

Política Externa, Refugiados e Reassentamento no Brasil: uma análise sobre o período do governo Lula (2003-2010)¹

Foreign Policy, Refugees and Resettlement in Brazil: an analysis on Lula da Silva government (2003-2010)

Julia Bertino Moreira*

Resumo

O artigo se propõe a analisar a política brasileira relativa aos refugiados adotada no governo Lula (2003-2010), lançando luz especialmente sobre o programa de reassentamento, a partir da conexão com as diretrizes de política externa do período. Para tanto, apoia-se em análise de documentos oficiais obtidos no Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília, assim como em entrevistas qualitativas realizadas com representantes de atores estatais e não estatais envolvidos com refugiados no país. O texto se inicia com um debate conceitual a respeito da relação entre política externa (*foreign policy*) e política relativa a refugiados (*refugee policy*); em seguida, aborda as diretrizes de política externa adotadas no governo Lula, em que se destacam o papel de projeção no cenário global e a afirmação da liderança regional; por fim, enfoca o programa de reassentamento, a partir da posição de país emergente de reassentamento, discutindo também aspectos relativos aos processos de integração local vivenciados pelos refugiados reassentados no país.

Palavras-chave: política externa; refugiados; reassentamento; Brasil.

Abstract

The article aims to analyze the Brazilian refugee policy during Lula da Silva government (2003-2010), focusing on the resettlement program, in light of the foreign policy guidelines adopted along this period. It relies on official documents collected in the Itamaraty Historical Archives and interviews with representatives of institutions and bureaucratic agencies involved in the refugee issue. The article begins with a brief conceptual discussion on the relation between refugee policy and foreign policy; moreover it sheds light on the foreign policy guidelines during Lula da Silva government and finally discusses the resettlement program, emphasizing Brazil's new position as an emerging resettlement country, also considering the local integration processes of resettled refugees.

Keywords: foreign policy; refugees; resettlement; Brazil.

¹ Uma versão preliminar do texto foi apresentada no Painel sobre *Migrações, Refugiados e Política Externa* da Área Temática *Análise de Política Externa*, também coordenado pela autora, durante o V Encontro Nacional da ABRI – Associação Brasileira de Relações Internacionais, realizado na PUC-MG, em Belo Horizonte, de 29 a 31 de julho de 2015.

* Professora Adjunta do Bacharelado de Relações Internacionais da UFABC, Doutora em Ciência Política, na área de Relações Internacionais, pela UNICAMP, com Visiting Fellowship no Refugee Studies Centre da Universidade de Oxford (Reino Unido). Atualmente, é Visiting Scholar no Centre for Refugee Studies da Universidade de York (Canadá).

Introdução

O artigo se propõe a analisar a política relativa aos refugiados adotada no governo Lula (2003-2010), lançando luz especialmente sobre o programa de reassentamento regional, sobretudo a partir da conexão com as diretrizes de política externa delineadas no período. Para tanto, apoia-se em análise de documentos oficiais obtidos a partir de visita *in loco* ao Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília, assim como em entrevistas qualitativas realizadas com representantes de órgãos burocráticos (Comitê Nacional para os Refugiados e Ministério das Relações Exteriores), do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e, também, da Cáritas Regional de São Paulo, instituição religiosa diretamente envolvida com o acolhimento a reassentados².

A análise se volta não apenas para fatores que pesaram no processo decisório a respeito do recebimento de refugiados no país (incluindo a proposta do referido programa de reassentamento e sua sequente execução), como também para a interação entre os atores citados. O foco se verteu especialmente para a nova posição que o país passou a ocupar frente à questão dos refugiados no cenário internacional.

