizing the journalism model of disinformation and hate speech propagation in a Nigerian democratic context. *International Journal of E-Politics (IJEP), 10*(2), 60-73.
- MARWICK, A, Lewis, R. *Media Manipulation and Disinformation Online* (Data and Society Research Institute, 2017)
- NYHAN, B., & Reifler, J. (2010). When corrections fail: The persistence of political misperceptions. *Political Behavior, 32*(2), 303-330
- LELO, T. V., & Caminhas, L. (2021). Disinformation about gender and sexuality and the disputes over the limits of morality1. *MATRIZES, 15*(2)
- LOFTUS, E. F., & Hoffman, H. G. (1989). Misinformation and memory: the creation of new memories. *Journal of experimental psychology: General, 118*(1), 100
- PAUL, C., & Matthews, M. (2016). The Russian “firehose of falsehood” propaganda model. *Rand Corporation, 2*(7), 1-10

RIEDL, M. J., Strover, S., Cao, T., Choi, J. R., Limov, B., & Schnell, M. (2022). Reverse-engineering political protest: the Russian Internet Research Agency in the Heart of Texas. *Information, Communication & Society*, 25(15), 2299-2316

STARBIRD, K., Arif, A., & Wilson, T. (2019). Disinformation as collaborative work: Surfacing the participatory nature of strategic information operations. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 3(CSCW), 1-26.

WHITTEN-WOODRING, J., Kleinberg, M. S., Thawngmung, A., & Thitsar, M. T. (2020). Poison if you don't know how to use it: Facebook, democracy, and human rights in Myanmar. *The International Journal of Press/Politics*, 25(3), 407-425.

Tatiana Dourado · PhD in Communications from the Federal University of Bahia. Researcher associated with the National Institute of Science and Technology in Digital Democracy, Brazil, and post-doctoral researcher in the MediaTrust.Lab project, of Labcom – Laboratory of Communications and Arts, at the University of Beira Interior, Portugal.

Mobilidade para a Formação Profissional Dual

Juliane Müller de Acevedo
Luisa Friederici

1. Introdução

A escassez de mão de obra qualificada na Alemanha é generalizada e tem se tornado cada vez mais o foco da política externa alemã nos últimos anos, devido à necessidade de profissionais estrangeiros/as qualificados/as migrarem para a Alemanha. A situação atual com relação à escassez de mão de obra qualificada nos estados da federação pode ser visualizada no portal KOFA¹. A escassez existe não apenas com relação à mão de obra qualificada, mas também no âmbito da formação profissional. Como parte do projeto “Mobilidade para a Formação Profissional Dual América do Sul (DAMOS)”, o Goethe-Institut está atuando junto com a Agência Federal do Trabalho alemã, câmaras de ofícios, comércio e indústria na preparação de futuros/as aprendizes para trabalharem na Alemanha. O grupo-alvo é composto por concluintes de escolas com ensino de alemão, como p.ex. as escolas PASCH², que durante o ensino

1 Para mais informações acesse: <https://www.kofa.de/daten-und-fakten/regionale-daten/bundeslaendersteckbriefe/>

2 PASCH é a sigla da iniciativa «Escolas: Parceiros para o Futuro». Ela conecta mais de 2.000 escolas no mundo todo, nas quais o idioma alemão é particularmente importante. PASCH é uma iniciativa do Ministério Federal das Relações Exterio-

médio passam por um treinamento linguístico específico com módulos interculturais e treinamento para candidatos/as a empregos, além de participarem de eventos informativos, sessões de aconselhamento e visitas de estudo. O artigo a seguir descreve as iniciativas desenvolvidas pelo Goethe-Institut no Brasil para preparar futuros/as aprendizes para a ida para a Alemanha e sua integração no mercado de trabalho alemão, bem como os desafios envolvidos.

2. Situação inicial

2.1 Evolução atual do mercado de trabalho alemão

A mudança demográfica na Alemanha apresenta grandes desafios para o mercado de trabalho. De acordo com um estudo sobre as necessidades de imigração de mão de obra qualificada da Fundação Bertelsmann (cf. Fuchs et al., 2019), será necessária uma imigração anual líquida de 260.000 profissionais qualificados/as até 2060 para compensar os efeitos dessa mudança, sendo que o recrutamento de trabalhadores/as somente dos países da União Europeia (UE) não seria suficiente (Habekuß, 2017).

Por esse motivo, encontram-se em andamento tentativas de facilitar o acesso ao mercado de trabalho para profissionais estrangeiros/as qualificados/as e de promover a imigração de mão de obra de terceiros países. A alteração da Lei de Imigração de Trabalhadores/as Qualificados/as, que entrou em vigor em 1º de março de 2020, introduziu uma série de inovações, como a abertura do mercado de trabalho a todos/as os/as trabalhadores/as especializados/as com uma qualificação profissional

res, em cooperação com a Agência Central para Escolas no Exterior (ZfA), o Goethe-Institut (GI), o Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD) e o Serviço de Intercâmbio Pedagógico (PAD) da Conferência Permanente dos Ministros da Educação e Assuntos Culturais dos Estados da República Federal da Alemanha. (www.pasch-net.de).

reconhecida, a extinção da “lista positiva” para qualificações profissionais, a criação de um escritório de serviços centralizado para o reconhecimento de profissões e um procedimento acelerado para mão de obra qualificada junto a departamentos de imigração centralizados. Mesmo assim, essas mudanças não foram suficientes, e é por isso que as alterações na Lei de Imigração de Trabalhadores/as Qualificados/as voltaram a ser discutidas novamente em 2023. Entre outras coisas, fala-se em instituir o chamado “cartão de oportunidade”, que facilitaria a imigração por meio de um sistema de pontos inspirado no modelo canadense e posicionaria a Alemanha mais favoravelmente na competição global por mão de obra qualificada. Com essa medida, o Governo Federal quer possibilitar que também profissionais qualificados/as que ainda não tenham uma oferta de emprego venham para a Alemanha, o que parece ser igualmente necessário em vista da atual situação do mercado de trabalho. Entretanto, a experiência de outros países mostra que os sistemas de pontos só são eficazes se forem dinâmicos e flexíveis (Palop-García e Engler, 2023, p. 9).

Há dúvidas, porém, se a imigração para fins de formação será possível através do cartão de oportunidade. Embora ele conceda entrada a pessoas sem status de mão de obra qualificada, ou seja, sem diploma universitário, assim que seis pontos forem alcançados, essas pessoas, além disso, também precisarão possuir uma qualificação profissional de seu país de origem (Palop-García e Engler, 2023, p. 3 seg.), o que só se aplica a uma pequena parcela dos/as futuros/as aprendizes, ou seja, aos chamados *técnicos* (cf. capítulo 2.2). Atualmente, pessoas com menos de 25 anos de idade interessadas em uma formação e que tenham completado o nível B2 de acordo com o Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas (QEQR) podem solicitar um visto para procurar uma vaga de formação, mas esse nível de idioma raramente é atingido ao concluir a escola. Portanto, a formação na Alemanha praticamente só será possível por meio de um visto para fins de formação profissional, sujeito aos seguintes critérios:

- Vaga de formação em uma empresa
- Contrato de formação profissional
- Conhecimentos de idioma nos níveis A2 ou B1 do QECR (dependendo da profissão escolhida)
- Carta de motivação em idioma alemão
- Remuneração mínima de € 909,00 durante o primeiro ano da formação ou comprovante de complementação do valor faltante por meio de uma conta bloqueada. por exemplo.
- Aprovação da Agência Federal de Emprego/ ZAV
- Comprovante de seguro de saúde.³

Especialmente no caso dos ofícios especializados, a concessão de uma remuneração bruta para aprendizes de 909,00 Euros representa um desafio. De acordo com o Instituto Federal de Estatística alemão (2022), a remuneração média para aprendizes foi de pouco mais de 1.000,00 Euros, mas na área de ofícios especializadas foi de 901,00 Euros e o valor mínimo no primeiro ano de formação em 2023 é de apenas 620,00 Euros. Deve-se observar também que na Alemanha cerca de dois terços dos/as aprendizes moram na casa dos pais, o que não será o caso do grupo-alvo descrito aqui (cf. Instituto Federal de Estatística, 2022).

2.2 Histórico e tendências do mercado de trabalho no Brasil

Quando se fala no exterior sobre a formação profissional dual alemã, isso geralmente ocorre no contexto de uma narrativa de sucesso. No entanto, um modelo de formação profissional nos termos da Alemanha dificilmente é encontrado em qualquer outro país (cf. Heller et al., 2015, p. 3), o que pode ser explicado, entre outras coisas, pelo res-

3 Informa obtidas no site da Embaixada da Alemanha Deutsche Botschaft Brasilien em 02/11/2023.

pectivo contexto cultural e, junto com isso, pela evolução histórica da formação profissional.

No Brasil, até meados do século xx, o conceito de profissão estava atrelado à universidade, enquanto o trabalho manual era classificado como “negro e inferior” (Dornbach, 2000, p. 48). Apesar das várias tentativas para melhorar a imagem por meio da cooperação entre indústria e formação profissional e da implantação desta última no sistema do ensino secundário, os resultados foram insuficientes até mesmo entrando o século XXI. Assim, por exemplo, a partir de meados do século xx, procurou-se evitar uma intensa especialização no treinamento industrial para que os/as aprendizes pudessem ser empregados/as de forma flexível. Essa abordagem levou a uma perda na qualidade e, devido à falta de padrões, facilitou a expansão no setor informal, especialmente no comércio e nos ofícios (cf. Dornbach, 2000, p. 69s.).

Durante os anos da ditadura militar, as escolas secundárias públicas, diante da desconfiança em relação às universidades, foram obrigadas a assumir a formação profissional predominantemente vocacional. Levando em conta numerosas habilidades técnicas, o objetivo era capacitar os alunos/as, oriundos/as principalmente da classe trabalhadora, para o exercício de uma profissão, sem para isso terem que cursar uma universidade (cf. Afonso e Gonzalez, 2018, p. 183 e segs.). No entanto, a maioria das escolas não conseguiu lidar com isso, visto que, por um lado, existia uma escassez de docentes qualificados/as e, pelo outro, havia pouco interesse nesse tipo de educação por parte dos/as alunos/as (cf. Dornbach, 2000, p. 80). Além disso, alguns anos depois, foram introduzidas as chamadas provas de *vestibular*, que tinham como objetivo regular o acesso ao ensino superior. A maioria das escolas privadas preparava os/as alunos/as principalmente para esses exames e não via necessidade de ensinar matérias profissionalizantes. As escolas públicas, por outro lado, ficaram sobrecarregadas com essas exigências, o que levou à revogação da obrigatoriedade do ensino de conteúdos profissionalizantes e vocacionais (cf. Afonso e Gonzalez, 2018, p. 192 e seg.).

Entretanto, a entidade de direito privado SENAI conseguiu estabelecer padrões na formação profissional industrial e treinar trabalhadores/as qualificados/as. Após o término do ensino médio, as instituições do SENAI oferecem educação profissionalizante e continuada na indústria, culminando com o chamado *Técnico* ou *Tecnólogo* (cf. Radtke, 2013, p. 112 e seg.). No entanto, o grau de *Professional* é reservado às universidades, que continuam desfrutando de um prestígio significativamente superior ao do SENAI (cf. Dornbach, 2000, p. 85 e segs.; Radtke, 2013, p. 120).

Um dos motivos para isso é o desequilíbrio no cenário educacional brasileiro. Os dez por cento mais ricos geralmente frequentam escolas privadas de elite e depois passam a estudar nas melhores universidades públicas do país, enquanto a classe média e as famílias menos favorecidas frequentam instituições privadas mais acessíveis ou escolas públicas (cf. Wedler e Müller de Acevedo, 2023, p. 141). Não raramente, esse grupo-alvo opta por completar um curso de formação escolar-técnico-industrial de três anos no SENAI. Entretanto, deve-se ressaltar que o prestígio da formação profissional alemã não é comparável ao da formação brasileira. A atual situação econômica do Brasil favorece, além disso, a emigração de jovens, pois o país vem se caracterizando há algum tempo por uma crescente polarização no âmbito político e da sociedade civil, o que tem aumentado significativamente sobretudo nos últimos dois anos (Krause et al., 2019, p. 110). Na esfera política, houve a partir de 2019 muitas mudanças na composição do governo central, assim como decisões controversas, o que resultou frequentemente em incertezas quanto à evolução das instituições democráticas (Boumans e Stöckli, 2019, p. 55 e segs.). Por último, mas não menos importante, estima-se que as consequências da pandemia de Covid-19 aumentem a desigualdade social. Por outro lado, a Alemanha é vista como um país de negócios e muitos brasileiros e brasileiras, especialmente no sul do Brasil, por causa do histórico de imigração, aprendem alemão e se interessam pelo contexto cultural e trabalhista da Alemanha.

3. Iniciativas do Goethe-Institut

O Goethe-Institut adota uma série de estratégias para acompanhar e apoiar a imigração qualificada e sustentável de mão de obra especializada para a Alemanha. Nesse sentido, é particularmente importante que o Goethe-Institut promove o aprendizado do idioma no país de origem e, ao mesmo tempo, transmite uma imagem realista da Alemanha.

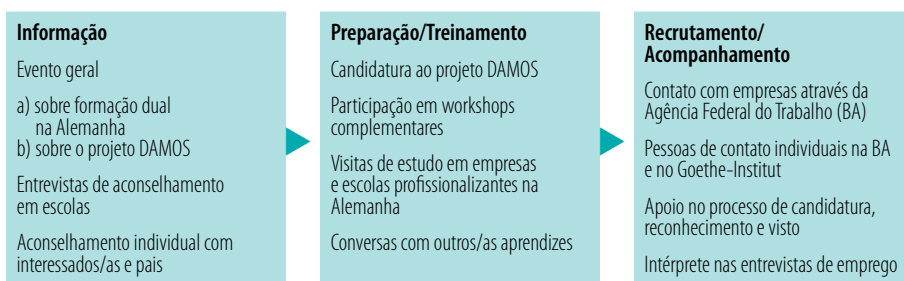
No Brasil e em outros países da América do Sul, o chamado programa de *pré-integração* (financiado pelo Fundo de Asilo, Migração e Integração (AMIF) da UE) está sendo levado a cabo sob o título “Viver e Trabalhar na Alemanha”.⁴ Com esse projeto, o Goethe-Institut proporciona aos/as futuros/as migrantes apoio qualificado e os/as prepara de forma abrangente para a vida na Alemanha. Assim também, é oferecido aconselhamento pessoal, bem como workshops sobre temas como impostos na Alemanha, entrevistas de emprego e tópicos relacionados com o país. No âmbito do projeto *Fit para o Mercado de Trabalho Alemão* (também financiado pelo AMIF), os/as futuros/as trabalhadores/as da Colômbia e do Brasil adquirem qualificações linguísticas para trabalhar na Alemanha, em cooperação com a Agência Federal do Trabalho alemã.

Sob o lema *DAMOS oportunidades – Mobilidade para Formação Profissional Dual América do Sul*, o Goethe-Institut reúne diversos projetos e ações, coordenados principalmente através da iniciativa PASCH. O objetivo do DAMOS é preparar jovens candidatos/as para uma formação profissional na Alemanha, tanto em termos de conteúdo como do idioma, e apoiá-los durante todo o processo. Nesse contexto, de forma semelhante à divulgação da Alemanha como local para estudar, leva-se em conta que o fornecimento de informações sobre o sistema de formação dual e as oportunidades de intercâmbio desempenham um papel decisivo na escolha da formação profissional por parte dos alunos e alunas (cf. Baumbach et al., 2022, p. 52).

4 Para mais informações acesse: <https://www.goethe.de/ins/br/de/spr/lad.html>

Desde a década de 1980, especialistas em gestão internacional de recursos humanos vêm debatendo como candidatos/as a profissionais qualificados/as podem se preparar com sucesso para uma atuação no exterior. Há um consenso de que o idioma e a cultura são fatores decisivos (cf. Wortmann, 2013, p. 57), pois apenas pessoas capazes de ter um desempenho eficiente em outras culturas conseguirão emigrar com sucesso. Para identificar candidatos e candidatas que possuam essa competência intercultural, é preciso analisar as etapas do processo apresentadas na Figura 1. Nesse contexto, os fatores determinantes Informação, Preparação, Treinamento e Apoio são de fundamental importância e serão discutidos em maior detalhe a seguir, com base no projeto DAMOS. Inicialmente são organizados *eventos informativos* sobre a formação profissional dual para alunos/as e pais em formato bilíngue, parcialmente em conjunto com a Agência Federal do Trabalho da Alemanha.

GRÁFICO 1. Ações DAMOS



Fonte: elaboração própria.

Os/as interessados/as primeiramente se candidatam a uma vaga no projeto DAMOS no Goethe-Institut e participam de um treinamento linguístico especialmente desenhado e tutorado, o *Fit para a Mobilidade Profissional*, com 134 horas de aulas virtuais. Trata-se de um curso de alemão relacionado ao ambiente profissional, principalmente assíncrono, no nível A2/B1 do QECR.

Na sua concepção, foram levados em conta estudos específicos relativos à formação e às profissões realizados, entre outros, por Settelmeyer e Widera (2020) e Efling (2020), sobre as competências comunicativas exigidas de aprendizes em diversas profissões. Além disso, foi acatada a sugestão de Braunert (2000, p. 165) segundo a qual deve ser dada especial atenção às ideias e expectativas profissionais dos/as participantes, visto que é impossível que um curso de alemão de caráter formativo possa contemplar todas as áreas profissionais. Assim, o treinamento linguístico inclui, entre outros, técnicas de apresentação, tipos de texto relevantes para a formação, como formulários, relatórios, discussões técnicas sobre projetos ou instruções de trabalho e estratégias de diálogo. Além disso, são oferecidos também outros treinamentos para candidatos a vagas de trabalho e capacitações interculturais sobre o sistema de escolas profissionalizantes, ou tópicos do dia a dia.

Em consonância com os fatores determinantes Preparação e Treinamento, os/as participantes particularmente comprometidos/as com o projeto DAMOS são então indicados/as, em conjunto com a Fundação Dieter Schwarz, para uma bolsa de estudos Alemão + Profissão. A bolsa inclui um curso de alemão com duração de várias semanas e visitas de estudo a diversas empresas sobretudo industriais na Alemanha e tem, por um lado, um caráter altamente motivacional em virtude da estadia no exterior e, pelo outro, o potencial de contribuir para o aprimoramento das habilidades interculturais. Para incluir nesse programa igualmente os ofícios especializados, foi firmada uma parceria com a Câmara de Ofícios Especializados de Flensburg, que oferece aos/às participantes particularmente interessados/as nessa área a oportunidade de realizar visitas de estudo em empresas de ofícios especializados em Schleswig-Holstein.

Assim também cabe acrescentar que na área *de saúde*, os/as participantes fazem parte do subprojeto APAL (parcerias de treinamento com escolas da América Latina), que é oferecido em cooperação com a Agência Federal do Trabalho e diversas clínicas e hospitais. Isso possibilita que os/

as alunos/as iniciem uma formação na área de enfermagem na Alemanha. Quase 40 alunos/as já receberam treinamento de idioma no Brasil como parte desse programa e iniciaram sua formação na Alemanha.

4. Desafios

De modo geral, quatro áreas podem ser caracterizadas como desafiantes. Em primeiro lugar, estão as disparidades institucionais do sistema educacional brasileiro. O sucesso de uma carreira acadêmica de excelente qualidade, que geralmente só está disponível para a clientela de elite, é decidido em grande parte já na hora do ingresso na escola (Wedler e Müller de Acevedo, 2023, p. 151). Em muitos casos, os alunos provenientes de famílias com condições precárias têm apenas a opção de uma formação vocacional técnica e pouco qualificada. O desafio das organizações de intermediação alemãs, então, é desfazer essa imagem mediante informações e aconselhamento direcionados e, através de programas de apoio e bolsas de estudo como os projetos “Alemão + Profissão” ou o “treinamento linguístico”, reduzir as desigualdades, por um lado, e apresentar as vantagens de uma formação na Alemanha, pelo outro.

O projeto DAMOS, entretanto, tende a atrair maior interesse por parte dos/as alunos/as de escolas públicas, razão pela qual o segundo desafio é a remuneração durante a formação. Por um lado, nem todas as empresas alemãs conseguem pagar o salário exigido para o visto no primeiro ano de formação e, por outro lado, os/as jovens e suas famílias raramente conseguem compensar a diferença. Além disso, não deve se esquecer que os/as jovens aprendizes precisarão continuar aprimorando suas habilidades linguísticas na Alemanha e necessitarão de apoio para a sua integração profissional e social. Isso levanta a questão de saber se todas as empresas dispõem de recursos suficientes para atender a essa demanda. Por último, mas não menos importante, as escolas profissionalizantes e os/as treinadores/as das empresas também devem estar capacitados/as tanto em termos interculturais quanto linguísticos para responder às

necessidades específicas dos/das jovens aprendizes que não são falantes nativos/as e que viajam desacompanhados/as para o exterior.

Como último desafio cabe mencionar o sistema escolar federativo da Alemanha. Os estados da federação têm exigências bastante diferentes em relação a aprendizes estrangeiros/as no que diz respeito às habilidades linguísticas e ao reconhecimento ou processo de validação dos certificados de conclusão das escolas brasileiras. Na Baixa Saxônia, por exemplo, as próprias escolas profissionalizantes decidem sobre o reconhecimento da qualificação (cf. o Ministério da Educação e Assuntos Culturais da Baixa Saxônia, 2023), enquanto na Renânia do Norte-Vestfália uma autoridade distrital diferente é a responsável, dependendo do certificado de conclusão do ensino médio (nível secundário I ou II) (cf. o Governo Distrital de Arnsberg, 2023).

5. Perspectivas

A dinâmica da migração de aprendizes do Brasil para a Alemanha mudou nos últimos anos, no sentido de que empresas na Alemanha procuram, em parte, desesperadamente por candidatas/os a uma formação e estão dispostas a arcar com as despesas e o esforço de recrutar aprendizes estrangeiros/as. Por esse motivo, existem cada vez mais parcerias entre o Goethe-Institut, as câmaras de ofícios, comércio e indústria e a Agência Federal do Trabalho. Para a cooperação pedagógica do Goethe-Institut no campo da língua alemã, isso significa que o foco na área de treinamento de professores e desenvolvimento de materiais mudará da língua geral para a língua profissional, já que os professores até agora receberam menos treinamento nessa área e os materiais da língua profissional tendem a ser mais usados na Alemanha para cursos domésticos. Em última análise, isso abre novos espaços de atuação e cooperação para o Goethe-Institut e muitas oportunidades para que os/as concluintes de escolas com ensino de alemão possam iniciar uma formação profissional na Alemanha.

Referências bibliográficas

- AFONSO, A., Magalhães, M. e Coutinho, W. (2018). *Políticas públicas para formação de tecnólogos no Brasil*. Universidade do Oeste de Santa Catarina. Roteiro, Joaçaba, Edição Especial, p. 177-208.
- BAUMBACH, S., Friedland, A., Hövelbrinks, B., Voerke, P., McGrath, K. e Schart, M. (2022). Deutschlandbezogene Bildungsbiographien durch PASCH-Initiativen am Beispiel von Brasilien, Ägypten und Bulgarien. *Ifa-Edition Kultur und Außenpolitik*. Stuttgart: Ifa (Institut für Auslandsbeziehungen). Online: <https://doi.org/10.17901/akbp1.20.2022> (27.03.2023).
- BEZIRKSREGIERUNG Arnsberg (2023): Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse und Berufsqualifikationen. Online: Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse und Berufsqualifikationen | Bezirksregierung Arnsberg (nrw.de) (03.11.2023).
- BOUMANS, D. e Stöckli, M. (2019). *WES-Sonderfrage: Ungleichheit aus der Perspektive von Wirtschaftsexperten weltweit*. München: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, Vol. 72, Iss. 08, p. 55-59.
- BRAUNERT, J. (2000). Die Handlungsfelder der beruflichen Kommunikation: Bericht über die Erhebung des Sprachbedarfs am Arbeitsplatz. *Fachsprache*, 22(3-4), p. 153-166.
- DORNBACH, S. (2000). *Beruf und berufliche Ausbildung in Brasilien-historisch-soziale Voraussetzungen und politische Konzepte*. Online: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/43525/ssoar-2000-dornbach-Beruf_und_berufliche_Ausbildung_in.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2000-dornbach-Beruf_und_berufliche_Ausbildung_in.pdf (03.11.2023).
- EFING, C. (2020). Kommunikative Anforderungen an Auszubildende in der Industrie. *Fachsprache*, 32(1-2), p. 2-17.
- FUCHS, J., Kubis, A. e Schneider, L. (2019). *Zuwanderung und Digitalisierung: Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Zuwanderung_und_Digitalisierung_2019.pdf (03.11.2023).
- HABEKUSS, F. (2017). *Europas demografische Zukunft*. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) *Dossier demografischer Wandel*. Online: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/demografischer-wandel/196906/europas-demografische-zukunft> (03.11.2020).

HELLER, P., Grunau, J. e Duscha, K. (2015). Das Konzept „Beruf“ ins Ausland transferieren? Eine kritische Perspektive auf den deutschen Berufsbildungsexport. In: *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik* – online, Ausgabe 29, 1-17. Online: http://www.bwpat.de/ausgabe29/heller_etal_bwpat29.pdf (07.11.2023).

MIHALI, L., Müller, E. e Ayan, T. (2012). Erwerbsverläufe von Migrantinnen im Sozial- und Gesundheitswesen: Welche Implikationen ergeben sich für eine migrationspezifische Beratung? *Zeitschrift für Biographieforschung*, 25(2), p. 228–242.

NIEDERSÄCHSISCHES Kultusministerium (2023): Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse (Zeugnisse). Online: Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse (Zeugnisse) | Nds. Kultusministerium (niedersachsen.de) (03.11.2023)

PALOP-GARCÍA, P. e Engler, M. (2023): Hat die Chancenkarte eine Chance? Eine Analyse des neuen deutschen Punktesystems zur Steuerung der Erwerbsmigration. Online: https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5736.pdfhttps://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5736.pdf (03.11.2023)

RADTKE, J. M. (2013). Das Bildungssystem. Entwicklungen und Herausforderungen. In P. Brile (Hrsg.). *Brasilien. Eine Einführung* (p. 109-126). Frankfurt am Main: Vervuert Verlag.

SETTELMEYER, A. e Widera, C. (2020). Der Betrieb als Lernort berufsbezogener Sprache. In J. Roche & T. Hochleitner (Hrsg.), *Berufliche Integration durch Sprache* (2. edição, p. 117-138). Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.

STATISTISCHES Bundesamt (2022). *Auszubildende verdienten 2022 im Schnitt 1 057 Euro brutto im Monat*. Pressemitteilung Nr. No24 vom 19. April 2023.

WEDLER, K. und Müller de Acevedo, J. (2023). Bildungsmobilität in Brasilien und Kolumbien anhand von Lebensverlaufsanalysen. In: *gender 1/2023*, p. 138-154.

WORTMANN, M. (2013). *Umgang US-amerikanischer Expatriate-Familien mit der deutschen Gastkultur Ein Beitrag zur Entsendungsproblematik im Internationalen Management*. Wiesbaden: Springer.

Juliane Müller de Acevedo é economista, professora de línguas estrangeiras e formadora de professores. Tem muitos anos de experiência de ensino em escolas profissionalizantes e em universidades na Alemanha e no exterior. Atualmente, trabalha como responsável pela iniciativa PASCH para o Brasil no Goethe-Institut São Paulo e é a pessoa de contato regional para a América do Sul. A sua investigação centra-se na mobilidade educativa e profissional, no multilinguismo e no diagnóstico linguístico.

Luisa Friederici é licenciada em ciências políticas e espanhol e tem um mestrado em alemão como língua estrangeira e linguística. Atualmente, trabalha no Goethe-Institut e é responsável pelas Escolas PASCH na Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia. Os seus principais interesses de investigação são no domínio da escrita académica e da escrita numa língua estrangeira, bem como de manuais para o ensino do alemão.

Dual vocational training mobility South America

Juliane Müller de Acevedo
Luisa Friederici

1. Introduction

The shortage of skilled workers in Germany is everywhere and has increasingly become the focus of German foreign policy in recent years due to the need for immigration of foreign skilled workers to Germany. The current situation with regard to the shortage of skilled labor in the federal states can be viewed on the KOFA portal¹. The shortage exists not only in terms of qualified skilled workers, but also in the field of vocational training. As part of the “Dual Vocational Training Mobility South America (DAMOS)” project, the Goethe-Institut is working with the German Federal Employment Agency (BA), chambers of skilled trade and industry and chambers of commerce to prepare future apprentices for a job in Germany. The target group are graduates of schools with German lessons, such as PASCH schools², who undergo spe-

-
- 1 For more information, please see: <https://www.kofa.de/daten-und-fakten/regionale-daten/bundeslaendersteckbriefe/>
 - 2 PASCH stands for the initiative „Schools: Partners for the Future“. It networks more than 2,000 schools worldwide where German is particularly important. PASCH is an initiative of the Federal Foreign Office in cooperation with the Central Agency for Schools Abroad (ZfA), the Goethe-Institut (GI), the German Ac-

cific language training with intercultural modules and applicant training during their upper secondary school years and take part in information events, counseling sessions and job shadowing. The following article describes the measures taken by the Goethe-Institut in Brazil to prepare future apprentices for their departure and integration into the German labor market and the challenges involved.

2. Initial situation

2.1 Current developments in the German labor market

Demographic change in Germany poses major challenges for the labor market. According to a study on the need for immigration and skilled workers by the Bertelsmann Foundation (cf. Fuchs et al. 2019), a net annual immigration of 260,000 skilled workers is required by 2060 in order to offset the effects of this change, whereby the recruitment of workers from European Union (EU) countries alone will not be sufficient (Habekuß 2017).

For this reason, efforts are being undertaken to facilitate access to the labor market for foreign skilled workers and to promote labor migration from third countries. The amendment to the Skilled Immigration Act, which came into force on 1 March 2020, introduced a number of innovations, such as the opening of the labor market to all skilled workers with a recognized professional certificate, the elimination of the “positive list” for professional qualifications, the creation of a central service office for professional recognition and an accelerated skilled worker procedure with centralized immigration departments.

ademic Exchange Service (DAAD) and the Educational Exchange Service (PAD) of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany (www.pasch-net.de).

Nevertheless, these changes were not sufficient, which is why modifications to the Skilled Immigration Act are being discussed again in 2023. Among other things, there is talk of establishing a so-called “opportunity card”, which would facilitate migration by means of a point-based system following the Canadian model and improve Germany’s position in the global competition for skilled workers. With this measure, the German government also wants to enable skilled workers who do not yet have a job offer to come to Germany, which also seems necessary in view of the current labor market situation. However, experience from other countries shows that points systems are only promising if they are dynamic and flexible (Palop-García and Engler 2023, p. 9).

Whether migration for vocational training purposes will be possible via the opportunity card is questionable. Although it grants entry to people without skilled worker status, i.e. without a university degree, as soon as six points have been achieved, they must also have a professional certificate from their home country (Palop-García and Engler 2023, p. 3f.), which only applies to a small number of future apprentices, namely the so-called *técnicos* (cf. chapter 2.2). Currently, it is possible for people under the age of 25 who are interested in an apprenticeship and have completed B2 level according to the Common European Framework of Reference for Languages (CEFR) to apply for a visa to look for an apprenticeship position, but this language level is rarely achieved by the time they finish school. Training in Germany will therefore almost only be possible by means of a visa for the purpose of vocational training, subject to the following criteria:

- Apprenticeship place in a company
- Apprenticeship contract
- Language skills at levels A2 or B1 of the CEFR (depending on the professional occupation chosen)
- Letter of motivation in German

- Training allowance in excess of € 909.00 in the first year of training or proof that the shortfall is covered, for example by a blocked account
- Approval from the Federal Employment Agency/ ZAV
- Proof of health insurance.³

The assurance of a gross training allowance of 909.00 euros poses a particular challenge for skilled trades professions. According to the Federal Statistical Office (2022), the average training allowance was just over 1,000.00 euros, but in the skilled trades it was 901.00 euros and the minimum amount in the first year of training for 2023 is only 620.00 euros. It should also be noted that around two thirds of apprentices in Germany live at home with their parents, which will not be the case for the target group described here (cf. Federal Statistical Office 2022).

2.2 Historical background and trends in the Brazilian labor market

When German dual vocational training is discussed abroad, this is usually done under the narrative of success. However, a training model in the German sense can hardly be found in any other country (cf. Heller et al. 2015, p. 3), which can be explained, among other things, by the respective cultural context and the associated historical development of vocational training.

In Brazil, until the middle of the 20th century, the concept of a profession was centered on higher education and manual labor was classified as “black and inferior” (Dornbach 2000, p. 48). Although several attempts were made to improve the image through cooperation between industry and vocational training and the incorporation of the latter

3 Information retrieved from the website of Deutsche Botschaft Brasilien on 2 November 2023.

into the secondary school system, this was only insufficiently successful until well into the 21st century. From the middle of the 20th century onward, for example, a strong specialization in industrial training was to be avoided so that apprentices could be employed flexibly. This approach led to a loss of quality and, due to a lack of standards, enabled the spread of the informal sector, particularly in trade and crafts (cf. Dornbach 2000, p. 69f.).

During the years of the military dictatorship, due to mistrust of universities, public secondary schools were mandated to provide the mostly industrial vocational training. Taking into account numerous technical skills, the aim was to enable learners, who came predominantly from the working class, to pursue a profession without having to go to university (cf. Afonso and Gonzalez 2018, p. 183ff.). However, most schools were unable to cope with this demand because, on the one hand, there were too few qualified teaching staff and, on the other hand, the students had little interest in such an education (cf. Dornbach 2000, p. 80). Furthermore, a few years later the so-called *vestibular* examinations were introduced, which were intended to regulate access to higher education. Most private schools mainly prepared their students for these exams and saw no need to teach vocational subjects. Public schools, on the other hand, were overwhelmed by these requirements, which led to a withdrawal of the obligation to teach vocational, industry-related content (cf. Afonso & Gonzalez 2018, p. 192f.). Nevertheless, the private-sector institution SENAI has succeeded in establishing standards in industrial vocational training and to train skilled workers. After completing secondary school, the SENAI institutions provide training and further education in industry, concluding with the so-called *Técnico* or *Tecnólogo* (cf. Radtke 2013, p.112f.). However, the degree of *Profissional* is reserved for universities, which continue to enjoy a significantly higher prestige than SENAI (cf. Dornbach 2000, p. 85ff; Radtke 2013, p. 120).

One reason for this is the disparity in Brazil's educational landscape. The top ten thousand usually attend elite private schools and

then study at one of the country's best state universities, while the middle class and lower-income families attend affordable private institutions or state schools (cf. Wedler and Müller de Acevedo 2023: 141). It is not uncommon for this target group to choose to complete a three-year school-based, vocational and technical training course at SENAI. However, it should be emphasized that the prestige of German vocational training is not comparable to that of Brazilian standards. Brazil's current economic situation also favors the emigration of young people, as the country has been experiencing increasing political and civil society polarization for some years now, which has increased significantly in the last two years in particular (Krause et al. 2019, p. 110). In the political sphere, there have been many personnel changes in the central government since 2019 as well as controversial decisions, which have often led to uncertainties regarding the development of the democratic institutions (Boumans & Stöckli 2019: 55ff.). Last but not least, the consequences of the Covid-19 pandemic are expected to increase social inequality. However, Germany is perceived as a business location and many Brazilians, especially in southern Brazil due to the history of immigration, learn German and are interested in the cultural and labor law situations in Germany.

3. Goethe-Institut Initiatives

The Goethe-Institut pursues a variety of strategies to accompany and support the qualified and sustainable migration of skilled workers to Germany.⁴ It is particularly important that the Goethe-Institut offers language training in the home country and conveys a realistic image of Germany.

In Brazil and other South American countries, the so-called pre-integration (financed by the EU's Asylum, Migration and Integration

4 For more information, please see: <https://www.goethe.de/de/spr/eng/mig.html>

Fund (AMIF)) is being carried out under the title “Living and Working in Germany”. With this project, the Goethe-Institut offers future migrants qualified support and prepares them comprehensively for life in Germany. In this context, personal counseling is offered, as well as workshops on topics such as taxes in Germany, conducting job interviews or topics related to the country. The Fit for the German labor market project (also funded by AMIF) provides future Colombian and Brazilian workers with language training for working in Germany in collaboration with the Federal Employment Agency.

Under the slogan DAMOS oportunidades – Dual Vocational Training Mobility South America, the Goethe-Institut brings together various projects and measures that are largely coordinated by the PASCH initiative. The aim of DAMOS is to prepare interested young people for an apprenticeship in Germany in terms of content and language and to support them throughout the entire process. Just as with the promotion of Germany as a place to study, the provision of information about the dual training system and exchange opportunities plays a key role in students’ choice of vocational training (cf. Baumbach et al. 2022, p. 52).

In the specialist discourse on international personnel management, there have been discussions since the 1980s about how prospective skilled professionals can successfully prepare for an assignment abroad. There is a consensus that language and culture are decisive factors (see Wortmann 2013, p. 57), because only those who are able to perform efficiently in a foreign culture will migrate successfully. In order to find candidates who have this intercultural competence, the process steps shown in Figure 1 must be considered. The determinant factors of Information, Preparation, Training and Support are of central importance and are discussed in more detail below on the basis of the DAMOS project. To start with, information events about dual vocational training are held for students and parents in two languages, in some cases together with the Federal Employment Agency (BA).

Interested students first apply for a place in the DAMOS project at the Goethe-Institut and take part in a specially designed, tutored language training course Fit for Professional Mobility comprising 134 hours of virtual lessons. This is a mainly asynchronous work-related German course at level A2/B1 of the CEFR. The design took into account training and occupation-specific studies, including those by Settelmeyer and Widera (2020) and Efing (2020), on the communicative requirements to be met by apprentices in various occupations. Furthermore, Braunert’s (2000, p. 165) suggestion that particularly the participants’ professional ideas and expectations should be taken into account was included, since it is impossible for a vocational German course to cover all professional fields. Accordingly, the language training includes presentation techniques, text types relevant to training such as forms, reports, technical project discussions or work instructions and conversation strategies. Additional training for applicants and intercultural training about the vocational school system or everyday topics are also offered.

FIGURE 1. DAMOS measures



Source: own creation.

In terms of the determinants of Preparation and Training, particularly committed participants in the DAMOS project are then nominated together with the Dieter Schwarz Foundation for a German

plus Profession scholarship, which comprises a German course lasting several weeks and work shadowing in various, predominantly industrial companies in Germany and, on the one hand, has a highly motivational character due to the stay abroad and, on the other hand, can also promote intercultural skills. In order to supplement this program with the skilled trades, a cooperation agreement was concluded with the Flensburg Chamber of Skilled Crafts, which gives participants who are particularly interested in the skilled trades the opportunity to complete work shadowing at skilled trades companies in Schleswig-Holstein.

It should also be added that in the healthcare sector, participants take part in the APAL sub-project (training partnerships with schools in Latin America), which is offered in collaboration with the Federal Employment Agency and various clinics. It enables students to start training in the nursing sector in Germany. Almost 40 students have already received language training in Brazil as part of this project and have started their training in Germany.

4. Challenges

Overall, four challenging areas can be characterized. First of all, there are the institutional disparities of the Brazilian education system. The success of a high-quality academic career, which is generally only available to the elite clientele, is largely decided at school entry (Wedler and Müller de Acevedo 2023, p. 151). In many cases, students from precarious backgrounds have only the option of technical, low-qualified vocational training. The challenge on the part of German intermediary organizations is now to change this image through targeted information and counseling and to reduce inequalities through support programs and scholarships such as the “German plus Profession” or “Language Training” projects. on the one hand, and to present the advantages of training in Germany, on the other.

Nevertheless, the DAMOS project tends to appeal more to students from the public school sector, which is why the second challenge is the training allowance. On the one hand, not all German companies are able to pay the salary required for the visa in the first year of training and, on the other hand, the young people and their families are rarely able to compensate for the shortfall. In addition, it should also be kept in mind that young apprentices must continue to develop their language skills in Germany and need support with their professional and social integration. This raises the question of whether all companies have sufficient resources to accomplish this. Last but not least, vocational schools and company trainers must also be able to respond both interculturally and linguistically to the special needs of young apprentices who are not native speakers and are traveling abroad on their own.

The final challenge is Germany's federal school system. The federal states have very different requirements for foreign apprentices in terms of language skills and the recognition or validation procedures for Brazilian school-leaving certificates. In Lower Saxony, for example, the vocational schools themselves decide how to recognize the qualification (see Lower Saxony Ministry of Education and Cultural Affairs 2023), while in North Rhine-Westphalia a different district government is responsible depending on the school-leaving certificate (lower or upper secondary level) (cf. Arnsberg District Government 2023).

5. Outlook

The dynamics for the migration of apprentices from Brazil to Germany have changed in recent years in the sense that companies in Germany are in part desperately looking for training candidates and are willing to go to the expense and trouble of recruiting foreign apprentices. For this reason, there is increasing cooperation between the Goethe-Institut, chambers of skilled trades and commerce and the Federal Employment Agency. For the Goethe-Institute's education cooperation

in the field of the German language, this means that the focus in the area of teacher training and material development will shift from general language to professional language, as teachers have so far received less training in this area and materials from the professional language tend to be used in Germany for domestic courses. This ultimately opens up new possibilities for action and collaborations for the Goethe-Institut and many opportunities for graduates of German teaching schools to take up vocational training in Germany.

Bibliographic references

AFONSO, A., Magalhães, M. & Coutinho, W. (2018). *Políticas públicas para formação de tecnólogos no Brasil*. Universidade do Oeste de Santa Catarina. Roteiro, Joaçaba, Special edition, pp. 177-208.

BAUMBACH, S., Friedland, A., Hövelbrinks, B., Voerkel, P., McGrath, K. & Schart, M. (2022). Deutschlandbezogene Bildungsbiographien durch PASCH-Initiativen am Beispiel von Brasilien, Ägypten und Bulgarien. *Ifa-Edition Kultur und Außenpolitik*. Stuttgart: Ifa (Institut für Auslandsbeziehungen). Online: <https://doi.org/10.17901/akbp1.20.2022> (27.03.2023).

BEZIRKSREGIERUNG Arnsberg (2023): Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse und Berufsqualifikationen. Online: Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse und Berufsqualifikationen | Bezirksregierung Arnsberg (nrw.de) (03.11.2023).

BOUMANS, D. & Stöckli, M. (2019). *WES-Sonderfrage: Ungleichheit aus der Perspektive von Wirtschaftsexperten weltweit*. München: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, Vol. 72, Iss. 08, pp. 55-59.

BRAUNERT, J. (2000). Die Handlungsfelder der beruflichen Kommunikation: Bericht über die Erhebung des Sprachbedarfs am Arbeitsplatz. *Fachsprache*, 22(3-4), pp. 153-166.

DORNBACH, S. (2000). *Beruf und berufliche Ausbildung in Brasilien-historisch-soziale Voraussetzungen und politische Konzepte*. Online: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/43525/ssoar-2000-dornbach-Beruf_und_berufliche_Ausbildung_in.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2000-dornbach-Beruf_und_berufliche_Ausbildung_in.pdf (2023.11.3).

- EFING, C. (2020). Kommunikative Anforderungen an Auszubildende in der Industrie. *Fachsprache*, 32(1-2), pp. 2-17.
- FUCHS, J., Kubis, A. & Schneider, L. (2019). *Zuwanderung und Digitalisierung: Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Zuwanderung_und_Digitalisierung_2019.pdf (2023.11.3).
- HABEKUSS, F. (2017). *Europas demografische Zukunft*. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) *Dossier demografischer Wandel*. Online: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/demografischer-wandel/196906/europas-demografische-zukunft> (2020.11.3).
- HELLER, P., Grunau, J. & Duscha, K. (2015). Das Konzept „Beruf“ ins Ausland transferieren? Eine kritische Perspektive auf den deutschen Berufsbildungsexport. In: *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online*, Ausgabe 29, 1-17. Online: http://www.bwpat.de/ausgabe29/heller_etal_bwpat29.pdf (07.11.2023).
- MIHALI, L., Müller, E. & Ayan, T. (2012). Erwerbsverläufe von Migrantinnen im Sozial- und Gesundheitswesen: Welche Implikationen ergeben sich für eine migrationspezifische Beratung? *Zeitschrift für Biographieforschung*, 25(2), pp. 228–242.
- NIEDERSÄCHSISCHES Kultusministerium (2023): Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse (Zeugnisse). Online: Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse (Zeugnisse) | Nds. Kultusministerium (niedersachsen.de) (2023.11.3)
- PALOP-GARCÍA, P. & Engler, M. (2023): Hat die Chancenkarte eine Chance? Eine Analyse des neuen deutschen Punktesystems zur Steuerung der Erwerbsmigration. Online: https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5736.pdfhttps://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5736.pdf (2023.11.3)
- RADTKE, J. M. (2013). Das Bildungssystem. Entwicklungen und Herausforderungen. In P. Brile (Hrsg.). *Brasilien. Eine Einführung* (S. 109-126). Frankfurt am Main: Vervuert Verlag.
- SETTELMEYER, A. & Widera, C. (2020). Der Betrieb als Lernort berufsbezogener Sprache. In J. Roche & T. Hochleitner (Hrsg.), *Berufliche Integration durch Sprache* (2. Aufl., S. 117-138). Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- STATISTISCHES Bundesamt (2022). *Auszubildende verdienten 2022 im Schnitt 1 057 Euro brutto im Monat*. Pressemitteilung Nr. No24 vom 19. April 2023.

WEDLER, K. und Müller de Acevedo, J. (2023). Bildungsmobilität in Brasilien und Kolumbien anhand von Lebensverlaufsanalysen. In: *gender 1/2023*, pp. 138-154.

WORTMANN, M. (2013). *Umgang US-amerikanischer Expatriate-Familien mit der deutschen Gastkultur Ein Beitrag zur Entsendungsproblematik im Internationalen Management*. Wiesbaden: Springer.

Juliane Müller de Acevedo is an economist, foreign language teacher and teacher trainer. She has many years of teaching experience in vocational schools and at universities in Germany and abroad. She currently works as head of the PASCH initiative for Brazil at the Goethe-Institut São Paulo and is the regional contact person for South America. Her research focuses on educational and professional mobility, multilingualism and language diagnostics.