O texto está estruturado da seguinte forma: inicia-se com um debate conceitual a respeito da relação entre política externa e política relativa a refugiados, pautado pela revisão da literatura especializada na área de estudos sobre migrações forçadas e refugiados; em seguida, aborda as diretrizes de política externa adotadas no governo Lula, em que se destacam o papel de projeção no cenário global e a afirmação da liderança regional; depois, enfoca especialmente o programa de reassentamento enquanto propulsor da inserção internacional como “país emergente de reassentamento”, discutindo também aspectos relativos aos processos de integração local vivenciados pelos refugiados reassentados no país. Concebe-se a propositura de tal programa como parte da política adotada em relação aos refugiados no país³. E argumenta-se que o mesmo foi proposto pelo governo Lula a partir da conjugação de fatores alinhados à política externa e contando com a articulação de atores não estatais (o ACNUR e instituições religiosas representantes da sociedade civil). No entanto, no tocante à sua implementação, despontaram dificuldades e problemas em termos da integração local, como apontam relatos sobre tais processos a partir de experiências dos próprios reassentados.

Política externa e política relativa a refugiados: breve discussão conceitual

Os refugiados são considerados migrantes internacionais forçados, que cruzam as fronteiras nacionais de seus países de origem e ingressam em territórios de outros Estados em busca de proteção. Eles fogem de situações de violência, como conflitos internos, internacionais ou regionais, perseguições em decorrência de regimes políticos repressivos, entre

2 O artigo se baseia em pesquisa previamente realizada, que não abarcou entrevistas com refugiados reassentados. No entanto, a fim de suprir tal lacuna, buscando colocar em diálogo os olhares dos próprios refugiados que vivenciaram esses processos com os discursos oficiais representados pelos demais atores estatais e não estatais, amparou-se em outros estudos, especificamente de Hamid, 2012 e Moulin, 2011.

3 Para uma discussão aprofundada sobre a política relativa aos refugiados no Brasil, consultar tese de doutorado de Moreira, 2012.

outras violações de direitos humanos. Questões étnicas, culturais e religiosas, desigualdade socioeconômica, altos níveis de pobreza e miséria e, sobretudo, instabilidade política estão no cerne dos fatores que levam às migrações de refugiados (LOESCHER, 1996).

A definição jurídica de refugiado foi construída no âmbito do sistema ONU, no contexto histórico do pós-guerra, a partir de uma convenção internacional específica, mesmo período em que foi criada uma agência especializada para lidar com o grupo: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Com base nessas instituições, instituiu-se um regime internacional relativo aos refugiados. Coube ao ACNUR atuar como organização internacional responsável pela proteção ao grupo, a qual frequentemente negocia a possibilidade de admissão de refugiados com Estados, além de buscar o estabelecimento de parcerias com ONGs, a fim de lhes prover assistência. Por sua vez, o alcance jurídico que se deu ao termo “refugiado” abarcou indivíduos que apresentassem fundado temor de perseguição em função de sua religião, raça, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a determinado grupo social. É de se destacar que, da forma como a Convenção de 1951 foi edificada, ao não prever o dever do Estado signatário de receber refugiados, reforçou-se a lógica soberana estatal (REIS; MOREIRA, 2010). No mesmo sentido, Haddad (2008) afirma que a categoria de refugiado só pode ser inteligível a partir da tríade Estado-território-cidadania, reproduzindo e fortalecendo o papel precípua estatal na gestão dos fluxos de refugiados.

Ao atingir o território de outro Estado para solicitar refúgio, tais migrantes forçados se deparam, portanto, com políticas estatais que podem lhes ser mais favoráveis ou restritivas. Diversos fatores pendem na política relativa a refugiados (*refugee policy*)⁴ adotada por um país. O peso da política externa (*foreign policy*) ganha destaque, à medida que tais deslocamentos se originam de situações de instabilidade política interna que geram repercussões regionais e internacionais. Seguindo novamente Haddad (2008), supõe-se um “problema” que seria da esfera doméstica passa a se internacionalizar – e/ou se regionalizar. Por outro lado, há de se considerar que as diretrizes de política externa adotadas por determinados países geram impacto em outros (a exemplo de decisões voltadas para intervenções militares), o que certamente pode contribuir para a ocorrência de deslocamentos forçados (TEITELBAUM, 1984).