Luisa Friederici has a teaching degree in political science and Spanish and a masters degree in German as a foreign language and linguistics. Currently, she is working at Goethe-Institut being responsible for the PASCH-Schools in Venezuela, Colombia, Peru, Ecuador and Bolivia. Her main research interests are in the field of academic writing and writing in a foreign language as well as textbooks for teaching German.

EllaLink – como um cabo submarino faz mais do que apenas conectar

Ferdinand A. Gehringer

O EllaLink (Europe Link with Latin America ou Ella) é o segundo cabo submarino a conectar a América do Sul e a Europa depois do cabo transatlântico de telecomunicações de fibra óptica Atlantis-2, que está ativo desde 1999. Considerado obsoleto e com velocidade de 40 gigabits por segundo, o Atlantis-2 não é mais capaz de atender aos requisitos de transmissão de dados e é atualmente usado apenas para chamadas telefônicas convencionais.

O EllaLink é diferente: Com capacidade de 100 terabits por segundo e por meio de quatro pares de fibra entre o Brasil e Portugal, o cabo oferece uma conexão segura e de alto desempenho e está ativo desde junho de 2021¹. A capacidade permite a transmissão de dados por segundo suficientes para transmitir mais de 90.000 horas de Netflix.

Com 60 milissegundos, a latência, ou seja, o tempo que leva para transportar pacotes de dados entre Portugal e Brasil, é insignificante.

Até o momento, há cinco pontos de aterrissagem (Fortaleza, Praia, Funchal, Casablanca e Sines). O cabo de 6.200 quilômetros não apenas conecta a América do Sul e a Europa, mas também fornece um link de dados direto entre Barcelona, Fortaleza, Funchal, Lisboa, Madri, Marselha, Casablanca, Praia, São Paulo, Sines e Rio de Janeiro. Também

1 Comissão Europeia: EllaLink – conectividade entre a Europa e a América Latina, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ellalink-connectivity-between-europe-and-latin-america>.

estão previstos outros pontos de aterrissagem nas Ilhas Canárias, na Guiana Francesa, na Mauritânia e no sul do Brasil.

FIGURA 1. EllaLink



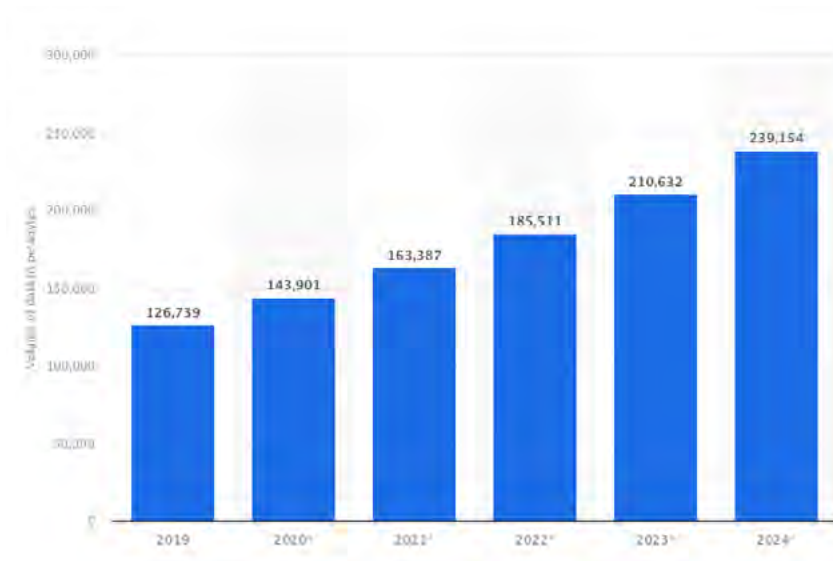
Fonte: TeleGeography – Mapa de cabos submarinos.

A demanda por transmissão de dados continuará a crescer na América Latina

Os dados são amplamente transmitidos em todo o mundo pelos oceanos por meio de cabos submarinos. Cerca de 95% do tráfego internacional de dados é transmitido por baixo d'água por meio da infraestrutura de cabos, que depois é redistribuída por terra por meio de

pontos de aterrissagem². Isso envolve transações financeiras que, diariamente, totalizam mais de dez trilhões de dólares americanos³. A demanda por dados em todo o mundo e na América Latina não diminuirá nos próximos anos. Estima-se que a quantidade de dados transmitidos através do Atlântico dobre a cada dois anos e não há sinal de estagnação. O Brasil já tem cerca de 181,8 milhões de usuários de internet (em janeiro de 2023), mais do que a Argentina e o México juntos.

FIGURA 2. Tráfego de dados em redes de telecomunicações na América Latina de 2019 a 2024



Fonte: Statista 2023.

- 2 Gollmer, Philipp): Russische U-Boote sich interessieren für das Nervensystem des Internets, in: Neue Züricher Zeitung, 28.04.2022. Submarine cables: Suspicious activities of Russian submarines (nzz.ch); O tráfego de dados restante é realizado por meio de satélites.
- 3 Nadia Schadow/ Brayden Helwig: Protecting undersea cables must be made a national security priority, <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/07/01/protecting-undersea-cables-must-be-made-a-national-security-priority/>.

Além disso, há cada vez mais instituições digitalizando seus processos, *data centers* sendo expandidos, serviços em nuvem aumentando, a rede 5G está sendo expandida em todo o mundo e o planejamento para a expansão 6G já começou.

A reação brasileira e europeia ao avanço das Big Tech dos EUA e da China

O EllaLink não é apenas uma resposta a essa evolução, mas também ao controle cada vez maior das grandes empresas de tecnologia dos EUA e da China. Embora grandes consórcios de provedores de telecomunicações estatais tenham construído e mantido a infraestrutura de cabos submarinos por décadas, os enormes custos e o aumento da demanda por dados das grandes empresas de tecnologia estão levando a Alphabet, a Apple, a Meta e a Microsoft a investir cada vez mais nessa infraestrutura. Entre 2016 e 2022, elas investiram coletivamente cerca de dois bilhões de dólares americanos (o equivalente a cerca de 15% do investimento global) em infraestrutura de cabos.

Espera-se que mais US\$ 3,9 bilhões sejam investidos até 2025. A empresa chinesa HMN Tech, que assumiu a divisão de cabos submarinos da Huawei em 2019, também está se inserindo no mercado e tentando cada vez mais se estabelecer como fabricante de produtos de baixo custo. Ao construir linhas mais novas e mais rápidas, as empresas de tecnologia estão garantindo que as conexões de cabo mais antigas e lentas não sejam mais adequadas para a transmissão de pacotes de dados e sejam usadas apenas para conexões telefônicas comuns – como é o caso do Atlantis-2. De acordo com as previsões, a participação das grandes empresas de tecnologia dos EUA poderá aumentar para 80% até 2027. O objetivo do EllaLink é reduzir a dependência das grandes empresas de tecnologia para a transmissão de dados.

O EllaLink faz parte da estratégia Global Gateway da UE

O planeamento do projeto do cabo submarino EllaLink começou em 2012 e, cinco anos após a fundação da EllaLink, o contrato de fornecimento foi concedido à Alcatel Submarine Networks antes do início da produção do cabo em 2019⁴. O investimento no projeto do cabo totalizou cerca de 150 milhões de euros e foi financiado por um consórcio composto pelo Consórcio Bella, as empresas de telecomunicações Cabo Verde Telecom e EMACOM, e o fundo de infraestrutura pan-europeu Marguerite II^{5 6}.

Aqui, o consórcio Bella é particularmente importante para entender o escopo e a direção do EllaLink. Bella é a sigla do programa “*Building the Europe Link to Latin America*”, ou “Construindo a Conexão entre a Europa e a América Latina”, em português, e é considerada a principal iniciativa da estratégia Global Gateway da União Europeia.

O Consórcio Bella foi criado para o programa Bella e mais de 53 milhões de euros foram disponibilizados por meio de uma parceria público-privada. A União Europeia é o maior investidor nessa iniciativa. O consórcio é formado por 11 redes europeias e latino-americanas de pesquisa e educação da Alemanha, Portugal, Itália, Espanha, Equador, Chile, Brasil e as redes regionais RedCLARA e GÉANT⁷.

4 EllaLink: Our Story, <https://ella.link/project-timeline/>.

5 Banco Europeu de Investimento, Projetos a serem financiados, <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/all/20160631>.

6 O cabo submarino transatlântico da EllaLink atracou em Portugal, <https://www.incode2030.gov.pt/en/2021/01/21/ellalinks-transatlantic-submarine-cable-docked-in-portugal/>

7 Comissão Europeia: BELLA – Construindo o Elo da Europa com a América Latina, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/bella-building-europe-link-latin-america_en.

A Bella pretende criar uma área de pesquisa entre a Europa e a América Latina

Entre outras coisas, o programa Bella visa fortalecer conexões digitais seguras e promover sistemas de educação e pesquisa. O objetivo é criar uma área de pesquisa comum entre a União Europeia e a América Latina. O Bella beneficiará até 12.000 instituições e mais de 65 milhões de estudantes, e promoverá o intercâmbio de conhecimento entre eles.

O programa é composto por dois pilares, Bella-S e Bella-T. Enquanto o Bella-S abrange a transmissão transatlântica de dados com o EllaLink, o Bella-T se concentra na rede de pesquisa acadêmica na América Latina. Os links de dados terrestres conectarão os centros de pesquisa no Brasil via Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre, na Argentina via Buenos Aires, no Chile via Santiago, no Equador via Guayaquil, na Colômbia via Bogotá e Cúcuta até a fronteira com a Venezuela, e na Colômbia via Cartagena.

FIGURA 3



Fonte: Graphic European Union.

Essa interconectividade digital entre os países latino-americanos contribuirá para a integração regional e inter-regional e dará suporte à parceria entre a União Europeia e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), fortalecendo a cooperação nas áreas de ciência, pesquisa, inovação, tecnologia e ensino superior.

Os setores financeiro, de tecnologia e aeroespacial também serão beneficiados

O EllaLink reduz quase pela metade a latência entre a América Latina e a Europa, de pouco mais de 100 milissegundos para 60 milissegundos.

A baixa latência é uma grande vantagem para as atividades financeiras entre a Europa e o Brasil. Em negociações financeiras algorítmicas e de alta frequência, os milissegundos podem influenciar significativamente a posição da negociação. Portanto, a baixa latência pode tornar a negociação em tempo real muito mais atraente, pois até mesmo os menores atrasos na faixa de milissegundos podem afetar a margem de lucro das negociações.

Além disso, as operadoras da EllaLink já concluíram parcerias com o provedor de telecomunicações IP Telecom e com a operadora de nodos de internet líder mundial DE-CIX. Cada um dos três parceiros tem tarefas próprias. Enquanto a EllaLink garante a transmissão de dados, a IP Telecom fornece as conexões de empresas no Brasil e na Europa com os hubs de internet do DE-CIX.

O DE-CIX fornecerá acesso ao maior ecossistema de data centers do sul da Europa por meio de seus nodos em Lisboa, Madri e Marselha. O EllaLink conecta centros de dados estratégicos entre si e fornece energia de transmissão para a Equinix International Business Exchange (IBX) e para os data centers SP4 em São Paulo, LS1 em Lisboa e MD2 em Madri.

O acesso ao ecossistema em conjunto com a transmissão transatlântica rápida é de particular importância para os provedores de con-

teúdo (jogos, vídeo e provedores de serviços de streaming) e empresas de nuvem (cloud).

Os serviços digitais em expansão e as novas soluções de software e nuvem estão gerando oportunidades para a criação de polos tecnológicos conjuntos, especialmente nos centros de pesquisa em Portugal e no Brasil. As *start-ups* e as empresas de TI podem se estabelecer diretamente no local graças às condições ideais para a rápida transmissão de dados.

A União Europeia anunciou que a conexão por cabo também terá um impacto sobre o programa europeu de observação da terra Copernicus, garantindo o intercâmbio mais veloz de dados de observação da Terra e em pacotes de dados maiores. Com isso, o Brasil também espera poder participar do programa espacial europeu.

Restrição à espionagem e reforço à proteção de dados

De acordo com o governo brasileiro, outro aspecto do EllaLink que desempenhou um papel importante nos esforços para estabelecer uma “conexão de cabo dedicada” da América Latina para a Europa é a garantia de neutralidade do tráfego de dados e a prevenção contra a possível vigilância dos serviços de inteligência dos EUA. Desde a Guerra Fria, tem sido uma prática comum dos serviços de inteligência dos Estados Unidos acessar os cabos submarinos para interceptar comunicações e capturar o tráfego de dados⁸.

Do ponto de vista do Brasil, antes não era possível transmitir dados por meio de um nodo nos EUA – nem pelo Atlântico nem pelo Pacífico. Isso agora está mudando graças ao EllaLink, que, além da conexão através do Atlântico com a Europa e a África, também permite que os EUA

8 Blitz, Matt: Os segredos assombram a ainda secreta Operação Ivy Bells, uma ousada operação de escuta telefônica da Guerra Fria realizada a 400 pés debaixo d'água. [How-Secret-Underwater-Wiretapping-Helped-End-the-Cold-War.pdf](https://ussvirginiabase.org) (ussvirginiabase.org)

sejam diretamente excluídos da transmissão e restringe a capacidade dos EUA de controlar o tráfego de dados.

Além disso, o transporte seguro de dados entre a Europa e o Brasil é garantido e é feito em concordância com os rígidos requisitos da lei europeia de proteção de dados. Isso é particularmente importante para o transporte de dados confidenciais, como é o caso do setor de saúde eletrônica.

O EllaLink pode acelerar a retomada do diálogo birregional entre a UE e a América Latina

Com o EllaLink, o Brasil e os países da América Latina, bem como Portugal e a União Europeia, estão atendendo à crescente demanda por transmissão de dados e respondendo aos acontecimentos geopolíticos.

Com a iniciativa Global Gateway, a União Europeia não está apenas combatendo o avanço chinês por meio da *Belt and Road Initiative* usando uma abordagem própria, mas também está enviando um primeiro sinal para as grandes empresas de tecnologia dos EUA e da China na competição por infraestruturas de cabos submarinos.

Com a conexão de alta velocidade, essa infraestrutura de cabos compete com projetos de cabos semelhantes, como o PEACE, o Bifrost ou o SEA-H2X. A Espanha e Portugal, em particular, representam um importante polo para a conexão de outros mercados europeus com a América do Sul e o Brasil.

Os crescentes contatos entre a UE e a América Latina resultante do programa Bella, mas também entre os próprios países latino-americanos, oferece uma grande oportunidade no decorrer do diálogo birregional entre a UE e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), que foi retomado em Bruxelas em julho deste ano. Embora as conferências conjuntas tenham sido realizadas a cada dois ou três anos entre 1999 e 2015, o diálogo foi interrompido por algum tempo.

Como resultado, a União Europeia perdeu influência e importância nos últimos anos

No entanto, a orientação específica do programa Bella para uma área de pesquisa conjunta, entre outras coisas, está provando ser uma forma de cooperação particular e direcionada que poderia revitalizar o diálogo e tornar a Europa mais atraente novamente. Os países da América Latina não são, de forma alguma, dependentes da União Europeia, tendo em vista o avanço contínuo da China no continente. Quando se trata de comércio e investimento, a China ultrapassou a UE. Especialmente porque muitos países latino-americanos estão mais relutantes em fazer ofertas de cooperação de longo prazo para poder continuar trabalhando com outros países. No campo da educação e da pesquisa, entretanto, a situação é diferente. O EllaLink, por exemplo, está criando uma rede de pesquisa conjunta e contribuindo para uma área de pesquisa comum, independentemente de haver milhares de quilômetros entre a Europa e a América Latina.

De qualquer forma, o planejamento de longo prazo, as parcerias que foram formadas e os pontos focais da cooperação durante o projeto do cabo mostram que o EllaLink não é apenas um simples cabo de ligação entre dois continentes através do Atlântico. Ele foi projetado para aproximar (novamente) dois continentes científica, econômica e culturalmente e para reavivar um diálogo que foi negligenciado por muito tempo.

Ferdinand Gehringer trabalha na Konrad-Adenauer-Stiftung desde março de 2021 e desde novembro de 2021 como Conselheiro Político sobre Cibersegurança no Departamento de Política Internacional e Segurança. Antes disso, trabalhou inicialmente como Consultor de Políticas para Direito Internacional e Estado de Direito e foi Coordenador dos Programas de Estado de Direito da Fundação. Ferdinand Gehringer é advogado licenciado e mediador certificado.

EllaLink – how a submarine cable does more than just connect

Ferdinand A. Gehringer

After the transatlantic fibre optic telecommunications cable Atlantis-2, EllaLink (Europe Link with Latin America or Ella) is only the second submarine cable to connect South America and Europe. Atlantis-2 has been active since 1999 and is considered to be very outdated and, with a speed of 40 gigabits per second, no longer able to cope with today's data transmission requirements. Atlantis-2 is now only used for conventional telephone calls.

EllaLink is different: With capacities of 100 terabits per second via four fiber pairs between Brazil and Portugal, the cable offers a secure, high-performance connection and has been active since June 2021.¹ The capacity enables the transmission of enough data per second to stream over 90,000 hours of Netflix.

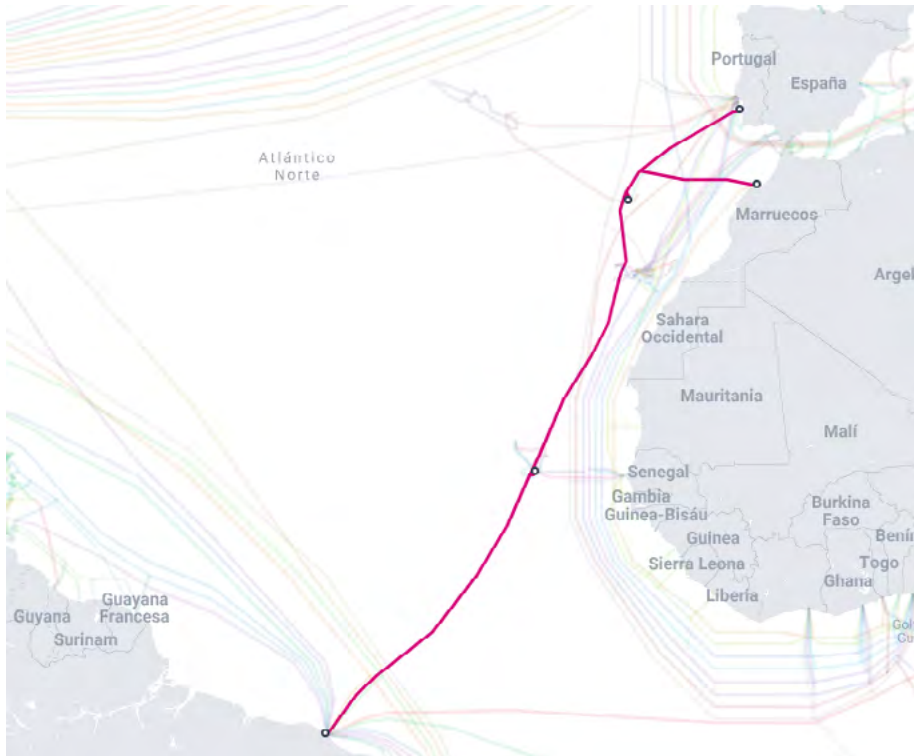
At 60 milliseconds, the latency, i.e. the time it takes to transport data packets between Portugal and Brazil, is negligible.

So far, there are five landing points (Fortaleza, Praia, Funchal, Casablanca and Sines). The 6,200 kilometer cable not only connects South America and Europe, but it provides a direct data link between Barcelona, Fortaleza, Funchal, Lisbon, Madrid, Marseille, Casablanca, Praia, São Paulo, Sines and Rio de Janeiro. Further landing points in the

1 European Commission: EllaLink – connectivity between Europe and Latin America, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ellalink-connectivity-between-europe-and-latin-america>.

Canary Islands, French Guiana, Mauritania and southern Brazil are to follow in the future.

FIGURE 1. EllaLink



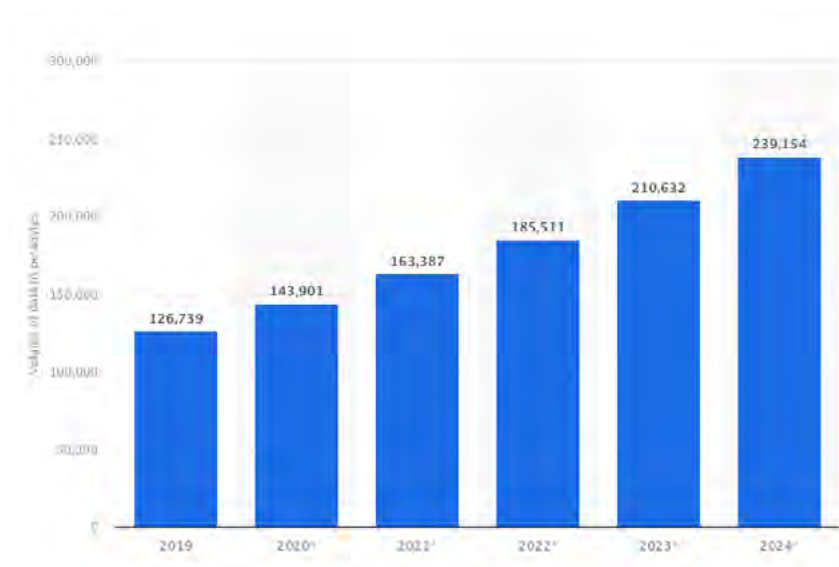
Source: TeleGeography – Submarine Cable Map.

Demand for data transmission will continue to rise in Latin America in the future

Data is largely transported worldwide through the oceans via submarine cables. Around 95% of international data traffic is transmitted underwater via the cable infrastructure, which is then redistributed ter-

restrially via landing points.² This involves financial transactions totaling more than ten trillion US dollars every day.³ The demand for data worldwide and in Latin America will not diminish in the coming years. The amount of data transmitted across the Atlantic is estimated to double every two years and there is no sign of stagnation. Brazil already has around 181.8 million internet users (as of January 2023), more than Argentina and Mexico combined.

FIGURE 2. Data traffic over telecommunication networks in Latin America from 2019 to 2024



Source: Statista 2023.

- 2 Gollmer, Philipp): Russische U-Boote sich interessieren für das Nervensystem des Internets, in: Neue Züricher Zeitung, 28.04.2022. Submarine cables: Suspicious activities of Russian submarines (nzz.ch); The remaining data traffic takes place via satellites.
- 3 Nadia Schadow/ Brayden Helwig: Protecting undersea cables must be made a national security priority, <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/07/01/protecting-undersea-cables-must-be-made-a-national-security-priority/>.

In addition, more and more institutions are digitalizing their processes, data centers are being expanded, cloud services are increasing, the 5G network is being expanded worldwide and planning for the 6G expansion has already begun.

Brazil and Europe react to the advance of Big Tech from the USA and China

EllaLink is not only a response to these developments, but also to the ever-increasing control of Big Tech companies from the USA and China. While large consortia of state-owned telecommunications providers built and maintained the submarine cable infrastructure for decades, the enormous costs and increased demand for data from Big Tech companies are leading Alphabet, Apple, Meta and Microsoft to invest more and more in the infrastructure. Between 2016 and 2022, they collectively invested around two billion US dollars (equivalent to around 15 per cent of global investment) in cable infrastructure.

A further USD 3.9 billion is expected to follow by 2025. The Chinese company HMN Tech, which took over Huawei's submarine cable division in 2019, is also increasingly pushing into the market and trying to establish itself as a manufacturer with low-cost products. By building newer and faster lines, the tech companies are ensuring that the old and slow cable connections are no longer suitable for the transmission of data packets and are only used for ordinary telephone connections – as is the case with Atlantis-2. According to forecasts, the ownership share of the big tech companies from the USA could grow to 80 per cent by 2027. The aim of EllaLink is to reduce dependency on the big tech companies for data transmission.

EllaLink is part of the EU's Global Gateway Strategy

Planning for the EllaLink submarine cable project began in 2012. Five years after EllaLink was founded, the supply contract was awarded

to Alcatel Submarine Networks before cable production began in 2019.⁴ The investment for the cable project totaled around EUR 150 million. EllaLink was financed by a consortium consisting of Consortium Bella, the telecommunications companies Cabo Verde Telecom and EMACOM, and the pan-European infrastructure fund Marguerite II^{5,6}

The Bella consortium is particularly important here in order to understand the scope and direction of EllaLink. Bella stands for “Building the Europe Link to Latin America” program and is considered the flagship initiative of the European Union’s Global Gateway strategy.

The Bella Consortium was set up for the Bella program and over EUR 53 million were made available through a public-private partnership. The European Union is the largest investor in this initiative. The consortium is made up of 11 European and Latin American research and education networks from Germany, Portugal, Italy, Spain, Ecuador, Chile, Brazil and the regional networks RedCLARA and GÉANT.⁷

Bella is to create European-Latin American research area

Among other things, the Bella program aims to strengthen secure digital connections and promote education and research systems. The aim is to create a common research area between the European Union and Latin America. Bella will benefit up to 12,000 institutions and over

4 EllaLink: Our Story, <https://ella.link/project-timeline/>.

5 European Investment Bank, Projects to be financed, <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/all/20160631>.

6 EllaLink’s transatlantic submarine cable docked in Portugal, <https://www.in-code2030.gov.pt/en/2021/01/21/ellalinks-transatlantic-submarine-cable-docked-in-portugal/>

7 European Commission: BELLA – Building the Europe Link to Latin America, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/bella-building-europe-link-latin-america_en.

65 million students and promote the exchange of knowledge between them.

The program is made up of two pillars, Bella-S and Bella-T. While Bella-S comprises transatlantic data transmission with EllaLink, Bella-T focusses on the academic research network in Latin America. Terrestrial data links will connect the research centers in Brazil via Fortaleza, Sao Paulo and Porto Alegre, Argentina via Buenos Aires, Chile via Santiago, Ecuador via Guayaquil, Colombia via Bogotá and Cúcuta to the border with Venezuela, and Colombia via Cartagena.

FIGURE 3



Source: Graphic European Union.

This digital interconnectivity between Latin American countries will contribute to regional and interregional integration and support the partnership between the European Union and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) by strengthening cooperation in the fields of science, research, innovation, technology, and higher education.

Financial trading, the tech industry and aerospace can also benefit

EllaLink almost halves the latency between Latin America and Europe from just over 100 milliseconds to 60 milliseconds.

The low latency is a great advantage for financial trading between Europe and Brazil. In high-frequency and algorithmic financial trading, milliseconds can significantly influence the position of the trade. Low latency can therefore make real-time trading much more attractive, as even the smallest delays in the millisecond range can affect the profit margin of trades.

In addition, the operators of EllaLink have already concluded partnerships with the telecommunications provider IP Telecom and the world's leading Internet node operator DE-CIX. Each of the three partners fulfils its own tasks. While EllaLink ensures data transport, IP Telecom provides the connections from companies in Brazil and Europe to the DE-CIX Internet hubs.

DE-CIX will provide access to the largest Southern European data center ecosystem via its nodes in Lisbon, Madrid, and Marseille. EllaLink connects strategic data centers with each other. It provides transmission power to Equinix International Business Exchange (IBX) and the data centers SP4 in São Paulo, LS1 in Lisbon and MD2 in Madrid.

Access to the ecosystem in conjunction with fast transatlantic transmission is of particular importance for content providers (games, video and streaming service providers) and cloud companies.

Booming digital services and new cloud and software solutions are creating opportunities to set up joint technology hubs, particularly in the research centers in Portugal and Brazil. Start-ups and IT companies can establish themselves directly on site thanks to the ideal conditions for fast data transmission.

The European Union has also announced that the cable connection will also have an impact on the European Copernicus earth observation

program. It will ensure the faster exchange of earth observation data in larger data packages. Brazil also hopes that this will enable it to participate in the European space program.

Spying opportunities are restricted and data protection is strengthened

According to the Brazilian government, another aspect played an enormous role in the endeavors to establish a “dedicated cable connection” from Latin America to Europe. EllaLink ensures the neutrality of data traffic and prevents possible surveillance by US intelligence services. Since the Cold War, it has been common practice for US intelligence services to tap into submarine cables to intercept communications and capture data traffic.⁸

From Brazil’s perspective, it was previously not possible to transmit data via a node in the USA – neither across the Atlantic nor across the Pacific. This is now changing thanks to EllaLink, which, in addition to the connection across the Atlantic to Europe and Africa, also enables the USA to be directly excluded from the transmission and restricts the USA’s ability to control data traffic.

In addition, the secure transport of data between Europe and Brazil is guaranteed and considers the high requirements of European data protection law. This is particularly important for sensitive data transport, as is the case in the e-health sector.

8 Blitz, Matt: Secrets hunt the still-classified Operation Ivy Bells, a daring Cold War wiretapping operation conducted 400 feet underwater. How-Secret-Underwater-Wiretapping-Helped-End-the-Cold-War.pdf (ussvirginiabase.org)

EllaLink can accelerate the resumption of bi-regional dialogue between the EU and Latin America

With the EllaLink, Brazil and the Latin American countries as well as Portugal and the European Union are meeting the growing demand for data transmission and responding to geopolitical developments.

With the Global Gateway Initiative, the European Union is not only countering the Chinese advance through the Belt and Road Initiative with its own approach but is also sending a first small signal to the big tech companies from the USA and China in the competition for submarine cable infrastructures.

With the high-speed connection, this cable infrastructure is competitive with comparable cable projects such as PEACE, Bifrost or SEA-H2X. Spain and Portugal in particular represent an important hub for other European markets to South America and Brazil.

The increasing networking between the EU and Latin America resulting from the Bella program, but also among the Latin American countries themselves, offers a great opportunity in the course of the bi-regional dialogue between the EU and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), which was resumed in Brussels in July of this year. While joint conferences were held every two to three years between 1999 and 2015, the dialogue has now been interrupted for some time.

In recent years, the European Union has lost influence and significance as a result.

However, the targeted orientation of the Bella program towards a common research area, among other things, is proving to be a targeted and specific form of cooperation that could revitalize the dialogue format and make Europe more attractive again. The countries of Latin America are by no means dependent on the European Union in view of China's continued advance on the continent. When it comes to trade and investment, China has overtaken the EU. Especially as many Latin

American countries are more reluctant to make far-reaching offers of cooperation in order to continue working with other countries. In the field of education and research, however, the situation is different. EllaLink, for example, is creating a joint research network and contributing to a common research area, regardless of whether there are thousands of kilometers between Europe and Latin America.

In any case, the far-reaching planning, the partnerships that have been forged and the focal points of the cooperation during the cable project show that EllaLink is not just a mere cable link between two continents across the Atlantic. It is designed to bring two continents closer together (again) scientifically, economically, and culturally and to revive a dialogue that has been neglected for some time.

Ferdinand Gehringer has been working at the Konrad-Adenauer-Stiftung since March 2021 and since November 2021 as a Policy Advisor on Cybersecurity in the Department International Politics and Security. Before that, he initially worked as a Policy Advisor for International Law and Rule of Law and he was the Coordinator of the Foundation's Rule of Law Programmes. Ferdinand Gehringer is a licensed lawyer and certified mediator.

A cooperação em matéria de Defesa entre Brasil e Europa diante do mundo em transformação

João Marcelo Dalla Costa

1. Introdução e breve histórico da cooperação militar

A cooperação na área de Defesa entre Brasil e Europa possui um histórico que inicia com a própria independência do país. Esta cooperação se dá tanto na forma da consecução de produtos de defesa (PRODES), com a pesquisa, desenvolvimento e transferência de equipamentos de emprego militar; quanto de forma doutrinária e organizacional, com intercâmbios pontuais para troca de conhecimentos marciais específicos e a realização de treinamentos e exercícios conjuntos.

Os laços militares entre Brasil e Europa são de tal forma profundos que conflitos e mudanças políticas no teatro europeu sempre tiveram um impacto direto nas Forças Armadas brasileiras. Já no período anterior à independência do Brasil, a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro marcou o desenvolvimento da organização castrense portuguesa em solo nacional com o surgimento do Quartel-General da Corte e os primeiros sinais de atividades de Estado-Maior no Brasil. Esta nova organização possibilitou o surgimento de contingentes nacionais de milícias locais seguindo os modelos e normas militares lusitanos. Estas tropas locais puderam lutar durante a guerra de independência do Brasil de forma estruturada e adestrada, com motivação patriótica pela liberdade e unidade nacional. Assim sendo, a influência portuguesa permaneceu presente no Exército Brasileiro em seus anos iniciais.

Com as diversas participações na resolução de conflitos internos, as Forças Armadas brasileiras, principalmente após as operações de Canudos e do Contestado, mostraram um desgaste doutrinário, de material e defasagem nos processos profissionais que haviam sido empregados com sucesso na Guerra da Tríplice Aliança. Com a unificação do Império Alemão e a supremacia militar prussiana no teatro europeu, exemplificado nas vitórias prussianas nas Guerras de Unificação (Guerra Austro-Prussiana; Guerra Dano-Prussiana; e Guerra Franco-Prussiana), a recém criada República brasileira buscou a cooperação através de solicitação para o estabelecimento de uma missão militar germânica de instrução e aquisição de material. No entanto, com as mudanças geopolíticas na Europa e a declaração de guerra do Brasil contra o Império Alemão a missão germânica¹ foi cancelada.

Com o final da primeira Guerra Mundial, o Brasil firmou com a França uma ampla cooperação militar que resultou na missão francesa. A missão militar francesa (MMF) durou de 1918 a 1939 e incluiu diversas áreas, como o preparo e emprego de infantaria, cavalaria, a novidade da aviação militar e o emprego de blindados no campo de batalha. Assim, a missão francesa influenciou a compra de equipamentos e o desenvolvimento e emprego de técnicas e táticas que haviam sido testados no conflito europeu. A missão francesa coexistiu com uma missão cartográfica austríaca (Missão Cartográfica Imperial Militar Austríaca) na década de 1920.

Devido às mudanças geopolíticas na Europa que levaram ao advento da segunda Guerra Mundial, o Brasil se aproximou dos Estados Unidos adotando inicialmente uma missão militar americana (1934 até 1945) e, posteriormente, assinou um acordo de assistência militar com os Estados Unidos em 1952 que perdurou até 1977. No entanto, mesmo durante este período de grande influência americana, as relações mili-

1 A missão deu origem a uma série de oficiais reformadores dentro do Exército Brasileiro, os chamados “Jovens Turcos”.

tares entre Brasil e Europa permaneceram presentes com a compra de equipamentos de origem europeia e intercâmbios pontuais. A confiança gerada por décadas de cooperação era de tal monta que, em 1975, foi assinado o acordo de cooperação nuclear entre o Brasil e a República Federal da Alemanha.

A partir dos anos 1970, o Brasil buscou distanciar-se dos Estados Unidos com o intuito de exercitar uma autonomia estratégica com a modernização e desenvolvimento de sua base industrial de Defesa, acompanhado pelo impulso econômico da nação. Concomitantemente, o Brasil buscou gerar uma doutrina autóctone baseada na realidade da Guerra Fria, que impunha ao país uma constante vigilância sobretudo às diversas guerrilhas oriundas de movimentos revolucionários patrocinados por Cuba e União Soviética. Esta reorganização das Forças Armadas brasileiras possibilitou adaptar os conhecimentos adquiridos à realidade nacional.

Com o fim da Guerra Fria e início do século XXI, o Brasil confirma sua autoafirmação como potência média e líder na América Latina e Atlântico Sul, capaz de estender sua influência com uma política externa ancorada nas relações com o Sul Global. Neste período, podemos observar posicionamentos internacionais marcantes como a criação do Mercosul; o protagonismo no debate sobre a mudança climática com a conferência Rio 92; a liderança militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH); um papel ativo para a reformulação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); a criação do Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e a criação do Fórum Brasil-Rússia-Índia-China (BRICS), entre outros. No plano interno destacam-se a publicação da Política de Defesa Nacional em 1996 e a criação do Ministério da Defesa em 1999. Neste período, a cooperação com a Europa também floresce através de acordos para a modernização dos meios militares nacionais com a compra de equipamentos europeus altamente tecnológicos por um baixo custo. A Europa vivia então um momento de redução considerável de suas Forças Armadas e havia um

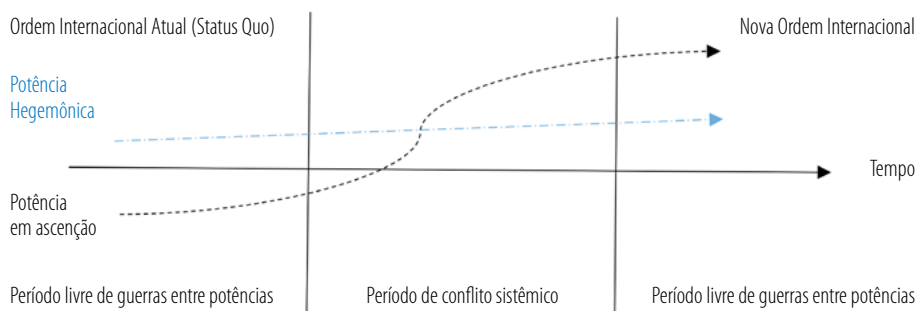
excedente de equipamentos ocidentais que foi utilizado pelo Brasil para modernizar as suas Forças Armadas.

A terceira década do século XXI chega apresentando um mundo em transformação acelerada, trazendo novamente uma potencial dicotomia para a política internacional. Este cenário apresenta oportunidades e desafios para o Brasil e a sua relação com a Europa.

2. Transição hegemônica? Oportunidades e desafios para a cooperação Brasil – Europa

No livro clássico de Kenneth Organski denominado *World Politics* (1961), o autor afirma que a transição de poder internacional é um assunto tratado entre as grandes potências. Esta transição pode ser inferida pelo aumento significativo do poder nacional em uma grande nação causado pelo seu rápido desenvolvimento econômico. Desta forma, o crescimento exponencial de uma potência traz instabilidade para o sistema internacional, principalmente na sua relação com a potência hegemônica. Exemplos históricos desta alteração no equilíbrio de poder internacional trazem imagens de guerras entre grandes potências. Enquanto a potência hegemônica luta para manter a sua posição no sistema internacional (*status quo*), a potência emergente peleia para alterar o equilíbrio de poder e assumir a liderança ou reorganizar o sistema internacional. Estes conflitos inevitáveis na política internacional são denominados conflitos sistêmicos. Enquanto houver o completo controle da ordem no sistema internacional pela potência hegemônica (e seus aliados) em termos políticos, econômicos, militares e jurídicos, a paz sistêmica é mantida. No entanto, as relações internacionais são caracterizadas por sua fluidez, portanto alterações no poder relativo das potências é um fato corriqueiro. O conflito sistêmico ocorrerá caso uma das poucas potências de segunda linha estiver insatisfeita com a configuração da ordem internacional existente e auferir ganhos relativos de poder exponenciais que a coloquem em uma posição de desafiar o *status quo*.

FIGURA 1.



Fonte: Gráfico adaptado de David (2011; p.7).

Em outro estudo clássico na área da Teoria da Estabilidade Hegemônica (também denominada Teoria da Transição de Poder), Robert Gilpin em seu *War and Change in World Politics* (1981), traz o conceito de “guerra hegemônica”. Gilpin defende que os esforços de uma potência em ascensão necessariamente a colocam em rota de colisão com a potência hegemônica e seus aliados no que concerne as regras que governam o atual sistema internacional, a divisão de esferas de influência e as fronteiras territoriais reconhecidas. Portanto, a guerra hegemônica necessariamente irá ocorrer entre a potência dominante (e seus aliados) e a potência em ascensão (e seus aliados) caso eles não consigam conciliar suas divergências de forma pacífica. No entanto, Gilpin observa que o meio natural para a resolução de diferenças estruturais (como a criação de uma nova ordem internacional) entre grandes potências no sistema internacional é a guerra hegemônica. De acordo com Gilpin:

Todos os sistemas internacionais conhecidos ao longo da História foram consequência dos alinhamentos territoriais, econômicos e diplomáticos que resultaram de tais conflitos hegemônicos. A consequência mais importante da guerra hegemônica é que ela altera o sistema de acordo com a nova distribuição de poder internacional; ela reorganiza os componentes básicos do sistema. Tanto a vitória como a derrota reconfiguram a hierar-

quia de prestígio, de acordo com a nova distribuição de poder internacional. (1981; 198, tradução livre).

O século XXI está sendo marcado por um potencial conflito sistêmico entre Estados Unidos, como potência hegemônica em declínio, e a China como potência hegemônica em ascensão. A agressão injustificada da Ucrânia pela Rússia pode ser considerada um dos sintomas deste conflito sistêmico que tende a escalar. A aliança transatlântica percebe a guerra na Ucrânia como ameaça direta para a ordem pacífica europeia pós-Guerra Fria e sugere que a agressão russa tem a intenção de suprimir o modelo democrático e autônomo representado pela Ucrânia. O pensamento ocidental corrente defende que a Rússia entende que a democracia e a autonomia das nações que um dia integraram a sua esfera de influência representam uma ameaça existencial às suas próprias estruturas autoritárias.

Esta visão sobre o conflito na Ucrânia não é compartilhada pelos países latino-americanos, inclusive pelo Brasil. Existem percepções diferentes e entendimentos de que a redistribuição de ganhos no sistema internacional ocasionada pelo conflito sistêmico pode beneficiar potências médias, como o Brasil. Neste enquadramento, o Brasil postula uma participação ativa na transformação do sistema multilateral, seja através da promoção de uma improvável reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e, mais concretamente, pela construção de mecanismos multilaterais alternativos como os BRICS, e a busca ativa de uma agenda Sul-Sul na qual o país possa ter um papel decisivo.

Na visão do Brasil, a alteração da balança de poder internacional gera riscos mas apresenta oportunidades, que podem ser auferidas através da uma nova arquitetura internacional. A aposta é que a Europa e os Estados Unidos ficarão cada vez mais pressionados a cooperar e fazer concessões, inclusive em relação ao Acordo Comercial Mercosul-União Europeia. A necessidade de insumos para a indústria europeia (não somente de Defesa) que estão localizados no Brasil também impõe

a relevância da cooperação e a realização de concessões por parte dos europeus, caso queiram manter a competitividade (política, econômica, mas também militar) em relação à China. Diferentemente da Europa, a China, em seus relacionamentos internacionais, não impõe condicionais (sejam elas ambientais, sociais ou políticas) e tampouco possui (ainda) um histórico de colonialismo, de promessas não cumpridas e de dois pesos e duas medidas em relação ao Brasil. No entanto, o modelo chinês de cooperação internacional está baseado justamente em uma estratégia de transformação do sistema internacional, promovendo dependências econômicas e políticas com o país asiático.

3. Cooperação em matéria de Defesa entre Brasil e Europa

Conforme apresentado no início deste artigo, a cooperação em matéria de Defesa entre o Brasil e a Europa ocorre de forma fluída e crescente ao longo da história. No entanto, em nenhum outro momento a relação foi tão profícua (em termos de projetos, tecnologias, valores e perspectivas) como atualmente. A título de ilustração, iremos elencar alguns dos principais programas e projetos de cooperação em andamento. Uma apreciação de todos os programas e projetos atuais não caberia no escopo e limitações do presente artigo.

Inicialmente, cabe salientar que o Brasil possui acordos de cooperação em matéria de Defesa com a maior parte dos países europeus². A cooperação se estende desde o intercâmbio de praças e oficiais nas diversas escolas de capacitação e academias militares de mais alto nível, passando pela pesquisa acadêmica de civis e militares, a troca de informações, dados e catalogação, participação em exercícios e operações

2 Os acordos vigentes podem ser acessados pelo site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e seu mecanismo de busca “Concórdia”.

militares conjuntos e, finalmente, a compra, venda e desenvolvimento conjunto de produtos de Defesa (PRODES).

Via de regra, os intercâmbios são pautados pelas chamadas bilaterais. As bilaterais são acordos específicos das Forças Armadas que geralmente estão vinculados a um acordo quadro de cooperação em matéria de Defesa a nível ministerial. Estas bilaterais regulam o intercâmbio de instrutores, bem como de alunos de instituições militares de ensino, a participação em cursos teóricos e práticos, seminários, conferências, debates e simpósios em instituições dos países signatários, mas também predefinem a regularidade dos encontros de alto nível e os custos. Vale destacar a relevância da inserção nas bilaterais dos programas académicos das instituições militares para o intercâmbio dos corpos docentes e discentes, civis e militares, bem como o desenvolvimento de agendas de pesquisa comuns nos programas de pós-graduação em Ciências Militares do Brasil e de países europeus.

Em termos de desenvolvimento conjunto e aquisição de equipamento de emprego militar, iremos apresentar brevemente os quatro principais programas e projetos de cooperação atuais entre o Brasil e a Europa em termos de valor tecnológico e volume financeiro.

O primeiro grande programa de cooperação tecnológica para o desenvolvimento conjunto de equipamento militar entre Brasil e Europa a ser citado como caso de sucesso é o programa FX2 que deu origem ao Gripen NG. O programa FX2 buscou capitalizar o avanço tecnológico do setor aeroespacial brasileiro concomitantemente ao aumento da pressão regional externa (Chile e Venezuela haviam feito importantes aquisições) pela modernização dos meios da aviação de caça da Força Aérea Brasileira (FAB). Em 2013, a empresa sueca SAAB foi anunciada como vencedora do processo licitatório por oferecer as melhores condições técnicas (transferência de tecnologia; desempenho técnico; custos operacionais; arquitetura modular; participação de empresas brasileiras). O contrato, com investimentos aproximados de 4,5 bilhões de dólares contempla a entrega inicial de 36 aeronaves. Em maio de 2023, fruto da

parceria entre SAAB e Embraer, foi lançada, em Gavião Peixoto (SP), a primeira linha de produção do F-39 Gripen fora da Suécia.

O Programa de Submarinos (PROSUB) da Marinha do Brasil representa um grande marco na cooperação entre Brasil e Europa para o desenvolvimento de produtos de Defesa de última geração. O programa foi criado em 2008 através de uma parceria entre o Brasil e a França com o objetivo de transferir tecnologia e capacitar a indústria nacional para a produção de submarinos da classe Scorpène³ e para a produção do primeiro submarino brasileiro convencionalmente armado com propulsão nuclear. Além da produção dos submarinos, a cooperação contempla a construção de um complexo de infraestrutura industrial e de apoio à operação dos submarinos em Itaguaí (RJ). No início de 2018, foi inaugurado o Estaleiro de Construção e, já em dezembro do mesmo ano, foi lançado ao mar o submarino Riachuelo, o primeiro submarino convencional produzido no contexto do programa. Os próximos passos do programa são o lançamento de mais dois submarinos convencionais em 2024. A entrega do primeiro submarino convencionalmente armado com propulsão nuclear está prevista para 2033.