Logo, aspectos relacionados à política externa guiam as respostas aos fluxos migratórios por parte dos países receptores⁵, de modo que a admissão de refugiados pode ser

4 A literatura especializada na área de refugiados não aponta uma definição precisa sobre tal termo. Emprega-se aqui o referencial conceitual trabalhado por Moreira, 2012, a partir de Hammar, 2005.

5 As respostas políticas dadas pelos Estados, aos quais fluxos de refugiados se dirigem, têm se ancorado na perspectiva da soberania estatal (vide, entre outros autores, Loescher, Haddad, Reis, Moreira). Em que pese a tensão latente entre essa dimensão e o princípio da solidariedade internacional e de compartilhamento de responsabilidades, parece preponderar a lógica soberana pautada por múltiplos interesses. O caso atualmente bastante noticiado de sírios buscando ingressar territorialmente na Grécia, como porta de entrada para a União Europeia, a fim de solicitar refúgio, ilustra bem esse tensionamento. Em tese, os países da UE, enquanto signatários de instrumentos do Direito Internacional dos Refugiados, deveriam se pautar pela solidariedade e compartilhar entre si a responsabilidade em receber indivíduos que fogem de uma guerra civil em seu país de origem. Na prática, os interesses próprios acabam por determinar o posicionamento de cada Estado individualmente (vide o de Áustria, Hungria e Reino Unido, a título de ilustração). Da mesma forma, o recente acordo entre Turquia e UE, com vistas a impedir que tais indivíduos consigam acesso a refúgio no território europeu, retrata como interesses de política externa do governo turco (em especial, a negociação voltada para o ingresso no bloco regional) se alinham a interesses domésticos de países europeus (pautados por questões socioeconômicas, mobilizando o argumento do “encargo” que perpassa a integração local desses refugiados, mas também por aspectos culturais e identitários, dado que o acolhimento diz respeito também a muçumanos) (vide ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2016).

instrumentalizada, servindo como estratégia para desacreditar Estados-nação adversários⁶. Com isso, o reconhecimento do estatuto e a recepção de refugiados podem ficar condicionados à seletividade frente aos países dos quais provêm, sendo considerados bem-vindos em virtude da afinidade político-ideológica ou por questões étnico-culturais e religiosas. Dentre os interesses de política externa, são computados, assim, elementos de caráter estratégico, político, ideológico e securitivo, entre outros (TEITELBAUM, 1984; LOESCHER, 1996).

A influência internacional sobre a política relacionada aos refugiados também pode ser notada em outras dimensões. Tal política pode ser concebida como uma oportunidade para Estados que pretendem superar experiências passadas, restaurando suas reputações em termos de respeito a direitos humanos, a fim de obter legitimidade por parte de seus vizinhos e da comunidade internacional. Quanto a Estados que fazem parte de regiões mais propícias a gerar fluxos de refugiados, esses países tendem a desenvolver uma política mais abrangente, com o intuito de ajudar a reduzir os deslocamentos no âmbito regional (SUHRLE; ZOLBERG, 2001). Vale destacar, ainda, o impacto dos regimes internacionais⁷ referentes a refugiados e a direitos humanos nas respostas políticas dadas aos deslocamentos, uma vez que os países pretendem projetar uma imagem positiva internacional, de modo a serem vistos como cooperativos e generosos em questões humanitárias. A necessidade de assistência por parte de organizações internacionais e a tentativa de evitar a publicidade negativa levam o país de destino a interagir com tais regimes internacionais, que, por sua vez, pressionam o governo a implementar medidas favoráveis aos refugiados (JACOBSEN, 1996).