O Programa Guarani do Exército Brasileiro em cooperação com a empresa italiana Iveco representou a retomada da capacidade de produção autóctone de blindados. Inicialmente concebido como uma viatura blindada de transporte de tropas sobre rodas (VBTP-MR), ele é o substituto natural do EE-11 Urutu e teve como premissas a capacidade técnica, o desempenho operacional, o baixo custo e a retomada da capacidade de produção de blindados pela indústria nacional. O programa define que haja a nacionalização de ao menos 60% dos componentes (incluindo fabricação local do aço blindado conjuntamente com a USIMINAS). Neste sentido, a Fiat Automóveis S.A. divisão Iveco foi selecionada para desenvolver a VBTP-MR em parceria com o Exército Brasileiro. Para tanto, a empresa italiana construiu sua primeira unidade fabril fora da Europa,

3 Os submarinos produzidos no Brasil receberão a nomenclatura Classe Riachuelo.

em Sete Lagoas (MG), com capacidade produtiva para até 200 unidades do blindado por ano. Segundo o planejamento do Exército, devem ser compradas 600 unidades da versão transporte de tropas e serão encomendadas e produzidas outras variantes do blindado. Em 2022, foi assinado outro contrato com a italiana Iveco-Oto Melara para a compra de viaturas blindadas de combate para a cavalaria (VBC-Cav MSR 8x8) Centauro II que destinam-se a substituir parte da frota de blindados EE-9 Cascavel.

O Programa Fragatas Classe “Tamandaré” da Marinha do Brasil busca a capacitação tecnológica para a construção, em solo nacional, de navios multipropósito modernos para a defesa do litoral brasileiro e o apoio à política externa, sendo que o primeiro lote de quatro Fragatas deverá ser entregue entre 2025 e 2029. O programa é desenvolvido através da cooperação entre Brasil e Alemanha. O consórcio Águas Azuis é liderado pela empresa alemã ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS) com a participação da Embraer e da Atech. Em 2020, foi assinado o contrato entre o consórcio Águas Azuis e a estatal Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) no valor de 9,5 bilhões de Reais. O contrato principal inclui a aquisição e construção das Fragatas no Brasil e o contrato coligado versa sobre a transferência de tecnologia e *know-how* relativos ao Sistema de Gerenciamento de Combate e ao Sistema Integrado de Gerenciamento da Plataforma. A cooperação naval entre Brasil e Alemanha tem sido profícua desde o desenvolvimento do submarino Classe Tupi em 1985 e, agora, com o programa de Fragatas da Classe Tamandaré.

Considerações finais

Como pudemos observar, a cooperação em matéria de Defesa entre o Brasil e a Europa é um *fait accompli*. É uma cooperação que ocorre diuturnamente desde a independência do país. Ao longo da história, os eventos ocorridos no teatro europeu influenciaram significativamen-

te os caminhos desta cooperação, porém podemos observar que esta progrediu de maneira constante até chegarmos nos grandes programas atuais.

Neste mundo em transformação, com o potencial conflito sistêmico entre Estados Unidos e China, a cooperação em matéria de Defesa entre Brasil e Europa também enfrenta desafios ao passo que os conflitos latentes vão se tornando guerras. Este mundo em transformação também apresenta oportunidades para o aprofundamento da cooperação em matéria de Defesa entre Brasil e Europa. Tendo em vista a importância geopolítica e estratégica do Brasil como potência média líder, a Europa não pode se furtar da grande vantagem de uma cooperação extensa em matéria de Defesa com o país.

A competente política externa brasileira terá uma janela de oportunidade de maximizar os ganhos relativos de poder com a instabilidade do sistema internacional. A Europa deverá ter uma postura mais concessiva com propostas mais abrangentes para também auferir os ganhos de poder desta cooperação.

João Marcelo Dalla Costa · Doutor em Ciência Política pela Eberhard-Karls Universität Tübingen. Ex Professor de Ciências Militares na Escola de Comando e Estado Maior do Exército Brasileiro. Conselheiro Acadêmico da Brussels Diplomatic Academy (Vrij Universiteit Brussels), atua como desenvolvedor de negócios para empresa do setor de Defesa na Europa.

Defense cooperation between Brazil and Europe in the face of a changing world

João Marcelo Dalla Costa

1. Introduction and brief history of the military cooperation

Defense cooperation between Brazil and Europe is historic and begins at the time of the country's independence. This cooperation takes the form both of the production of defense products (PRODES), with the research, development and transfer of equipment for military use, as well as doctrinal and organizational cooperation, with occasional exchanges of specific martial knowledge and joint training and exercises.

The military ties between Brazil and Europe run so deep that conflicts and political changes in the European theater have always had a direct impact on the Brazilian Armed Forces. Even before Brazil's independence, the transfer of the Portuguese court to Rio de Janeiro marked the development of the Portuguese military organization in Brazil, with the establishment of the Court's General Headquarters and the first signs of General Staff activities in Brazil. This new organization enabled local militias to emerge following Portuguese military models and norms, and local troops were able to fight during Brazil's war of independence in a structured and trained manner, with patriotic motivation for freedom and national unity. In this manner, the Portuguese influence continued in the Brazilian Army's early years.

As a result of their various roles in resolving internal conflicts, the Brazilian Armed Forces, especially after the Canudos and Contestado operations, showed a lack of doctrine, material and professional processes that had been successfully employed in the War of the Triple Alliance. With the unification of the German Empire and the Prussian military supremacy in the European theater, exemplified by Prussian victories in the Wars of Unification (Austro-Prussian War; Dano-Prussian War; and Franco-Prussian War), the newly created Brazilian Republic sought cooperation by requesting the establishment of a German military mission for instruction and acquisition of material. However, with the geopolitical changes in Europe and Brazil's declaration of war against the German Empire, the German mission¹ was canceled.

With the end of the First World War, Brazil signed a broad military cooperation agreement with France, which resulted in the French mission. The French military mission (MMF) lasted from 1918 to 1939 and included various areas, such as the preparation and use of infantry, cavalry, the novelty of military aviation and the use of armored vehicles on the battlefield. The French mission thus influenced the purchase of equipment and the development and use of techniques and tactics that had been tested in the European conflict. The French mission coexisted with an Austrian cartographic mission (Austrian Imperial Military Cartographic Mission) in the 1920s.

Due to the geopolitical changes in Europe that led to the outbreak of the Second World War, Brazil moved closer to the United States, initially adopting an American military mission (1934 to 1945) and later signing a military assistance agreement with the United States in 1952 that lasted until 1977. However, even during this period of great American influence, military relations between Brazil and Europe continued with the purchase of European equipment and occasional ex-

1 The mission gave rise to a series of reformist officers within the Brazilian Army, the so-called "Young Turks" (*jovens turcos*).

changes. The trust generated by decades of cooperation was such that, in 1975, a nuclear cooperation agreement was signed between Brazil and the Federal Republic of Germany.

In the 1970s, Brazil sought to distance itself from the United States in order to pursue a strategic autonomy with the modernization and development of its defense industrial base, followed by the nation's economic boost. At the same time, Brazil sought to create a domestic doctrine based on the reality of the Cold War, which imposed constant vigilance on the country, especially with regard to the various guerrilla movements originating from revolutionary movements sponsored by Cuba and the Soviet Union. This reorganization of the Brazilian Armed Forces made it possible to adapt the knowledge acquired to the national reality.

With the end of the Cold War and the beginning of the 21st century, Brazil confirmed its self-assertion as a middle power and a leader in Latin America and the South Atlantic, capable of extending its influence by practicing a foreign policy based on its relations with the Global South. During this time period, we can see significant international stances such as the creation of Mercosur, the leading role in the debate on climate change at the Rio 92 conference, the military leadership of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), an active role in the reformulation of the United Nations Security Council (UNSC), the creation of the India-Brazil-South Africa Forum (IBSA) and the creation of the Brazil-Russia-India-China Forum (BRICS), among others. On the domestic front, noteworthy are the publication of the National Defense Policy in 1996 and the creation of the Ministry of Defense in 1999. Also the cooperation with Europe flourished during this period, with agreements being established for the modernization of national military means through the purchase of highly technological European equipment at a low cost, due to the fact that Europe was experiencing a considerable reduction in its armed forces and there was a surplus of Western equipment which Brazil utilized to modernize its armed forces.

The world enters the third decade of the 21st century facing rapid changes and a new potential dichotomy to international politics. This scenario presents opportunities and challenges for Brazil and its relationship with Europe.

2. A hegemonic transition? Opportunities and challenges for cooperation between Brazil and Europe

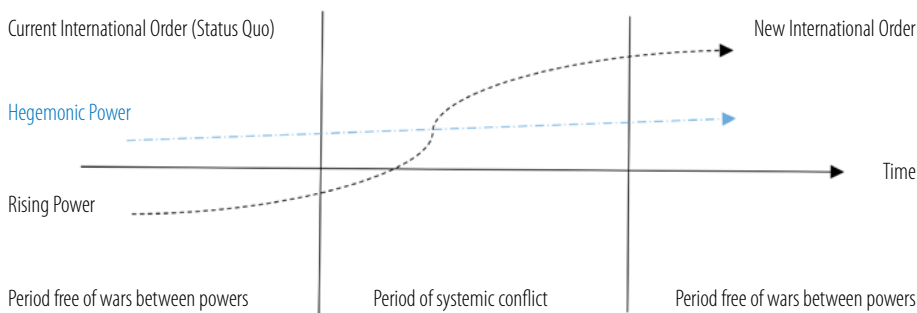
In Kenneth Organski's classic book *World Politics* (1961), the author states that the transition of power in the international landscape is a matter for the great powers. This transition can be inferred by the significant increase in a large nation's national power caused by its rapid economic development. In this way, the exponential growth of an emerging power brings instability to the international system, especially in its relationship with the hegemonic power. Historical examples of this shift in the international balance of power bring images of wars between great countries. While the hegemonic power struggles to maintain its position in the international system (*status quo*), the emerging power struggles to change the balance of power and take the lead or, at least, reorganize the international system. These inevitable conflicts in international politics are called systemic conflicts. As long as the hegemonic power (and its allies) has complete control of the order in the international system in political, economic, military and legal terms, systemic peace is maintained. However, international relations are fluid and changes in the relative power of countries is a common occurrence. Systemic conflict will emerge if one of the few second-tier powers is dissatisfied with the existing international order and makes exponential relative power gains that put it in a position to challenge the *status quo*.

In another classic study in the field of Hegemonic Stability Theory (also known as Power Transition Theory), Robert Gilpin, in his *War and Change in World Politics* (1981), introduces the concept of "hegemonic war". Gilpin argues that the efforts of a rising power neces-

sarily put it on a collision course with the hegemonic power and its allies regarding the rules governing the current international system, the division of spheres of influence and the recognized territorial borders. Therefore, hegemonic war will necessarily occur between the dominant power (and its allies) and the emerging power (and its allies) if they fail to reconcile their differences peacefully. However, Gilpin notes that hegemonic war is the natural means of resolving structural differences (such as the creation of a new international order) between great powers in the international system. According to Gilpin:

All known international systems throughout history have been the consequence of the territorial, economic and diplomatic realignments that have resulted from such hegemonic conflicts. The most important consequence of hegemonic warfare is that it alters the system according to the new distribution of international power; it reorganizes the basic components of the system. Both victory and defeat reconfigure the hierarchy of prestige according to the new distribution of international power. (1981; 198).

FIGURE 1



Source: Chart adapted from David (2011; p.7).

The 21st century is being marked by a potential systemic conflict between the United States as a declining hegemonic power and China as a rising hegemonic power. Russia's unjustified aggression against Ukraine

can be considered one of the symptoms of this systemic conflict, which tends to escalate. The transatlantic alliance perceives the war in Ukraine as a direct threat to the peaceful post-Cold War European order and suggests that Russian aggression is intended to suppress the democratic and autonomous model represented by Ukraine. Mainstream Western thinking argues that Russia sees the democracy and autonomy of the nations that once formed part of its sphere of influence as an existential threat to its own authoritarian structures.

This view of the conflict in Ukraine is not shared by Latin American countries, including Brazil. There are different perceptions and understandings that consider that the redistribution of gains in the international system caused by the systemic conflict could benefit middle powers such as Brazil. Within this framework, Brazil advocates an active participation in the renewal of the multilateral system, whether through the promotion of an unlikely reform of the United Nations Security Council or, more concretely, through the construction of alternative multilateral mechanisms such as the BRICS, and the active pursuit of a South-South agenda in which the country can play a decisive role.

In Brazil's view, the shift in the international balance of power creates risks but also presents opportunities that can be gained through a new international architecture. The bet is that Europe and the United States will come under increasing pressure to cooperate and make concessions, including in relation to the Mercosur-European Union Trade Agreement. The need for inputs for European industry (not just defense) that are located in Brazil also imposes the importance of cooperation and concessions on the part of the Europeans if they want to remain competitive (politically, economically, but also militarily) against China. Unlike Europe, China does not impose conditionalities (whether environmental, social or political) in its international relations, nor does it (yet) have a history of colonialism, unfulfilled promises and double standards towards Brazil. However, the Chinese model of international cooperation is based precisely on a strategy of transforming

the international system, promoting dependencies – both economic and political with the Asian country.

3. Defense cooperation between Brazil and Europe

As presented at the beginning of this article, defense cooperation between Brazil and Europe has been fluid and growing throughout history. However, at no other time has the relationship been as fruitful (in terms of projects, technologies, values and prospects) as it is today. By way of illustration, we will list some of the main ongoing cooperation programs and projects. The scope and limitations of this paper do not allow for an appraisal of all current programs and projects.

First of all, it should be noted that Brazil has defense cooperation agreements with most European countries². Cooperation ranges from the exchange of officers and non-commissioned officers at the various training schools and top-level military academies, to academic research by civilians and military personnel, the exchange of information, data and cataloging, participation in joint military exercises and operations, and finally the purchase, sale and joint development of defense products (PRODES).

As a rule, exchanges are based on bilateral agreements. Bilaterals are agreements specific to the Armed Forces, which are usually linked to a framework agreement on defense cooperation at the ministerial level. These bilaterals regulate the exchange of instructors, as well as students from military educational institutions, the participation in theoretical and practical courses, seminars, conferences, debates and symposia at institutions in the signatory countries, but also predefine the regularity of high-level meetings and their costs. It is worth highlighting the importance of including the academic programs of the military institu-

2 Current agreements can be accessed via the website of the Brazilian Ministry of Foreign Affairs and its “Concordia” search engine.

tions for the exchange of teaching staff and students, both civilian and military, as well as the development of common research agendas in the postgraduate programs in Military Sciences in Brazil and European countries.

In terms of joint development and acquisition of military equipment, we will briefly present the four main cooperation programs and projects currently underway between Brazil and Europe in terms of technological value and financial volume.

The first major technological cooperation program for the joint development of military equipment between Brazil and Europe and considered a success story is the FX2 program, which gave rise to the Gripen NG. The FX2 program sought to capitalize on technological advances in the Brazilian aerospace sector while external regional pressures (Chile and Venezuela had made major acquisitions) for the modernization of the Brazilian Air Force's (FAB) fighter aircraft increased. In 2013, the Swedish company SAAB was announced as the winner of the bidding process for offering the best technical conditions, including technology transfer technical performance operating costs modular architecture and participation of Brazilian companies. The contract, with investments of approximately 4.5 billion dollars, includes the initial delivery of 36 aircraft. In May 2023, as a result of the partnership between SAAB and Embraer, the first F-39 Gripen production line outside Sweden was launched in Gavião Peixoto (SP).

The Brazilian Navy's Submarine Program (PROSUB) represents a major milestone in the Brazil-Europe cooperation for the development of state-of-the-art defense products. The program was created in 2008 through a partnership between Brazil and France with the aim of transferring technology and enabling the national industry to manufacture Scorpène-class³ submarines and the first conventionally nuclear-powered Brazilian submarine. In addition to the manufacture of the

3 The submarines produced in Brazil will be called the Riachuelo Class.

submarines, the cooperation includes the construction of an industrial infrastructure complex to support the operation of the submarines in Itaguaí (RJ). In early 2018, the construction yard was inaugurated and in December of the same year the Riachuelo submarine was launched, the first conventional submarine produced under the program. The next steps in the program are the launch of two more conventional submarines in 2024. Delivery of the first conventionally nuclear-powered submarine is scheduled for 2033.

The Brazilian Army's Guarani Program in cooperation with the Italian company Iveco represented the renewal of Brazil's capacity to produce armored vehicles. Initially conceived as a wheeled armored troop transport vehicle (VBTP-MR), this carrier is the natural replacement for the EE-11 Urutu and was based on the premises of technical capacity, operational performance, low cost and the resumption of the domestic industry's capacity to produce armored vehicles. The program calls for at least 60% of the components to be nationalized (including local manufacturing of the armored steel in conjunction with USIMINAS). To this end, Fiat Automóveis S.A.'s Iveco division was selected to develop the VBTP-MR in partnership with the Brazilian Army. To this end, the Italian company built its first manufacturing plant outside Europe, in Sete Lagoas (MG), with production capacity for up to 200 units of the armored vehicle per year. According to the Army's plans, 600 units of the troop transport version should be purchased and other variants of the armored vehicle will be ordered and produced. In 2022, another contract was signed with Italy's Iveco-Oto Melara for the purchase of Centauro II armored combat vehicles for the cavalry (VBC-Cav MSR 8x8), which are intended to replace part of the EE-9 Cascavel armored fleet.

The Brazilian Navy's "Tamandaré" Class Frigate Program seeks to build technological capacity for the construction of modern multipurpose ships domestically in order to defend the Brazilian coast and give support to the country's foreign policy. The first consignment of four frigates is due to be delivered between 2025 and 2029. The program is

being developed through cooperation between Brazil and Germany. The Águas Azuis (Blue Waters) consortium is led by the German company ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS) with the participation of Embraer and Atech. In 2020, a contract was signed between the Águas Azuis consortium and the state-owned *Empresa Gerencial de Projetos Navais* (EMGEPRON) worth 9.5 billion Reais. The main contract includes the acquisition and manufacture of the frigates in Brazil and the related contract deals with the transfer of technology and know-how relating to the Combat Management System and the Integrated Platform Management System. Naval cooperation between Brazil and Germany has been fruitful since the development of the Tupi Class submarine in 1985 and now with the Tamandaré Class Frigate program.

Final remarks

As noted, defense cooperation between Brazil and Europe is a *fait accompli*. It is a cooperation that has taken place continuously since the country's independence. Throughout history, events in the European theater have significantly influenced the course of this cooperation, but it is clear that it has progressed steadily and reached the current major programs.

In this changing world, with the potential systemic conflict between the United States and China, defense cooperation between Brazil and Europe also faces challenges as latent conflicts become wars. This changing world also presents opportunities for deepening defense cooperation between Brazil and Europe. Given Brazil's geopolitical and strategic importance as a leading middle power, Europe cannot shy away from the great advantage of extensive defense cooperation with the Latin American country.

Brazil's competent foreign policy will have a window of opportunity to maximize its relative power gains from the instability of the international system. Europe will have to adopt a more concessive stan-

ce with more comprehensive proposals in order to also reap the power gains from this cooperation.

João Marcelo Dalla Costa · PhD in Political Science from the Eberhard-Karls Universität Tübingen. Former Professor of Military Sciences at the Brazilian Army Command and General Staff School. Academic advisor to the Brussels Diplomatic Academy (Vrij Universiteit Brussels), he works as a business developer for a defense company in Europe.

A iniciativa 'Global Gateway' no contexto das relações Brasil-UE

Francesco Di Lodovico

1. Panorama das relações institucionais e econômicas entre o Brasil e a UE

Para melhor contextualizar a iniciativa Global Gateway (GG) da UE e a oportunidade que ela representa para o Brasil, precisamos, primeiramente, caracterizar brevemente os elementos mais importantes na evolução das relações institucionais e econômicas entre a UE e o Brasil. Em resumo, essas relações foram articuladas ao longo do tempo em dois níveis: regional (com o Mercosul, a Celac, o Lac) e bilateral (Brasil-EU), e foram moldadas pelo resultado cumulativo de vários acordos em ambos os níveis, com a eventual materialização de algumas tensões e reivindicações mútuas de privilegiar a parceria bilateral em detrimento do compromisso com a cooperação inter-regional. Dentre os acordos citados estão: o Acordo-Quadro de Cooperação CEE-Brasil (1992), o Acordo-Quadro de Cooperação UE-Mercosul (1995), o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia Comunidade Europeia-Brasil (2004), a Parceria Estratégica UE-Brasil (2007). Ao descrever essa cronologia resumida das relações entre a UE e o Brasil, não se pode ignorar que o Brasil se tornou o primeiro Estado sul-americano a reconhecer a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a **trocar missões de representação permanente em 1960**. Com a consolidação da democracia brasileira ao longo da década de 1980, as relações foram fortalecidas politicamente e em

termos de cooperação, e vários acordos foram assinados, até chegarmos ao **Acordo-Quadro de Cooperação CEE-Brasil de 1992**, abrangendo diversas áreas e estabelecendo uma estrutura dedicada a apoiar o diálogo político, a assistência ao desenvolvimento e o aumento dos volumes de comércio entre as partes. Devido às suas características, o Acordo foi classificado como um “acordo de terceira geração” e, de fato, estimulou consistentemente os investimentos europeus no Brasil, que aumentaram dez vezes entre 1995 e 2000. Entretanto, durante a década de 1990, a UE manteve suas relações com o Brasil principalmente por meio da **estrutura inter-regional desenvolvida com o Mercosul**, incentivando o desenvolvimento do regionalismo e concentrando-se em uma abordagem inter-regional. Foi criada uma estrutura interinstitucional ativamente incentivada pela UE, o que permitiu que as partes desenvolvessem um diálogo em todos os níveis. Isso resultou na assinatura do **Acordo de Cooperação Inter-regional (ACI) UE-MERCOSUL em 1992 e do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional (AQI) em 1995** (que entrou em vigor em 1º de julho de 1999), com o objetivo de fortalecer as relações entre as partes e preparar as condições que possibilitassem um Acordo de Associação (AA) inter-regional pleno. Esse processo ainda está em andamento e o AA deve ser concluído até o final de 2023. As negociações inter-regionais entre a UE e o Mercosul foram motivadas principalmente por uma rivalidade geoeconômica mais ampla entre a UE e os EUA, surgida em meio às condições geopolíticas promissoras trazidas pela dissolução da União Soviética e pelo fim da Guerra Fria. De fato, a iniciativa da UE foi uma reação estratégica à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA/FTAA), uma iniciativa liderada pelos EUA realizada entre 1990 e 2005, que ameaçava limitar ou fechar completamente o acesso aos mercados da AL a potências extrarregionais (Malamud, 2020)¹. No

1 Andrés Malamud, “Mercosur and the European Union: Comparative Regionalism and Interregionalism”, in Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press, 2020.

entanto, a posição do Mercosul não foi totalmente passiva, pois seus membros aproveitaram a crescente concorrência entre os EUA e a UE em seu benefício (Meissner, 2018)². Esse gatilho oportunista pode estar emergindo novamente no atual contexto geopolítico de crescente rivalidade entre os EUA e a China e, portanto, estar afetando diretamente os estágios finais da longa negociação entre a UE e o Mercosul para um AA e a implementação do projeto GG na região.