Ao mesmo tempo, a adoção de política relacionada aos refugiados constitui uma questão do contexto doméstico, a qual abrange não apenas fatores políticos, mas também econômicos, sociais, culturais e demográficos. A capacidade local para inserção de migrantes internacionais impacta as respostas aos fluxos, sendo definida por Jacobsen (1996) como as condições socioeconômicas e a receptividade por parte da comunidade receptora. A forma pela qual essa percebe os refugiados remete a elementos socioculturais, étnicos e religiosos e, ao mesmo tempo, relaciona-se com experiências históricas relativas a fluxos anteriores. A resposta da sociedade receptora se revela fundamental, visto que ela pode não apenas ajudar a assistir diretamente os refugiados como também influenciar a adoção de políticas em prol do grupo (JACOBSEN, 1996).

Logo, política em relação aos refugiados intersecta fatores de política externa e política doméstica. Resulta de uma interação complexa entre múltiplos interesses domésticos de teor econômico, sociocultural, político, ideológico, demográfico, além de questões internacionais, relacionadas com política externa, regimes e organizações internacionais. Ainda está relacionada, por fim, à interação estatal com atores internacionais (especialmente com o ACNUR) e de atuação doméstica (como ONGs, instituições religiosas e outras entidades da sociedade civil, diretamente envolvidas com a assistência a refugiados).

6 Um exemplo emblemático apontado por diversos autores (como Loescher) para sustentar o argumento acerca da instrumentalização da recepção de refugiados diz respeito à decisão de países ocidentais de acolher refugiados provenientes de países do Leste Europeu em face do contexto de bipolarização da Guerra Fria.

7 Entendemos regime internacional aqui como não apenas incluindo os tratados internacionais relativos aos refugiados (em especial, a Convenção Relativa ao Estatuto sobre Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967), mas também a agência especializada da ONU designada para os refugiados: o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

Por fim, vale dizer que a política relativa a refugiados merece ser compreendida enquanto uma política de admissão (em termos das regras sobre ingresso territorial e do procedimento para reconhecimento do estatuto de refugiado), tendo como desdobramento necessário uma política de integração (referente a regras e mecanismos institucionais que possibilitem acesso a direitos, visando à inserção dessa população estrangeira em meio à sociedade receptora) (MOREIRA, 2012).

A integração local foi desenhada pelo ACNUR como uma das “soluções duráveis” para o problema dos refugiados. Assim como há Estados que não admitem receber refugiados, há também os que permitem tão somente a instalação de campos em seus territórios, a serem geridos pelo ACNUR – o que se diferencia em muito da efetiva inserção desses estrangeiros localmente. Considerando Estados que de fato aceitam acolher refugiados, vale problematizar a integração local, afastando a perspectiva assimilacionista, e concebendo-a como interações recíprocas entre refugiados e comunidade local, que se desenvolvem em múltiplas dimensões⁸. Importa verter o olhar, portanto, também aos processos pelos quais se dá a “internalização” dos refugiados no país acolhedor, para além do arcabouço jurídico-institucional que regula a matéria – como veremos, a seguir, com o caso brasileiro.

Política em relação aos refugiados no Brasil

Toma-se como ponto de partida o processo de institucionalização da política relativa aos refugiados no país, dado pela aprovação de uma legislação específica sobre a temática no final dos anos 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso⁹. Tanto no processo de elaboração quanto no de aprovação legislativa, verificou-se a articulação de atores não estatais (sobretudo o ACNUR e o IMDH – Instituto de Migrações e Direitos Humanos, instituição religiosa ligada à Igreja Católica) com atores estatais (em especial, representantes de órgãos burocráticos e parlamentares) (MOREIRA, 2012).

É interessante notar como, no mesmo momento em que foi possível caminhar rumo ao desenho de uma política específica para tratar da questão dos refugiados, pouco se avançou em termos legislativos frente à política migratória do país. Vale lembrar que o chamado Estatuto do Estrangeiro havia sido criado em 1980, ainda sob o regime militar, atribuindo ao estrangeiro uma perspectiva de potencial ameaça ou perigo, ancorada na ótica da segurança nacional. Argumenta-se que a coalizão entre os atores não estatais foi bem-sucedida ao influenciar atores estatais, sobretudo pela associação da temática dos refugiados ao tema mais amplo dos direitos humanos. Ao longo de tal processo de constituição da política brasileira relativa aos refugiados, também pesaram aspectos de política doméstica combinados a política externa (MOREIRA, 2012).