Após o ACI e o AQI, as relações UE-Brasil continuaram a se fortalecer, refletindo também, por um lado, o crescente peso político e econômico global do Brasil e um papel mais assertivo nos assuntos internacionais e, por outro, a avaliação da UE sobre o Brasil como um parceiro potencial em fóruns multilaterais, bem como a determinação da UE de superar a estagnação das negociações nas relações UE-Mercosul. Essa evolução culminou, em 2007, com o **estabelecimento da Parceria Estratégica entre a UE e o Brasil** e com a mudança da relação do foco inter-regional para o bilateral. No entanto, a Parceria institucionalizou um diálogo político sobre questões globais, regionais e bilaterais de interesse estratégico comum e a busca por ações conjuntas em vários campos, incluindo, formalmente, também o reforço do multilateralismo. Essa nova relação estratégica foi traduzida em uma agenda de trabalho por meio de **Planos de Ação Conjunta (PAC/JAP)**, o que implicou um diálogo mais intenso e consultas sistemáticas, realizadas por meio de uma série de reuniões estruturadas em diferentes níveis. Dada a diversidade de tópicos abrangidos pela parceria, **33 diálogos setoriais bilaterais** foram ativados entre representantes institucionais, altos funcionários, especialistas e técnicos de ambos os lados, alguns dos quais orientados para a cooperação bilateral e outros para a construção de posições conjuntas em fóruns multilaterais. Um **Comitê Conjunto bilateral** desempenha a função de coordenar a ampla agenda temática bilate-

2 Katharina Meissner, "Resorting to bilateralism: The EU, MERCOSUR, and the Strategic Partnership with Brazil", *Journal of European Integration*, 40(1), 2018

ral³. A Parceria também inclui um **diálogo regular entre o Congresso Nacional do Brasil e o Parlamento Europeu**. Apesar do início muito promissor e do importante impulso dado às relações Brasil-UE com laços políticos e econômicos e iniciativas de cooperação mais profundos, diversificados e aperfeiçoados, os resultados da Parceria foram muito limitados. A evolução contrastante das posições internacionais do Brasil e da UE criou mais dificuldades para as relações bilaterais e para o escopo do engajamento, em um sistema internacional político e econômico cada vez mais incerto e fragmentado, no qual as duas partes não compartilhavam mais necessariamente uma gama tão ampla de interesses comuns. A partir de **2014**, ano da última Cúpula política Brasil-UE, em que ambos se comprometeram com um **Plano de Ação sobre Investimento e Competitividade**, incluindo prioridades concretas para diferentes setores, **a relação bilateral entrou em uma fase de suspensão e a cooperação ficou estagnada até muito recentemente**, evidenciando um curso turbulento das relações UE-Brasil mais recentes. Após um período de 9 anos de limbo, a **8ª Cúpula Brasil-UE ocorreu em 30 de maio de 2023** e ambas as partes reafirmaram seu compromisso de redinamizar e ampliar a Parceria Estratégica estabelecida em 2007 e decidiram retomar as cúpulas anuais Brasil-UE para esse fim. Isso parece abrir uma nova fase positiva nas relações bilaterais e regionais, como confirmado pela visita da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, a Brasília em 12 de junho de 2023, reiterando o firme apoio da UE à implementação do Global Gateway (GG) na região e à finalização do Acordo de Associação (AA) UE-Mercosul. Além disso, a Cúpula entre a UE e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e

3 A agenda bilateral inclui, entre outros temas, relações políticas, paz e segurança internacionais, governança do setor público, direitos humanos, comércio, questões econômicas e financeiras, processo de integração do Mercosul, energia, cibernética, pesquisa e inovação, sociedade da informação, políticas sociais, educação, meio ambiente, integração regional, competitividade e mudanças climáticas.

Caribenhos (CELAC) em julho de 2023, a primeira desde 2015, ofereceu uma oportunidade única para revigorar a parceria UE-Brasil.

As relações econômicas e comerciais entre Brasil e UE são de grande relevância para ambos os lados. O comércio bilateral atingiu um valor recorde de quase 90,5 bilhões de euros no ano passado. Em 2023, a UE se tornou o segundo maior parceiro comercial do Brasil e o Brasil é o mais importante exportador de produtos agrícolas e alimentícios para a UE. Os laços de investimento também têm funcionado como fortes vínculos, com a UE investindo mais de 277 bilhões de euros no Brasil no ano passado e recebendo quase 132 bilhões de euros em Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs) brasileiros, o que torna o país o maior investidor latino-americano na UE. Recentemente, o Brasil se tornou o quinto maior investidor na UE, e o bloco europeu representa o segundo maior local de investimento para empresas brasileiras. A UE é o principal investidor estrangeiro no Brasil, com cerca de 50% do estoque total de IEDs no país. É claro que o AA do Mercosul, uma vez finalizado, e a implementação do GG poderão dar um novo impulso aos investimentos bilaterais. A relação evoluiu sensivelmente de uma relação assimétrica, com o Brasil recebendo investimentos da UE, para uma parceria em que ambos os lados buscam expandir suas atividades econômicas. Entretanto, embora as relações bilaterais de comércio e investimento sejam sólidas, elas também estão muito aquém de seu pleno potencial. Na ausência de progresso sustentado na agenda comercial inter-regional, o Brasil voltou-se para a Índia e a China a fim de diversificar suas relações comerciais e para novos investidores, como a região do Golfo, para atrair investimentos. A UE, por sua vez, buscou acordos individuais com países terceiros, afastando-se do modelo inter-regional. Os laços prósperos existentes e potenciais estão sendo cada vez mais expostos a grandes desafios globais, como picos de preços de energia, interrupções nas cadeias de suprimentos e atritos geopolíticos que empurram o mundo para uma onda de protecionismo e fragmentação economicamente prejudicial. Essas circunstâncias exacerbaram o declínio da relevância da

relação comercial entre a UE e o Brasil, em favor de outros concorrentes importantes e, principalmente, da China, que vem investindo continuamente em infraestrutura, transporte e tecnologia e lutando por uma participação na indústria automobilística e nos contratos públicos desde 2004. As relações econômicas com a China se assemelham cada vez mais a um esquema de comércio do tipo Norte-Sul, aumentando os temores do Brasil quanto aos possíveis riscos de declínio industrial. Enquanto o Brasil abastece a economia chinesa com recursos naturais (petróleo, café, açúcar, tabaco, carne e soja), a China exporta principalmente produtos manufaturados mais competitivos para o Brasil. O país asiático também está se tornando um importante cliente de matérias-primas e o principal fornecedor de produtos manufaturados da região. O impressionante progresso da China fez com que o país se tornasse um dos principais investidores e parceiros comerciais do Brasil. No Brasil, há uma certa consciência de que o capital privado de vários países europeus tem contribuído amplamente para sua industrialização há mais de 40 anos. Portanto, uma cooperação mais estreita com a UE é vista como uma forma garantida de manter e consolidar o investimento europeu na indústria brasileira e de promover o desenvolvimento tecnológico do país. Mas os interesses comerciais europeus na região estão enfrentando uma concorrência cada vez mais acirrada. Além disso, a posição da UE como modelo dentro da ordem econômica mundial tem sido ameaçada por iniciativas alternativas geradas por países emergentes, incluindo o Brasil, como a criação de um banco de desenvolvimento para os BRICS especificamente voltado para a infraestrutura⁴.

4 O Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) do BRICS foi criado em meados de 2014 pelos governos de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Ele foi criado com um aporte de capital bastante elevado de US\$ 50 bilhões inicialmente e pode crescer até US\$ 100 bilhões com contribuições de outros países. Ele fornece financiamento para investimentos em infraestrutura e desenvolvimento sustentável em escala significativa.

A UE, que já foi o principal parceiro comercial do Brasil, agora ocupa o segundo ou terceiro lugar como fornecedor e responde por apenas 16% das importações globais do país. Por sua vez, o Brasil foi ultrapassado por países como Índia e Coreia do Sul na classificação da UE como principal parceiro comercial extrabloco. Embora os vínculos comerciais e de investimento em geral continuem fortes, a UE está perdendo importância comercial para o Brasil desde a ascensão da China, cujo expansionismo contínuo coloca os investimentos e o comércio da UE na região em sério risco de encolher ainda mais. Em face dessas tendências preocupantes, o GG e o AA UE-Mercosul tornam-se ainda mais importantes, pois poderiam ajudar na retomada do relacionamento comercial, forjando uma das maiores áreas de livre comércio do mundo, abrangendo quase um quarto da economia global e 31% das exportações mundiais de mercadorias. O GG e o AA trarão benefícios concretos para ambos os lados, inclusive para a transição verde e a transformação em direção à neutralidade climática, promovendo o comércio e os investimentos bilaterais, diversificando as cadeias de suprimentos, promovendo empregos bem remunerados em ambos os lados, ao mesmo tempo em que protegem efetivamente o meio ambiente e cumprem os mais altos padrões de desenvolvimento sustentável. E, em ambos os lados, parece prevalecer a intenção de melhorar a resiliência econômica, reduzindo dependências excessivas, com base em um conceito de autonomia que não significa isolamento, mas exige ainda mais cooperação com parceiros econômicos e políticos confiáveis. O ano de 2023 poderá marcar a revitalização da cooperação e da parceria estratégica entre o Brasil e a UE.

2. Principais aspectos do projeto Global Gateway (GG)

O GG foi lançado em setembro de 2021 como a **Estratégia de Conectividade Global da UE**, que é a **contribuição da UE para reduzir a lacuna de investimento em infraestruturas globais em todo o mundo**, de acordo com o compromisso de junho de 2021 do G7 de lançar uma

parceria de infraestrutura transparente, de alto padrão e orientada por valores para atender às necessidades globais de desenvolvimento de infraestrutura⁵. Em suma, o GG é uma **estrutura de investimento para a construção de infraestrutura digital, de energia e de transporte sustentável em todo o mundo**, voltada ao cumprimento dos compromissos da agenda 2030 da ONU e de seus ODS, bem como do Acordo de Paris. A principal justificativa por trás da iniciativa é **impulsionar a posição da UE no cenário mundial e, particularmente, no Sul Global, enquanto as grandes potências concorrentes estão implementando estratégias semelhantes**⁶, com o objetivo de reforçar as relações comerciais e de investimentos e diminuir a dependência em poucos países para o fornecimento dos principais suprimentos, ao mesmo tempo em que promove mudanças positivas e sustentáveis nos países parceiros. Por meio do GG, a UE está **construindo parcerias econômicas com uma rede de países com interesses semelhantes** (like-minded countries) **em todo o mundo** para trabalhar em conjunto na promoção de investimentos em conectividade sustentável, com o **objetivo geral de mobilizar € 300 bilhões em investimentos até 2027**. Como parte da **estratégia de recuperação pós-pandemia**, o GG tem como objetivo enfrentar os desafios globais mais urgentes, desde as mudanças climáticas e a proteção do meio ambiente até a melhoria da segurança da saúde e o aumento da competi-

-
- 5 A lacuna de financiamento de infraestrutura para atingir as metas de segurança climática e proteção ambiental, acesso universal à energia, água e saneamento, maior mobilidade e melhor segurança alimentar foi estimada pelo Banco Mundial em países de baixa e média renda em mais de US\$ 2,7 trilhões em 2019 e o déficit global de investimento em infraestrutura chegará a € 13 trilhões até 2040, de acordo com estimativas do G20. Para preencher a lacuna e atingir os ODSs relacionados à infraestrutura nos países parceiros, mantendo-se no caminho certo para limitar as mudanças climáticas e a degradação ambiental, será necessário um investimento estimado em € 1,3 trilhão por ano.
- 6 A iniciativa “Belt and Road” da China, “Build Back Better World” e “Partnership for Global Infrastructure and Investment” dos EUA, “Clean Green Initiative” do Reino Unido.

tividade e das cadeias de suprimentos globais. **A iniciativa se concentra na infraestrutura física**, como cabos de fibra óptica, corredores de transporte e linhas de transmissão de energia limpa, a fim de fortalecer as redes digitais, de transporte e de energia. **Também proporcionará um ambiente propício** para garantir que os projetos sejam concretizados, **oferecendo investimentos atraentes e condições comerciais favoráveis aos negócios, convergência regulatória, padronização, integração da cadeia de suprimentos e serviços financeiros.**

As áreas prioritárias para investimentos no âmbito do GG são:

- **Transição digital em conformidade com os valores e padrões europeus.** A UE trabalhará com os países parceiros para implantar redes e infraestruturas digitais, como cabos de fibra óptica submarinos e terrestres, sistemas de comunicação espaciais seguros, bem como infraestruturas de nuvem e de dados, que, juntos, fornecem uma base para o intercâmbio de dados, cooperação em computação de alto desempenho, inteligência artificial e observação da Terra. As regiões, os países e as populações mais carentes são priorizados, com o objetivo de combater a exclusão digital global e fortalecer as conexões digitais seguras. A UE minimizará o impacto ambiental da infraestrutura digital, promovendo centros de dados ecológicos e implantando cabos submarinos equipados com sensores de monitoramento oceânico.
- **Conectividade energética em apoio à transição verde.** O GG investe em infraestrutura e apoia a regulamentação para preparar o caminho para a transição para energia limpa nos países parceiros, com o objetivo de transformar economias, criar empregos e fortalecer a segurança energética. Por meio do GG, a UE coopera com os países parceiros para possibilitar sua transição energética justa e, ao mesmo tempo, diversificar seu próprio fornecimento de energia limpa. O GG apoia a integração energética regional, promove a eficiência energética, a energia renovável (incluindo redes intelligen-

tes) e a transição justa. A UE trabalha com países parceiros que têm potencial para desenvolver sua produção de hidrogênio renovável e promove a criação de mercados competitivos para permitir que esse hidrogênio produzido fora da UE seja comercializado internacionalmente sem restrições de exportação ou distorções de preço. A UE também trabalha com países parceiros para investir em infraestrutura para o desenvolvimento de cadeias de valor de matérias-primas sustentáveis e resilientes.

- **Redes de transporte inteligentes.** O GG promove investimentos em infraestrutura em todo o mundo que criam redes de transporte inteligentes, sustentáveis, resilientes, inclusivas e seguras em todos os modos de transporte, incluindo ferrovias, rodovias, portos, aeroportos, bem como logística e pontos de passagem de fronteira, em um sistema multimodal. O GG implementará projetos de infraestrutura de transporte que promovam o desenvolvimento sustentável dos países parceiros e reduzam as emissões de gases de efeito estufa, além de permitir a diversificação de suas cadeias de suprimentos. A UE aposta em sua posição como o centro de transporte mundial (*hub*).
- **Educação e pesquisa.** A UE investirá em educação de qualidade, incluindo a educação digital, e trabalhará com os países parceiros para fortalecer a cooperação em pesquisa e inovação. Por meio de programas de educação, treinamento, juventude e intercâmbio esportivo, a UE facilita a mobilidade de estudantes e funcionários e fortalece as instituições de ensino superior e a aprendizagem entre pares. O Erasmus+ fortalece os vínculos sociais e promove o poder de influência da UE e a atratividade de seu modelo de sociedade. As Parcerias para Talentos (*Talent Partnerships*) facilitarão a mobilidade de jovens profissionais e estagiários dos países parceiros para a Europa para fins de emprego ou treinamento. A UE também busca reforçar a cooperação global no campo da pesquisa e da inovação. O Programa *Horizon Europe* inclui oportunidades de pesquisa co-

laborativa e de mobilidade de pesquisadores em nível internacional, intersetorial e interdisciplinar. O *Horizon Europe* também oferece a possibilidade de associar países localizados em qualquer parte do mundo, que compartilham valores fundamentais e que tenham forte perfil de ciência, tecnologia e inovação. A UE também continua investindo na cooperação cultural entre europeus e cidadãos de países parceiros.

No que diz respeito à governança, o GG está sendo implementado por meio de uma **abordagem da Equipe Europa** (Team Europe)⁷, para ampliar os recursos da UE, incluindo o Banco Europeu de Investimento (BEI/EIB) e o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (BERD/EBRD) e de seus Estados-Membros, incluindo suas instituições financeiras e de desenvolvimento, além de mobilizar a sociedade civil e o financiamento e a experiência do setor privado nos países parceiros, a fim de alavancar os investimentos para um impacto transformacional. As **delegações da UE em todo o mundo**, trabalhando com a Equipe Europa no local, desempenham um **papel fundamental na identificação e coordenação de projetos de GG nos países parceiros**. Sob a direção geral do Presidente da Comissão e do Alto Representante, o Comissário para Parcerias Internacionais e para Vizinhança e Alargamento leva adiante a implementação do GG e promove a coordenação entre todos os atores. A Comissão também criou o **Grupo Consultivo de Negócios**

7 Lançada em 2020 em resposta à COVID-19, a Equipe Europa tentou criar uma abordagem mais estratégica para a programação conjunta entre a UE e seus Estados-Membros. Ela foi concebida como uma forma de melhorar a abordagem coletiva europeia, alcançando escala por meio da promoção de maior coerência, complementaridade e sinergia entre as políticas externas, econômicas e de desenvolvimento da UE e dos Estados-Membros. Uma inovação importante é o desenvolvimento das Iniciativas da Equipe Europa: são iniciativas emblemáticas em cada país ou região parceira que respondem à demanda local e demonstram o valor agregado da UE em áreas específicas, de acordo com as prioridades estratégicas da própria UE e as necessidades dos países parceiros

do GG (GG's Business Advisory Group), como fórum para discutir a implementação da estratégia GG, garantindo a participação do setor privado. Também está previsto um diálogo com a sociedade civil para garantir uma abordagem totalmente inclusiva.

Em termos de instrumentos de financiamento, o GG se baseia principalmente no **Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (NDICI-Global Europe)**, o novo instrumento de cooperação para o desenvolvimento, adotado em junho de 2021, para racionalizar as iniciativas fragmentadas de ajuda externa da UE. O NDICI-Global Europe estabeleceu o novo **Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Plus (EFSD+)** como seu braço financeiro apoiado pela **Garantia de Ação Externa (GAE/EAG) 8 da UE**. Por fim, **outros programas** existentes, como a Assistência de Pré-Adesão (IPA) III, o Interreg, o InvestEU, o Connecting Europe Facility (CEF) e o Horizon Europe também serão usados para mobilizar recursos no âmbito do GG, e os projetos relacionados serão avaliados de acordo com as regras do respectivo programa.

O GG tem como objetivo **mobilizar investimentos em infraestrutura dos setores público e privado de até € 300 bilhões até 2027**. Esse montante é composto de:

- **até € 135 bilhões em investimentos do EFSD+**, para os quais a UE fornece € 40 bilhões como garantias de empréstimo. **26,7 bilhões de euros serão gerenciados pelo BEI. Os € 13,3 bilhões restantes serão fornecidos por meio de uma “janela” do EFSD+**, garantindo empréstimos das instituições financeiras nacionais de desenvolvimento dos Estados-Membros.

8 A governança do NDICI/Global Europe e, em particular, o Conselho Estratégico e o Conselho Operacional do EFSD+ são os principais direcionadores de políticas e mecanismos de tomada de decisão. Eles também estão formalmente consagrados na legislação da UE (Regulamento (UE) 2021/947).

- **145 bilhões de euros em investimentos das instituições financeiras de desenvolvimento dos países da UE, facilitados pelas garantias de empréstimo em nível da UE.**
- **18 bilhões de euros em subsídios de programas de assistência externa da UE.**

Nos casos em que os projetos tiverem valor agregado público, mas não puderem ter o mecanismo de garantia ativado devido à estrutura financeira específica do projeto, a UE implantará os **mecanismos de combinação do EFSF+**, oferecendo subsídios a instituições financeiras para conceder empréstimos a países parceiros da UE para projetos de investimento acessíveis, ao mesmo tempo em que aprimora sua sustentabilidade, proteção climática e impacto no desenvolvimento. A UE também está explorando a possibilidade de estabelecer um **Mecanismo Europeu de Crédito à Exportação** para complementar os acordos de crédito à exportação existentes em nível dos Estados Membros e aumentar o poder de fogo geral da UE. Embora a alavancagem implícita e a falta de novos recursos tenham gerado uma onda de ceticismo sobre a capacidade do mecanismo de garantias da UE de atrair investimentos privados na escala prevista, foi corretamente apontado⁹ que, na realidade, o efeito de alavancagem esperado desse esquema de garantia da UE é de 3,375 (40/135), sensivelmente menor em comparação com esquemas recentes bem-sucedidos semelhantes, como o Plano Juncker (fator de alavancagem de 15) e o próprio NDICI-Global Europe (fator de alavancagem de 10).

O GG é amplamente considerado como a resposta da UE à Iniciativa *Belt and Road* (BRI) da China, a estratégia global de investimento em infraestrutura adotada em 2013 e que compromete um investimento estimado em um trilhão de euros em 150 países signatários. A BRI avançou

9 Ver : Simone Tagliapietra, “The Global Gateway: a real step towards a stronger Europe in the world?”, Bruegel Blog, 7 Dezembro 2021.

com projetos de infraestrutura e energia em 20 países signatários na AL desde 2017. Embora seja difícil obter dados abrangentes sobre os investimentos da BRI na AL, está claro que o investimento chinês foi bem recebido por lideranças de todo o espectro político na AL como um negócio bastante simples: em troca de seus investimentos, a China garantiu para si, o acesso permanente aos vastos recursos naturais e commodities da AL e um crescente mercado de classe média de consumidores da AL para seus produtos manufaturados. Casos individuais demonstram uma abordagem abrangente e agressiva. Vale a pena destacar as evidências coletadas sobre os empréstimos concedidos no âmbito da BRI, apontando sua contribuição para a instabilidade econômica nos países parceiros devido às práticas peculiares de empréstimo adotadas¹⁰ e à alavancagem excessiva, aumentando o endividamento e o estresse financeiro dos beneficiários. O Banco Mundial estimou que quase um terço das nações parceiras da iniciativa estava sob alto risco de endividamento, com a BRI sem dúvida representando um fator importante por trás da pressão da dívida. Enquanto a BRI se concentra exclusivamente em empréstimos, **o modelo de financiamento da UE é uma combinação de subsídios, empréstimos em condições favoráveis e garantias com o objetivo de estimular os investimentos do setor privado.** Além disso, a UE tem um **forte foco na experiência juntamente com a assistência financeira**, oferecendo não apenas condições financeiras sólidas para os parceiros por meio de subsídios, empréstimos favoráveis e garantias orçamentárias para reduzir o risco de investimentos e melhorar a sustentabilidade da dívida, mas também **fornecendo assistência técnica para aumentar a capacidade do parceiro de preparar projetos confiáveis**, garantindo a boa relação custo-benefício em infraestrutura e altos padrões ESG. Isso é importante, pois a criação de um ambiente propício para atrair in-

10 As cláusulas de cancelamento, aceleração e estabilização nos contratos chineses tem o potencial de permitir que os credores influenciem as políticas internas e externas dos devedores.

vestimentos nos países parceiros com apoio à reforma das estruturas regulatórias ou apoio técnico para o **desenvolvimento de projetos de infraestrutura é importante para garantir a escala e a durabilidade de longo prazo das ações de desenvolvimento, além dos projetos de infraestrutura individuais**. O GG é uma oferta de investimento positiva e baseada em valores, respeitando os **altos padrões internacionais**, propondo uma escolha para um caminho econômico, social e regulatório compartilhado **com base em uma abordagem centrada no ser humano e nos princípios de sustentabilidade, abertura, inclusão, responsabilidade e respeito aos direitos fundamentais**. Isso contrasta com as práticas de empréstimo da China, em que os contratos geralmente incluem cláusulas de estabilização que desafiam os direitos humanos e as políticas de desenvolvimento sustentável. A UE, **portanto, oferece um modelo alternativo, no qual o investimento em infraestrutura está associado ao desenvolvimento sustentável, tanto em termos de meio ambiente quanto de independência econômica**. O GG adota uma abordagem ética, baseada em valores e transparente para criar vínculos, e não dependências, nos países-alvo, de modo que os projetos de infraestrutura não criem dívidas insustentáveis ou outras dependências, investindo em projetos que possam ser executados com altos padrões e boa governança, e, ao mesmo tempo, garantindo a sustentabilidade financeira.