A legislação brasileira foi considerada, à época, “moderna, avançada e de vanguarda”, especialmente por incluir a definição ampliada de refugiado dada pela Declaração de Cartagena,

8 A discussão sobre integração local de refugiados é bastante vasta e profícua dentro da literatura especializada da área, razão pela qual não se esmiuçarã o debate acerca de tal temática neste artigo. Recomenda-se a leitura de estudos de diversos autores: Ager e Strang; Castles et al.; Atfield et al.; Smith, Stuart e Da Lomba, entre outros.

9 Para compreender pormenorizadamente a institucionalização dessa política no referido período, consultar Moreira, 2012.

de 1984 (a qual estendia, no âmbito regional, a categoria a indivíduos que fugissem devido a violações massivas de direitos humanos). Somava-se a isso o fato de o Comitê Nacional para Refugiados ter sido criado contemplando institucionalmente a participação de organização da sociedade civil (posto ocupado por instituições religiosas, que se alternam no cargo: Cáritas Arquidiocesana e IMDH). Por esses motivos, o arcabouço legislativo brasileiro marcava o pioneirismo regional e passava a ser tratado pelo ACNUR como “modelo jurídico” a ser replicado em outros países vizinhos. Desse modo, o papel de liderança brasileira frente à América do Sul também passou a ser reconhecido pela agência da ONU: “O Brasil se tornou o líder regional com a aprovação da lei sobre refugiados em 1997” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2003, p. 8 apud JUBILUT, 2006, p. 1).

Em que pese o reconhecimento por parte desse ator internacional, bem como os esforços rumo à institucionalização de tal política, entende-se que essa não foi suficientemente estruturada devido à ausência de uma política de integração, desdobramento necessário da política de admissão formulada. Portanto, naquele momento, ainda inexistia efetivamente uma política *para* os refugiados acolhidos no país¹⁰ (MOREIRA, 2012).

Política externa e refugiados no governo Lula (2003-2010)

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o qual abrangeu dois mandatos no período de 2003 a 2010, a política externa passou por ajustes de programa em relação à administração anterior (de Fernando Henrique Cardoso – 1995-2002), configurando uma “mudança na continuidade”, seguindo o entendimento de Vigevani e Cepaluni (2007). As alterações significativas estavam mais relacionadas à ênfase e aos meios buscados para inserção do país no cenário internacional do que propriamente ao conteúdo dos objetivos perseguidos (SOUZA, 2009). A principal modificação consistiu em diversificar as opções adotadas, compondo uma estratégia denominada, segundo os autores, de autonomia pela diversificação. As diretrizes de política externa mantiveram, assim, o multilateralismo, a cooperação, a defesa dos direitos humanos, a construção da paz, a adesão aos regimes, o respeito às organizações internacionais e a priorização aos países da região, especialmente os do MERCOSUL (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Por outro lado, a cooperação Sul-Sul foi enfatizada, a partir da aproximação com países em desenvolvimento e emergentes, a fim de obter vantagens políticas e econômicas. A formação do G20, com o objetivo de liberalizar o comércio agrícola e, com isso, buscar reduzir assimetrias entre os países, e a atuação brasileira frente à coalizão foram emblemáticas. A instituição do fórum IBAS, em parceria com Índia e África do Sul, também apontava nesse sentido. Ainda se acentuaram aspirações em torno da reforma do Conselho de Segurança da ONU, empreendendo-se maiores esforços para tanto, a exemplo da atuação humanitária, com envio da missão brasileira para a operação de paz no Haiti (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A liderança regional passou a ser exercida de forma mais assertiva, sendo a América do Sul tratada como prioridade. O país assumiu a posição de administrador de crises humanitárias e conflitos políticos na região, com vistas a assegurar a estabilidade regional (VIGEVANI;

¹⁰ Para um aprofundamento dessa argumentação, vide a tese de Moreira, 2012.