3. Recomendações: explorando as oportunidades disponíveis

O GG representa uma oportunidade fundamental para revigorar a Parceria Estratégica UE-Brasil e expandir os laços econômicos, intensificando os investimentos da UE no Brasil nas transições verde, digital e inclusiva. Ao combinar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com a iniciativa GG, a UE e o Brasil poderiam aprofundar de forma decisiva uma relação mútua de agregação de valor, com enorme potencial para desenvolver economias em escala, contribuindo para as econo-

mias verdes e digitais emergentes em ambos os lados do Atlântico. Após anos de progresso limitado, a Parceria Estratégica UE-Brasil pode estar caminhando para um novo nível de cooperação, por meio do GG e do AA UE-Mercosul. Ambos poderiam apoiar decisivamente o Brasil no caminho para desenvolver ainda mais sua própria capacidade produtiva, agregando valor aos recursos naturais por meio de inovação e tecnologia, ao mesmo tempo em que adere a altos padrões sociais e ambientais. Esperamos que os líderes de ambos os lados aproveitem a janela de oportunidade aberta durante as reuniões de alto nível de 2023 para avançar significativamente em direção à rápida ratificação do AA durante a atual Presidência espanhola do Conselho da UE e a Presidência pro-tempore brasileira do Mercosul. A perspectiva de investimentos futuros no Brasil, medida pelos anúncios de novos projetos de investimento¹¹, mostra um impulso em setores essenciais para o desenvolvimento sustentável, como energias renováveis, automóveis e autopeças, telecomunicações e indústrias de tecnologia intensiva. Há alguns anos, o Brasil e a região da ALC como um todo têm sido um mercado atraente para a implementação de projetos transnacionais voltados para a transição verde, especialmente em energias renováveis, consistentes com o cumprimento dos ODS sobre energia limpa e acessível, e continuam bem posicionados para se tornarem um centro global de energia renovável, com ênfase no potencial de desenvolvimento de tecnologias como o hidrogênio verde. Embora o anúncio formal de projetos de investimento da UE tenha sido sensivelmente adiado em comparação com o BRI chinês, o GG está pronto para se tornar um forte concorrente no tabuleiro de investimentos em infraestrutura no Brasil e na região da ALC. Uma lista preliminar mostra dezenas de projetos em potencial, voltados para áreas como a melhoria das linhas de transmissão elétrica, o desenvolvimento de capacidades de extração de matérias-primas, a eletrificação de frotas de ônibus urbanos e o início do diálogo regional sobre hidrogênio verde.

11 Ver “Mapa de Investimentos Bilaterais Brasil – União Europeia”, Apex Brasil, 2023.

Por meio do GG, a UE pode alavancar investimentos de qualidade para ajudar a atender às necessidades de infraestrutura do Brasil, apoiar o desenvolvimento do capital humano e fortalecer o ambiente empresarial e regulatório, com o objetivo de criar valor agregado local, crescimento e empregos de qualidade. O GG impulsionará e alavancará os investimentos do setor privado com projetos concretos. O Brasil tem uma base sólida para a cooperação GG, pois já existem investimentos substanciais da UE e ambas as regiões têm agendas políticas baseadas em valores compartilhados. O Brasil é fundamental para atingir os objetivos climáticos e ambientais globais e representa um potencial substancial de colaboração para a UE na criação de economias climaticamente neutras, limpas e ambientalmente positivas. O Brasil, portanto, deve fortalecer a parceria com a UE na transição verde, inclusive por meio de investimentos em GG, maior diálogo e cooperação em políticas e estruturas regulatórias e por meio da implementação do AA do Mercosul. No **setor de energia**, por exemplo, a matriz elétrica do Brasil tem uma das maiores participações de fontes renováveis do mundo. Diversas formas de trabalho conjunto podem ser realizadas para reduzir ainda mais a dependência de combustíveis fósseis, aumentando a implantação de fontes de energia renováveis e melhorando a eficiência energética, incluindo a economia de energia. Os investimentos do GG podem contribuir decisivamente para garantir o fornecimento seguro de energia limpa e acessível. Além disso, o Brasil tem desempenhado um papel de liderança impressionante em energias renováveis, especialmente em **bioetanol combustível para carros**. Há muitas oportunidades para trabalhar juntos de forma mais estreita nessa área. Também há espaço para **aumentar o uso de energias renováveis como matéria-prima na indústria da UE**. Outras oportunidades estão em áreas como saúde e educação, pesquisa e inovação, direitos humanos e segurança, incluindo a luta contra a mineração ilegal e a proteção dos povos indígenas. Em todas essas áreas, ainda há um enorme potencial inexplorado de cooperação em todos os níveis. Também há potencial para investimentos conjuntos em **mobilidade inteligente**,

aumentando a conectividade aérea segura e sustentável e atualizando os sistemas e a infraestrutura de transporte público, tornando-os mais limpos, eficientes em termos de energia, e inovadores. O cabo de fibra óptica subaquático que conecta a Europa e a América Latina (consórcio BELLA – *Building the Europe Link to Latin America*) tem como objetivo fornecer conectividade confiável de alta capacidade para impulsionar os intercâmbios comerciais, científicos e culturais entre os dois continentes. Atualmente, o BELLA já conecta Portugal a Brasil, Argentina, Chile, Peru, Equador e Colômbia. Após a instalação do cabo submarino BELLA para conectar os dois continentes, chegou a hora de **lançar uma aliança digital plena entre a UE e a ALC**. Uma Aliança Digital UE-ALC foi de fato inaugurada em março de 2023 como uma estrutura informal baseada em valores e princípios compartilhados para desenvolver o diálogo e a cooperação birregional **em todo o espectro de questões digitais**. A transformação digital e a conectividade são grandes desafios para a região. A UE e o Brasil compartilham o mesmo entendimento sobre a importância de uma transformação digital centrada no ser humano e seu enorme potencial para promover o desenvolvimento, criar empregos e promover a inclusão social. Por meio do GG, a Aliança promoverá investimentos na implantação de infraestruturas digitais seguras e resilientes e apoiará os parceiros no enfrentamento da exclusão digital, inclusive por meio da prestação de serviços públicos, como educação e saúde. Um maior envolvimento das instituições financeiras da UE, em especial o BEI, na conectividade digital será buscado para atingir esse objetivo. Ambas as regiões se envolverão regional e bilateralmente em áreas de interesse conjunto, incluindo a implantação segura do 5G, regulamentação de mercados e serviços digitais, IA para o bem público, computação de alto desempenho, governança de dados e segurança cibernética.

A Comissão Europeia coordena o desenvolvimento e a **implementação da Agenda de Investimentos do Portal Global UE-ALC (GGIA)**, que é um compromisso político de trabalhar em conjunto, identificando oportunidades de investimentos verdes e digitais justos na ALC. A

agenda de investimentos GG identifica oportunidades de investimentos verdes e digitais justos no Brasil, que se beneficiarão de um ambiente aberto e não discriminatório gerado pelos acordos comerciais e de investimento existentes e futuros. Por meio da GGIA UE-ALC, a UE está comprometida em trabalhar em conjunto com o Brasil para promover o investimento verde e digital justo e ajudar a alcançar os ODS, apoiando a infraestrutura e melhorando a conectividade global e regional nos setores digital, climático, de transporte, saúde, energia e educação.

Os investimentos concretos em infraestrutura já previstos pela GGIA UE-ALC especificamente para o Brasil incluem:

- **Iniciativa Florestas Tropicais da Equipe Europa-Brasil** para prevenir o desmatamento e promover a bioeconomia sustentável e a rastreabilidade das cadeias de abastecimento. Implementação do programa Amazônia+ para o uso sustentável de bens e serviços florestais.
- **Tecnologias verdes de baixo carbono para PME e corporações**
- **A Iniciativa Equipe Europa (Team Europe) financia projetos sobre energias renováveis e eficiência energética e a promoção do hidrogênio verde.** Cofinanciamento de infraestruturas de energia solar e eólica
- **Construção e operação de infraestruturas portuárias**
- **Modernização dos serviços de água e esgoto** da concessionária pública de água
- **Iniciativa Equipe Europa (Team Europe) para promover a parceria estratégica com o Brasil na agenda de transição digital,** incluindo segurança cibernética, governança eletrônica e quadro regulatório

O BEI, que tem papel fundamental na implementação do GG, no seu papel de banco climático global, está investindo quase 80% do seu financiamento total na AL em projetos relacionados com a ação climá-

tica e a sustentabilidade ambiental. O Brasil é o maior beneficiário do financiamento do BEI na América Latina e representa mais de 40% da sua carteira na região. Desde que começou a trabalhar no país, em 1997, o banco da UE já disponibilizou mais de 5,4 bilhões de euros para financiar investimentos com prazos de vencimento e condições de juros favoráveis. Desde 2022, o BEI está operando por meio do **BEI Global**, seu braço especializado e dedicado a aumentar o impacto das parcerias internacionais e do financiamento do desenvolvimento. O BEI Global foi concebido para fomentar uma parceria sólida e focada no âmbito da Equipe Europa, juntamente com outras instituições financeiras de desenvolvimento e a sociedade civil. O BEI Global aproxima o Grupo BEI das populações, empresas e instituições locais através dos seus escritórios em todo o mundo. O BEI Global facilita o investimento a longo prazo com condições favoráveis e presta o apoio técnico necessário para garantir que os projetos produzam resultados sociais, econômicos e ambientais positivos. A UE tem apoiado as ações do BEI no Brasil, inclusive por meio do esquema de garantias da UE com o BEI e o Instrumento de Investimentos na América Latina (conhecido por LAIF). O Banco promove as prioridades da UE nos países da ALC apoiando projetos de investimento dos setores público e privado na região por meio de empréstimos e serviços de consultoria. As atuais atividades financeiras do BEI incluem:

- **O BEI e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)** estão aproveitando o contrato de empréstimos existente de 500 milhões de euros para intensificar o **apoio, no âmbito do GG, para projetos no setor de energias renováveis e de mitigação das mudanças climáticas**. O empréstimo existente foi concedido no âmbito do FSE do BEI, o Mecanismo para a Sustentabilidade Energética e a Segurança do Abastecimento, e foi a primeira operação estruturada no âmbito do FSE no Brasil e a primeira operação do BEI com o BNDES.

- O BEI e o **Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)** estão dando continuidade a uma parceria existente para financiar, no âmbito do GG, **uma série de projetos de ação climática no Brasil, incluindo energia solar fotovoltaica, energia hidrelétrica de pequena escala e outras fontes renováveis.**
- O BEI e a **Neoenergia** (uma das maiores distribuidoras de energia do Brasil) assinaram um **contrato de empréstimo de 200 milhões de euros** em março de 2022 para financiar projetos de energia renovável no Brasil. O contrato de empréstimo financiará uma série de **parques eólicos terrestres, agrupados em dois clusters**, localizados nos estados brasileiros da Paraíba, Piauí e Bahia, bem como uma **usina solar fotovoltaica** a ser construída na Paraíba, a aproximadamente 10 km de distância do cluster eólico. A capacidade de geração de energia do projeto é de 715,5 MW, composta por 566,5 MW de energia eólica e 149 MW de energia solar fotovoltaica. O empréstimo foi o primeiro exemplo significativo dos esforços conjuntos do GG da UE sob a abordagem da Equipe Europa e destaca as prioridades do GG na América Latina: contribuir para o crescimento sustentável e inclusivo e promover a ação climática.
- O BEI e o **Banco Cooperativo Scredì** assinaram um **contrato de empréstimo de 200 milhões de euros** em junho de 2023 para financiar a instalação de painéis fotovoltaicos em residências, pequenas e médias empresas e propriedades rurais, promovendo o uso de energia renovável no país. Além disso, ao apoiar esse segmento de mercado de baixo porte, a operação reduzirá as perdas elétricas e otimizará o uso da rede.
- O BEI e o **Banco Santander Brasil** assinaram, em julho de 2023, durante a Cúpula UE-CELAC e o Fórum Empresarial UE-ALC, um **contrato de empréstimo de 300 milhões de euros** para promover a utilização de energias renováveis no Brasil. O empréstimo financiará a **instalação de uma série de usinas solares fotovoltaicas de autoconsumo de pequena escala** no Brasil, predominantemente

em telhados, com uma capacidade total combinada de cerca de 600 Mwp. As usinas serão instaladas em residências e nas instalações de PMES. O projeto, claramente, contribuirá para a ação climática a fim de mitigar os efeitos da mudança climática. E também ajudará o Brasil a atingir suas metas de aumento da participação de fontes de energia renovável em sua matriz de geração anual de eletricidade e a alcançar seu plano nacional de expansão energética em dez anos. Como um projeto de geração de energia de baixo carbono, ele reduzirá as emissões de carbono e a poluição do ar. Também construirá uma nova capacidade de geração como parte de um sistema de autoconsumo que reduzirá as perdas elétricas e promoverá a eficiência energética

Após a reunião entre a presidente Von der Leyen e o presidente Lula em junho passado, a UE prometeu investimentos de **2 bilhões de euros em hidrogênio verde no Brasil, como um projeto emblemático do GG para apoiar a produção brasileira de hidrogênio verde e promover a eficiência energética na indústria brasileira.** Longe de uma relação baseada na extração de recursos, o Brasil tem o potencial de se tornar o principal parceiro da UE na luta contra as mudanças climáticas, e a UE poderia atuar lado a lado com a região mais biodiversa do mundo. Portanto, ainda mais ambição pode ser demonstrada no número, na escala e na importância dos projetos de GG no Brasil. Esses projetos provavelmente precisarão se concentrar na transição energética, desenvolvendo novas instalações de energia renovável e reaproveitando plataformas antigas. O investimento deve ser realizado de forma equitativa, de modo a substituir os inúmeros empregos ainda oferecidos pelo setor de combustíveis fósseis e, ao mesmo tempo, facilitar a mudança dos subsídios dos países para a energia limpa. Por fim, apoiar o desenvolvimento dos principais setores do futuro, permitindo a comercialização de terras raras e o potencial do hidrogênio verde, criaria um modelo mutuamente benéfico e economicamente sustentável. A China está olhando para

o futuro, abandonando gradualmente a BRI em benefício de sua nova Iniciativa de Desenvolvimento Global, que busca corrigir erros anteriores. Os especialistas preveem a intensificação de seu envolvimento econômico com o Brasil e a AL em 2023, na tentativa de reequilibrar as preocupações com a imagem pública e melhorar seus esquemas de financiamento e sua abordagem geral. Desta vez, a UE não pode se dar ao luxo de ficar inerte e deve mostrar claramente que está oferecendo uma alternativa muito atraente.

The Global Gateway initiative within the context of Brazil-EU relations

Francesco Di Lodovico

1. An overview of Brazil-EU institutional and economic relations

To better contextualize the EU Global Gateway (GG) initiative and the opportunity it represents for Brazil, we must, first, briefly characterize the most important elements in the evolution of EU-Brazil institutional and economic relations. In a nutshell, they have been articulated over time at two levels: regional (with Mercosur, Celac, Lac) and bilateral (Brazil-EU), and they have been shaped by the cumulative outcome of a **number of agreements** at both levels, with some tensions and mutual claims of privileging the bilateral partnership over the commitment to inter-regional cooperation materializing from time to time. Among these agreements are: the EEC-Brazil Framework Cooperation Agreement (1992), the EU-Mercosur Framework Cooperation Agreement (1995), the European Community-Brazil Science and Technology Cooperation Agreement (2004), the EU-Brazil Strategic Partnership (2007). Depicting such a summarized chronology of the EU-Brazil relationship, one cannot overlook that Brazil became the first South American country to recognize the European Economic Community (EEC) and to **exchange permanent representation missions in 1960**. With the consolidation of Brazil's democracy throughout the 1980s, the relations were strengthened politically and in terms

of cooperation, and various agreements were signed, up until the **1992 EEC-Brazil Framework Cooperation Agreement**, encompassing a variety of areas and setting-up a dedicated structure to support political dialogue and development assistance, and to increase trade volumes between the parties. Due to its features, the Agreement was classified as a “third-generation agreement” and indeed consistently promoted European investments in Brazil, which increased tenfold between 1995 and 2000. However, during the 1990s, the EU maintained its relations with Brazil mainly through the **interregional framework developed with Mercosur**, encouraging the development of regionalism and concentrating on an interregional relations approach. An inter-institutional structure was set up actively encouraged by the EU, which allowed the parties to develop a dialogue at all levels. This resulted in the signing of the **EU-MERCOSUR Interregional Cooperation Agreement (ICA) in 1992 and the Interregional Framework Cooperation Agreement (IFCA) in 1995** (entered into force on July 1st, 1999), with the aim to strengthen existing relations between the parties and to prepare the conditions enabling a full interregional Association Agreement (AA). This process is still in the making and the AA is now due to be finalized by the end of 2023. The EU-Mercosur interregional negotiations were mainly motivated by a broader EU-US geoeconomic rivalry, arisen within the promising geopolitical conditions brought about by the dissolution of the Soviet Union and the end of the Cold War. In fact, the EU initiative was a strategic reaction to the Free Trade Area of the Americas (FTAA), a US-led initiative conducted between 1990 and 2005, which threatened to limit or close altogether the Latin American markets to extra-regional powers (Malamud, 2020)¹. And Mercosur’s position was not purely passive though, as its members leveraged the mounting competition between

1 Andrés Malamud, “Mercosur and the European Union: Comparative Regionalism and Interregionalism”, in Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press, 2020.

the US and the EU to their benefit (Meissner, 2018)². Such opportunistic trigger is most probably at play again in the current geopolitical context of increasing rivalry between US and China and is therefore directly affecting both the final stages of the long EU-Mercosur's negotiation for an AA and the implementation of the GG in the region.

After ICA and IFCA, the EU-Brazil relations have continued to strengthen, also reflecting on one side Brazil's increasing global economic-political weight and a more assertive role in international affairs and, on the other side, the EU's assessment of Brazil as a potential partner in multilateral forums as well as the EU's resolve to overcome the stagnating negotiations in the EU-Mercosur relations. This evolution culminated in **2007** with the **establishment of the Strategic Partnership between the EU and Brazil** and with the relationship shifting from an inter-regional focus to the bilateral one. However, the Partnership institutionalized a political dialogue on global, regional and bilateral issues of common strategic interest and the quest for joint actions in several fields, formally including also a reinforcement of multilateralism. This new strategic relationship was translated into a working agenda by **Joint Action Plans (JAPs)**, implying more intense dialogue and systematic consultations taking place through a series of structured meetings at different levels. Given the diversity of topics encompassed by the partnership, **33 bilateral sectoral dialogues** have been activated between institutional representatives, senior officials, specialists and technicians on both sides, some of which oriented towards bilateral cooperation and others towards building joint positions in multilateral forums. A **bilateral Joint Committee** plays the role of coordinating the broad bilateral thematic agenda³. The Partnership also includes a **regular dialogue between**

2 Katharina Meissner, "Resorting to bilateralism: The EU, MERCOSUR, and the Strategic Partnership with Brazil", *Journal of European Integration*, 40(1), 2018

3 The bilateral agenda includes, among other topics, political relations, international peace and security, public sector governance, human rights, trade, economic and financial issues, Mercosur integration process, energy, cyber, research

Brazil's National Congress and the European Parliament. Despite the very promising beginning and the important boost to Brazil-EU relations with a deeper, more diversified and streamlined political and economic ties and cooperation initiatives, the Partnership's results were very limited. The contrasting evolution of Brazil's and the EU's international positions created more difficulties for their bilateral relations and scope for engagement in an increasingly uncertain and fragmented political and economic international system where the two parties didn't necessarily share such a wide range of common interests anymore. From **2014**, year of the last political Brazil-EU Summit, which committed the two sides to a **Plan of Action on Investment and Competitiveness**, including concrete priorities for different sectors, **the bilateral relation entered a phase of suspension and the cooperation stalled until very recently**, testifying a turbulent course of the most recent EU-Brazil relations. After a 9-year period of limbo, **the 8th Brazil-EU Summit took place on 30 May 2023** and both parties reaffirmed their commitment to re-dynamizing and broadening the Strategic Partnership established in 2007 and decided to resume the annual Brazil-EU summits to this end. This seems to have opened a new positive phase in the bilateral and regional relationship, as confirmed by the visit of the EU Commission's President Ursula von der Leyen to Brasilia on 12 June 2023, reiterating the EU's firm support to the GG implementation in the region and the EU-Mercosur AA finalization. Also the Summit between the EU and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) last July 2023, the first since 2015, offers a unique opportunity to reinvigorate the EU-Brazil partnership.

Brazil-EU economic and commercial relations are of great relevance for both sides. The bilateral trade reached a record high value of nearly € 90.5 billion last year. In 2023, the EU is Brazil's second largest trading

& innovation, information society, social policies, education, environment, regional integration, competitiveness and climate change.

partner and Brazil is the single most important exporter of agricultural and food products to the EU. Investment ties have also acted as strong bonds, with the EU investing over € 277 billion in Brazil last year and welcoming nearly € 132 billion in Brazilian FDI, which makes the country the largest LA investor into the EU. Brazil has recently become the fifth largest investor in the EU, which represents the second largest investment location for Brazilian companies. The EU is the leading foreign investor in Brazil, with about 50% of total stock of FDI in the country. A further boost to bilateral investments could of course come from the Mercosur AA once finalized and from the implementation of the GG. The relationship has sensibly evolved from an asymmetric one, with Brazil on the receiving end of EU investment, to a partnership where both sides seek to expand their economic activities. However, while bilateral trade and investment relations are solid, they are also far below their full potential. In the absence of sustained progress on the inter-regional trade agenda, Brazil turned to India and China in order to diversify its trade relations and towards new investors, such as the Gulf region, to attract investment. The EU, in turn, pursued individual agreements with third countries, moving away from the inter-regional model. Existing and potential prosperous ties are being increasingly exposed to major global challenges such as spikes in energy prices, disruptions in supply chains and geopolitical frictions, which nudge the world to an economically harmful wave of protectionism and fragmentation. These circumstances have exacerbated the **decline of the EU-Brazil commercial relationship's relevance**, in favor of other major competitors and notably **China**, which has been continually investing in infrastructure, transport and technology and has been fighting for a stake in the car industry and in public procurement since 2004. Economic relations with China increasingly resemble a North-South type of trade scheme, raising Brazil's fears of potential risks of industrial decline. While Brazil supplies the Chinese economy with natural resources (oil, coffee, sugar, tobacco, meat and soy beans), China mainly exports manufactured

goods, which are more competitive, to Brazil. It is also becoming a key client for raw materials and the leading supplier of the region's manufactured goods. **China's impressive progress has notably resulted in the country becoming one of Brazil's leading investors and trading partners.** In Brazil, there is certain awareness that private capital from several European countries has contributed extensively to its industrialization for more than 40 years. Closer cooperation with the EU is thus seen as a guaranteed way to sustain and to consolidate European investment in the Brazilian industry and to further pursue the country's technological development. But European business interests in the region have been facing increased competition. Also, the EU's role model position within the world economic order has been threatened by the alternative initiatives spawned by emerging countries, Brazil included, like for instance the creation of a development bank for the BRICS specifically focused on infrastructure⁴. The EU, once Brazil's main trading partner, now ranks second or third as a supplier and accounts for only 16% of the country's global imports. In turn, Brazil has been overtaken by countries like India and South Korea in the EU's ranking of main extra-bloc trading partners. Although the overall trade and investment ties continue to be strong, the EU is losing commercial significance for Brazil since the rise of China, whose continuous expansionism puts EU investments and trade in the area at severe risk of shrinking further. **In the face of these concerning trends the GG and the EU-Mercosur AA become more important than ever as they could help bring the commercial relationship back on a higher gear,** forging one of the largest free trade areas in the world, covering nearly a quarter of the global economy and 31% of the world's exports. The GG and the AA will yield

4 The BRICS's New Development Bank (NDB) was created in mid-2014 by the governments of Brazil, Russia, India, China and South Africa. It has been set up with a fairly large capital contribution of \$50 billion initially and can grow up to \$100 billion with contributions from other countries. It provides funding for investments in infrastructure and sustainable development on a significant scale.

concrete benefits for both sides, including for the green transition and the transformation towards climate neutrality, fostering bilateral trade and investments, diversifying supply chains, supporting well-paid jobs on both sides, while effectively protecting the environment and living up to the highest standards of sustainable development. In addition, on both sides seems to prevail the intent to improve economic resilience by reducing excessive dependencies, relying on a concept of autonomy which does not mean isolation but rather requires even more cooperation with reliable economic and political partners. 2023 could mark the revitalization of the cooperation and strategic partnership between Brazil and the EU.