CEPALUNI, 2007; RODRIGUES, 2010). A atuação no Haiti com a MINUSTAH, liderada pelo Brasil, também pode ser associada ao desempenho dessa função e ao exercício da cooperação Sul-Sul.

A pretensão de conquistar maior protagonismo global ganhou peso. O país passou a ser considerado uma economia emergente e pretendia, assim, obter um espaço maior nas decisões tomadas no cenário mundial. A inserção do Brasil no bloco dos BRIC também propiciava maior participação brasileira nos processos decisórios internacionais (LIMA; HIRST, 2006; RODRIGUES, 2010).

O governo Lula manteve a ênfase no tema dos direitos humanos, não só como diretriz de política externa, mas também como pauta da agenda interna. Novos órgãos foram criados no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos, que passou a ser vinculada à Presidência da República (CORRÊA, 2007). Houve continuidade na elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos, com o lançamento do terceiro plano no final do segundo mandato (III PNDH). Um elemento de destaque do governo foram os investimentos na área social, lançando programas com o objetivo de erradicar a fome e a miséria (Fome Zero e Bolsa Família). Os maiores esforços concentrados no desenvolvimento e na justiça social possibilitaram melhores condições de vida à população local, o que também ocorreu em função do crescimento econômico no país. A inclusão social foi tratada, nesse contexto, como uma questão de direitos humanos (CORREA, 2007).

Vale lembrar, como afirmado anteriormente, que a conexão com o tema dos direitos humanos, estabelecida por atores não estatais alinhados a atores estatais, também se revelou relevante fator para que a política relativa aos refugiados pudesse ser desenhada a partir de um arcabouço jurídico-institucional próprio – diferenciado, portanto, da política migratória, embora guardando próxima relação com essa.

Compreender a política em relação aos refugiados adotada durante o governo Lula remete à reflexão sobre a política migratória¹¹ do mesmo período, a partir da vinculação direta com a política externa. Como afirma Reis (2011, p. 61), as migrações internacionais passaram a ser percebidas “como tema estratégico nas relações internacionais do século XXI”, por isso a importância de se tratar essa questão pela perspectiva da projeção internacional do país. A autora argumenta, ainda, que:

(...) trazer o tema das migrações e, mais especificamente a questão dos direitos humanos dos imigrantes, para os fóruns internacionais reforçou as diretrizes mais amplas da política externa brasileira, que (...) tem buscado questionar a hierarquia internacional dentro de organismos multilaterais, fortalecer a cooperação Sul-Sul. (REIS, 2011, p. 63)

O propósito de defender o protagonismo brasileiro frente à discussão sobre as migrações – associada à defesa dos direitos humanos – se deu também no âmbito regional, na esteira do processo de integração – vide a entrada em vigor do Acordo de Residência entre os países do MERCOSUL, Bolívia e Chile em 2009 (REIS, 2011).

11 Há de se destacar ao menos dois pontos a respeito da tratativa dessa temática durante o governo Lula: a assinatura da Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de sua Família e a tramitação de um projeto de lei no parlamento (tema ainda em discussão), ambos em 2009. Para uma discussão mais densa sobre política migratória no referido período, ver Reis, 2011.

No tocante aos refugiados, o governo Lula deu continuidade a essa política, fortalecendo a associação à temática dos direitos humanos e à cooperação Sul-Sul, como se pode perceber a partir do discurso da delegação brasileira proferido na 60ª sessão do Comitê Executivo do ACNUR:

O refúgio é uma política de Estado no Brasil. É um elemento importante da democracia brasileira e sua tradição de abertura. É um dos pilares da política de direitos humanos.

(...) Nós esperamos aumentar as oportunidades de reassentamento no Brasil. A longa experiência do Brasil em ter um órgão tripartite em que governo, sociedade civil e ACNUR trabalham juntos em políticas para refugiados tem sido bem-sucedida.