2. Global Gateway (GG) key features

The GG was launched in September 2021 as the EU **Global Connectivity Strategy**, that is the EU **contribution to narrowing the global infrastructures investment gap worldwide**, in line with the June 2021 commitment of the G7 to launch a values-driven, high-standard and transparent infrastructure partnership to meet global infrastructure development needs⁵. In a nutshell, the GG is an **investment framework for building sustainable digital, energy and transport infrastructure around the world**, towards the commitments of the UN 2030 agenda and its SDGs as well as the Paris Agreement. The main rationale behind the initiative is to **boost the EU's standing on the world stage and particularly in the Global South, while competing great powers**

5 The infrastructure-financing gap to achieve the goals of climate and environmental protection, universal access to energy, water and sanitation, greater mobility and improved food security, has been estimated by the World Bank in low and middle-income countries at over \$ 2.7 trillion in 2019 and the global infrastructure investment deficit will reach € 13 trillion by 2040 according to G20 estimates. Bridging the gap and achieving the infrastructure-related SDGs in partner countries, while staying on track to limit climate change and environmental degradation will require an estimated investment of € 1.3 trillion per year.

are implementing similar strategies⁶, with a view of bolstering trade and investment relations and diminishing the reliance on few countries for key supplies while driving positive and sustained change in the partner countries. Through the GG the EU is **building economic partnerships with a network of like-minded countries around the world** to work together promoting sustainable connectivity investments, with an overall **aim to mobilize € 300 billion in investments by 2027**. As a **part of the post-pandemic recovery strategy** the GG aims to tackle the most pressing global challenges, from climate change and environment protection, to improving health security and boosting competitiveness and global supply chains. The initiative **focuses on physical infrastructure**, such as fiber optic cables, transport corridors, and clean power transmission lines, in order to strengthen digital, transport and energy networks. It will also **provide an enabling environment** to make sure projects deliver, by **offering attractive investment and business-friendly trading conditions, regulatory convergence, standardization, supply chain integration and financial services**.

The key priority areas for investments under the GG are:

- **Digital transition in line with European values and standards.** The EU will work with partner countries to deploy digital networks and infrastructures such as submarine and terrestrial fiber-optic cables, space-based secure communication systems as well as cloud and data infrastructures, which together provide a basis for the exchange of data, cooperation in high performance computing, artificial intelligence and Earth observation. Underserved regions, countries and populations are prioritized, with the aim to tackle the global digital divide and strengthening secure digital connections. The EU will minimize the environmental footprint of digital infras-

6 China's "Belt and Road Initiative", US's "Build Back Better World" and "Partnership for Global Infrastructure and Investment", UK's "Clean Green Initiative".

structure, by promoting green data centers and deploying underwater cables equipped with ocean monitoring sensors.

- **Energy connectivity in support of the green transition.** The GG invests in infrastructure and supports regulation to pave the way for the clean energy transition in partner countries, with a view to transform economies, create employment and strengthen energy security. Through the GG, the EU cooperates with partner countries to enable their just energy transition and to diversify its own clean energy supply at the same time. The GG supports regional energy integration, promotes energy efficiency, renewable energy (including smart grids) and a just transition. The EU works with partner countries that have the potential to develop their renewable hydrogen production and promotes the creation of competitive markets to enable such hydrogen produced outside the EU to be traded internationally without export restrictions or price distortions. The EU also works with partner countries to invest in infrastructure for developing sustainable and resilient raw materials value chains.
- **Smart transport networks.** The GG promotes worldwide infrastructure investments that create smart, sustainable, resilient, inclusive and safe transport networks in all modes of transport, including rail, road, ports, airports, as well as logistics and border-crossing points, in a multimodal system. The GG will implement transport infrastructure projects that foster the sustainable development of partner countries and reduce greenhouse gas emissions, as well as enable the diversification of their supply chains. The EU builds on its position as the world's transportation hub.
- **Education and research.** The EU will invest in quality education, including digital education and work with partner countries to strengthen cooperation on research and innovation. Through education, training, youth and sport exchange programs, the EU facilitates mobility of students and staff and strengthens higher education institutions and peer learning. The Erasmus+ strengthens societal links

and promotes the EU's soft power and the attractiveness of its model of society. Talent Partnerships will facilitate the mobility of partner countries' young professionals and trainees to Europe for employment or training. The EU also seeks to reinforce global cooperation in the field of research and innovation. The Horizon Europe Program includes opportunities for collaborative research and for mobility of researchers at the international, inter-sectoral and interdisciplinary levels. Horizon Europe also offers the possibility to associate countries located anywhere in the world, which share fundamental values and with a strong science, technology and innovation profile. The EU also continues to invest in cultural cooperation between Europeans and citizens in partner countries.

On the governance side, the GG is being delivered through a **Team Europe approach**⁷, to scale up resources from the EU, including the European Investment Bank (EIB), and the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) and its Member States with their financial and development institutions, while also mobilizing civil society and the private sector's finance and expertise in partner countries, in order to leverage investments for a transformational impact. The EU **Delegations around the world**, working with Team Europe on the ground, **play a key role in identifying and coordinating GG projects in partner countries**. Under the overall steer of the Commission's President and the High Representative, the Commissioner for

7 Launched in 2020 in response to COVID-19, the Team Europe approach tried to build out a more strategic approach to joint programming between the EU and its Member States. It is meant as a way to improve the European collective approach, achieving scale through fostering greater coherence, complementarity and synergy across EU and Member States' foreign, economic and development policies. A major innovation is the development of Team Europe Initiatives: these are flagship initiatives in each partner country or region which respond to local demand and demonstrate the EU's added value in specific areas in line with the EU's own strategic priorities and partner countries' needs.

International Partnerships and Neighborhood and Enlargement takes forward the implementation of the GG and promotes coordination among all actors. The Commission also set up a GG's **Business Advisory Group**, as a forum to discuss the implementation of the GG's strategy, ensuring private sector involvement. A dialogue is also envisaged with civil society to ensure a fully inclusive approach.

In terms of funding tools, the GG rests mainly on the **Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI-Global Europe)**, the new development cooperation instrument, adopted in June 2021 to rationalize the fragmented EU external aids initiatives. NDICI-Global Europe established the new **European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+)** as its financial arm, backed by the EU's **External Action Guarantee (EAG)**⁸. Finally, other **existing programs** such as the Pre-Accession Assistance (IPA) III, Interreg, InvestEU, Connecting Europe Facility (CEF) and Horizon Europe will also be used to mobilize resources under the GG, and the related projects will be screened under the respective program's governing rules.

The GG aims to **mobilize public and private-sector infrastructure investments of up to € 300 billion by 2027**. This amount is composed of:

- **up to € 135 billion in investments from the EFSD+**, for which the EU provides **€ 40 billion as loan guarantees. € 26.7 billion will be managed by the EIB**. The remaining **€ 13.3 billion will be provided via an EFSD+ “window”**, guaranteeing loans from Member States' national development finance institutions.
- **€ 145 billion in investments from EU countries' development finance institutions, facilitated by the EU-level loan guarantees.**
- **€ 18 billion in grants from EU external assistance programs.**

⁸ The governance of the NDICI/Global Europe and in particular the Strategic Board and the Operational Board of the EFSD+ are the key policy steers and decision-making mechanisms. They are also formally enshrined in EU law (Regulation (EU) 2021/947).

Whenever projects have a public added value but cannot see the guarantee mechanism activated due to the specific project financial set-up, the EU deploys the EFSF+ **blending facilities**, offering grants to financial institutions to provide loans to EU partner countries for affordable investment projects, while enhancing their sustainability, climate-proofing and development impact. The EU is also exploring the possibility of establishing a **European Export Credit Facility** to complement the existing export credit arrangements at Member State level and increase the EU's overall firepower. Although the implied leverage and the lack of new funds raised a wave of skepticism about the EU guarantees mechanism's ability to crowd-in private investment at the envisaged scale, it has been rightly pointed out⁹ that, in reality, the expected leverage effect of this EU guarantee scheme is 3.375 (40/135), sensibly smaller as compared to recent similar successful schemes like the Juncker Plan (leverage factor of 15) and the NDICI-Global Europe itself (leverage factor of 10).

The GG is widely considered as the EU's response to China's Belt and Road Initiative (BRI), the global infrastructure investment strategy adopted in 2013 and committing an estimated € 1 trillion investments in 150 signatory countries. The BRI has advanced infrastructure and energy projects in 20 signatory countries in LA since 2017. Although comprehensive data on BRI investments in LA are difficult to obtain, it is clear that Chinese investment has been welcomed by politicians across the political spectrum in LA like a quite straight forward deal: in return for its investments, China secured a steady access to LA's vast natural resources and commodities and a growing middle class market of LA consumers for its manufactured products. Individual cases display a pervasive and aggressive approach. Worth to flag is the evidence gathered on the loans provided in the framework of the BRI, pointing to their contribution to economic instability in partner countries due to the pe-

9 See : Simone Tagliapietra, "The Global Gateway: a real step towards a stronger Europe in the world?", Bruegel Blog, 7 December 2021.

culiar lending practices adopted¹⁰ and the excessive leverage increasing indebtedness and financial stress with the recipients. The World Bank estimated that nearly a third of the initiative's partner nations were at high risk of debt distress, with BRI doubtlessly representing an important factor behind the debt pressure. While the BRI exclusively focuses on loans, the **EU funding model is a mix of grants, soft loans and guarantees aimed at crowding-in private sector investments**. Moreover, the EU has a **strong focus on expertise alongside financial assistance**, offering not only solid financial conditions for partners through grants, favorable loans and budgetary guarantees to de-risk investments and improve debt sustainability, but also **providing technical assistance to enhance partner capacity to prepare credible projects** ensuring value for money in infrastructure and high ESG standards. This is important, because creating an enabling environment to attract investment in partner countries with support for reform of regulatory frameworks, or technical support for the development of infrastructure projects, is important to **ensure the scale and long-term durability of development actions, beyond individual infrastructure projects**. The GG is a **positive and values-based investment offer, respecting high international standards**, proposing a choice for a shared economic, social and regulatory path **based on a human-centric approach and the principles of sustainability, openness, inclusiveness, accountability and respect for fundamental rights**. This contrasts with China's lending practices, where contracts often include stabilization clauses challenging human rights and sustainable development policies. The EU **therefore provides a radical alternative model, where investment in infrastructure is coupled with sustainable development, both in terms of the environment and of economic independence**. The GG takes an ethical, value-based and transparent approach to create links and not dependencies

10 Cancellation, acceleration and stabilization clauses in Chinese contracts potentially allow the lenders to influence debtors' domestic and foreign policies.

in the target countries, so that infrastructure projects do not create unsustainable debt or other dependencies, investing in projects that can be delivered with high standards and good governance, while ensuring financial sustainability.

3. Recommendations: exploiting the opportunities at hand

The GG represents a key opportunity to reinvigorate the EU-Brazil Strategic Partnership and expand economic ties, stepping-up EU investments in Brazil in the green, digital and inclusive transitions. By combining the Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) with the GG initiative, the EU and Brazil could decisively deepen a mutual value-adding relationship, with huge potential to develop economies at scale by contributing to the emerging green and digital economies on both sides of the Atlantic. After years of limited progress, the EU-Brazil Strategic Partnership may be heading towards a fresh new level of fruitful cooperation, through the GG and the EU-Mercosur AA. Both could decisively support Brazil on the road to further develop its own productive capacity, adding value to natural resources through innovation and technology, while adhering to high social and environmental standards. Hopefully, leaders on both sides will seize the window of opportunity that was opened throughout the 2023 high level meetings in order to deliver meaningful progress, paving the way for the AA swift ratification during the current Spain Presidency of the Council of the EU and Brazil's pro-tempore Presidency of Mercosur. The outlook for future investment in Brazil, as measured by announcements of new investment projects¹¹, shows momentum in sectors key to sustainable development, like renewable energies, cars and auto parts, telecommunications, technology-intensive industries. For some years now, Brazil and the LAC

11 See “Brazil – European Union Bilateral Investment Map”, Apex Brazil, 2023.

region at large have been an attractive market for the implementation of transnational projects geared towards the green transition, especially in renewable energies, consistent with the pursuit of SDG on affordable and clean energy and they remain well positioned to become a global hub for renewable energy, with emphasis on the potential for developing technologies such as green hydrogen. Although the EU's formal announcement of investment projects has been sensibly delayed as compared to the BRI, the GG is poised to become a strong competitor in the infrastructure investment game in Brazil and LAC region. A preliminary list shows dozens of prospective projects, aimed at areas such as improving electric transmission lines, developing raw materials extraction capabilities, converting urban bus fleets to electric power, kick starting regional dialogue on green hydrogen. Through the GG, the EU can leverage quality investments to help address Brazil's infrastructure needs, support the development of human capital and strengthen the enabling business and regulatory environment, with the aim at creating local added value, growth and quality jobs. The GG will boost and leverage private sector investments with concrete projects. Brazil has a strong baseline for GG cooperation as there are already substantial EU investments and both regions have policy agendas based on shared values. Brazil is key to achieving global climate and environmental objectives and represents a substantial potential for collaboration for the EU in creating climate-neutral, clean and nature-positive economies. It should therefore strengthen the partnership with the EU on the green transition, including through GG investments, increased dialogue and cooperation on policies and regulatory frameworks and through the implementation of the Mercosur AA. In the **energy sector**, for instance, Brazil's overall electricity generation mix has among the largest share of renewables in the world. Several avenues of joint work can be pursued to further reduce reliance on fossil fuels, by ramping up the deployment of renewable energy sources and improving energy efficiency, including energy savings. The GG investments can decisively contribute to ensuring the

secure supply of affordable and clean energy. Also, Brazil has played an impressive leadership role in renewable energies, notably in **bioethanol fuel for cars**. There are many opportunities to work more closely together in this area. There is also scope for **increased use of renewables as feedstock in the EU industry**. Other opportunities lie in areas like health and education, research and innovation, human rights and security, including the fight against illegal mining and the protection of indigenous peoples. In all these areas, there is still a huge untapped potential for cooperation at all levels. There is also potential for joint investments in **smart mobility**, increasing safe and sustainable air connectivity, and upgrading public transport systems and infrastructure, making them cleaner, more energy efficient and innovative. The underwater fiber optic cable connecting Europe and LA (BELLA – Building the Europe Link to Latin America consortium) aims to provide reliable high capacity connectivity to boost business, scientific and cultural exchanges between the two continents. Currently, BELLA already connects Portugal to Brazil, Argentina, Chile, Peru, Ecuador and Colombia. After installing the submarine BELLA's cable to connect the two continents, the time has come to **launch a full digital alliance between the EU and LAC**. An EU-LAC Digital Alliance has been indeed inaugurated in March 2023 as an informal framework based on shared values and principles to develop bi-regional dialogue and cooperation across the **full spectrum of digital issues**. Digital transformation and connectivity are major challenges for the region. The EU and Brazil share the same understanding of the importance of a human-centric digital transformation and its enormous potential to foster development, create jobs and advance social inclusion. Through the GG, the Alliance will promote investment in the rollout of secure and resilient digital infrastructure and will support partners in addressing digital divides, including through the provision of public services such as education and healthcare. An enhanced engagement from EU financial institutions, in particular the EIB, on digital connectivity will be sought to achieve this goal. Both regions will engage

regionally and bilaterally across areas of joint interest, including secure 5G rollout, digital markets and services regulation, AI for the public good, high performance computing, data governance and cybersecurity.

The European Commission coordinates the development and implementation of the EU-LAC **Global Gateway Investment Agenda (GGIA)**, which is a political commitment to work together, identifying fair green and digital investment opportunities in LAC. The GG investment agenda identifies fair green and digital investment opportunities in Brazil, which will benefit from the open and non-discriminatory environment generated by existing and coming trade and investment agreements. Through the EU-LAC GGIA the EU is committed to work together with Brazil to promote fair green and digital investment and help achieve the SDGs, supporting infrastructure and improving global and regional connectivity in the digital, climate, transport, health, energy and education sectors.

Concrete infrastructure investments already foresaw by The EU-LAC GGIA specifically for Brazil include:

- **Team Europe-Brazil Tropical Forests Initiative** to prevent deforestation and to promote a sustainable bioeconomy and the traceability of supply chains. Implementation of the Amazonia+ program for a sustainable use of forest goods and services.
- **Green low-carbon technologies for SMEs and companies**
- **Team Europe Initiative financing projects on renewable energy and energy efficiency and the promotion of green hydrogen.** Co-financing solar and wind-power infrastructure
- **Construction and operation of port infrastructures**
- **Modernization of the water and sewage services** of the public water utility provider
- **Team Europe Initiative to promote strategic partnership with Brazil on the digital transition agenda** including cybersecurity, e-governance and regulatory framework

The EIB, which is a key GG implementing player, in its role as a global climate bank is investing almost 80% of its total financing in LA in climate action and environmental sustainability linked projects. Brazil is the largest beneficiary of EIB financing in LA and represents more than 40% of its portfolio in the region. Since the EU bank started working in the country back in 1997, it has provided over € 5.4 billion to finance investments on favorable maturity and interest terms. Since 2022 the EIB is operating through **EIB Global**, its specialized arm dedicated to increasing the impact of international partnerships and financing development . EIB Global is designed to foster strong, focused partnerships within Team Europe, alongside fellow development finance institutions, and civil society. EIB Global brings the EIB Group closer to local people, companies and institutions through its offices across the world. EIB Global facilitates long-term investment with favorable conditions and provides the technical support needed to ensure that projects deliver positive social, economic and environmental results. The EU has supported EIB's actions in Brazil including through the EU guarantees scheme with the EIB and the Latin America Investment Facility (LAIF). The Bank promotes EU priorities in LAC countries by supporting public and private sector investment projects in the region via lending, blending and advisory services¹². EIB's financial interventions already activated include:

- **The EIB and the Brazilian State Development Bank (BNDES) are building on the existing € 500 million loan agreement to step up support within the GG for projects in the renewable energy sector and climate change mitigation.** The existing loan has been pro-

12 To enhance its support for sustainable investment in the region, the EIB works together with other international financial institutions, in particular the Caribbean Development Bank, the Central American Bank for Economic Integration, the Development Bank of Latin America, the Inter-American Development Bank and the World Bank.

vided under the EIB ESF, the Energy Sustainability and Security of Supply Facility and was the first operation structured under the ESF in Brazil and the first EIB operation with BNDES.

- The **EIB and Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)** are building on an existing partnership to support within the GG **a series of climate action projects** in Brazil, **including solar PV, small-scale hydropower and other renewable sources.**
- The **EIB and Neoenergia** (one of the largest energy distributors in Brazil) signed a **€ 200 million loan agreement** in March 2022 to finance renewable energy projects in Brazil. The loan agreement will **support a series of onshore wind farms, grouped into two clusters**, located in the Brazilian states of Paraíba, Piauí and Bahia, **as well as a solar PV plant** to be built in Paraíba approximately 10 km away from the wind cluster. The power generation capacity of the project is 715.5 MW, comprising 566.5 MW of wind power and 149 MW of solar photovoltaic energy. The loan has been the first significant example of joint EU GG efforts under the Team Europe approach and highlights the GG's priorities in Latin America: contributing to sustainable and inclusive growth and promoting climate action.
- The **EIB and Banco Cooperativo Scredi** signed a **€ 200 million loan agreement** in June 2023 to finance the installation of photovoltaic panels in homes, small and medium-sized businesses, and rural properties, promoting the use of renewable energy in the country. Furthermore, by supporting this low-size market segment, the operation will reduce electrical losses and optimize grid usage.
- The **EIB and Banco Santander Brazil** have signed last July 2023 during the EU-CELAC Summit and the EU-LAC Business Forum a **€ 300 million loan agreement**, to foster the use of renewable energy in Brazil. The loan will **support the installation of a series of small-scale self-consumption solar photovoltaic plants** in Brazil, predominantly on rooftops, for a total combined capacity of around

600 Mwp. The plants will be installed in homes and on the premises of SMEs. The project will, of course, contribute to climate action to mitigate the effects of climate change. And will also help Brazil reach its targets for increasing the share of renewable energy sources in its annual electricity generation and to achieve its ten-year national energy expansion plan. As a low-carbon power generation project, it will reduce carbon emissions and air pollution. It will also build new generation capacity as part of a self-consumption system that will reduce electrical losses and foster energy efficiency.

Following the meeting between President Von der Leyen and President Lula last June, the EU has promised investments of **€ 2 billion in green hydrogen in Brazil, as a GG's flagship project to support Brazil's production of green hydrogen and to promote energy efficiency in Brazilian industry.** Far from a relationship based on the extraction of resources, Brazil has the potential to become the EU's key partner in the fight against climate change and the EU could act hand in hand with the most biodiverse region in the world. Even more ambition can therefore be shown in the number, scale and significance of GG projects in Brazil. These projects likely need to focus on the energy transition by developing new renewable energy installations and repurposing old platforms. Investment must be carried out equitably, so as to replace the numerous jobs still provided by the fossil fuel industry, while facilitating the shift of countries' subsidies to clean energy. Finally, supporting the development of the key industries of the future, by allowing the commercialization of rare earths and green hydrogen potential, would create a mutually beneficial and economically sustainable model. China is looking to the future, sunseting the BRI for its new Global Development Initiative, which seeks to correct previous mistakes. Experts expect its economic engagement with Brazil and LA to intensify in 2023, in the attempt to rebalance public image concerns and to improve its financing schemes and general. This time, the EU cannot

afford to be missing in action and should clearly show it is offering a very compelling alternative.



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

www.kas.de/brasil