(...) O processo de integração social e econômico dos refugiados tem sido um constante desafio. Acreditamos que o engajamento de outros países em programas de reassentamento abre as portas para *cooperação Sul-Sul*. O Brasil está pronto a compartilhar sua experiência com parceiros interessados. (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 2009, grifos nossos)

Um dos eixos de destaque de tal política seria o enfoque regional que o programa de reassentamento passaria a ter, conectado à projeção de um país emergente nessa temática. Por outro lado, internamente, despontavam dificuldades em relação à integração local dos reassentados – como veremos adiante.

Programa regional e país emergente de reassentamento

A política de reassentamento dos refugiados, que havia sido iniciada através de um acordo macro com o ACNUR em 1999, foi mantida, passando a ter ênfase na América do Sul. Em 2003, chegaram ao país 16 colombianos reassentados (JUBILUT; CARNEIRO, 2011). No ano seguinte, realizou-se em Brasília uma reunião entre representantes da sociedade civil e dos governos de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, em que se lançaram as bases para a proposta de reassentamento “solidário” na região. Essa iniciativa tinha como fundamentos: a tradição regional de proteção aos refugiados na América Latina; o ressurgimento do reassentamento como solução durável; o princípio internacional de solidariedade e de compartilhamento de responsabilidades. Representantes do governo brasileiro, com apoio do ACNUR, sugeriram o estabelecimento de um programa regional de reassentamento, tendo em vista o contexto da Colômbia¹² à época (JUBILUT; CARNEIRO, 2011).

Com base no antecedente da reunião preparatória de Brasília, realizou-se, pouco depois, um encontro na Cidade do México para celebrar os vinte anos da Declaração de Cartagena, no qual se elaborou, então, o Plano de Ação do México. As propostas de soluções para os refugiados na esfera regional contemplaram: 1) o Programa de Autossuficiência e Integração Cidades Solidárias, um estudo piloto na América Latina voltado para a integração mais efetiva dos

¹² A crise na Colômbia perfazia, em números, 2 milhões de deslocados internos, que haviam se movimentado dentro do país. Para maiores detalhes, ver Jubilut e Carneiro, 2011.

refugiados nos centros urbanos, 2) o Programa Integral Fronteiras Solidárias, com o propósito de promover o desenvolvimento socioeconômico, beneficiando simultaneamente pessoas que solicitavam proteção internacional e as comunidades locais, e 3) o Programa Regional de Reassentamento, por iniciativa brasileira, com vistas a proteger os refugiados que fugiam de conflitos e perseguições na região e, ao mesmo tempo, ajudar os países receptores de grande contingente de colombianos, principalmente a Costa Rica e o Equador (JUBILUT; CARNEIRO, 2011).

No final do mesmo ano, 75 refugiados, majoritariamente colombianos e outros que tinham sido refugiados em Cuba, foram acolhidos em doze cidades¹³ do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e de São Paulo. No ano seguinte, mais 14 colombianos foram recebidos (JUBILUT, 2006). O Brasil recebeu, por meio do programa regional de reassentamento, cerca de 328 colombianos que se encontravam na Costa Rica e no Equador (JUBILUT; CARNEIRO, 2011). Havia uma preocupação regional com esse grupo, estimando-se que 20 mil colombianos estivessem em situação de refúgio na Amazônia, na zona fronteira entre Brasil e Colômbia. A maioria deles se inseria na categoria de deslocados internos, tendo em vista a dificuldade de transpor as fronteiras, em função de impedimentos geográficos e do conflito com as FARC – Forças Revolucionárias Colombianas. O apoio político prestado pelo governo brasileiro ao colombiano, segundo o Itamaraty, fundava-se no “esforço de amenizar os males decorrentes do grave conflito interno”, no âmbito regional (ARQUIVO DO ITAMARATY, EMBAIXADA BRASILEIRA EM BOGOTÁ, 2003).

O programa regional embasava-se jurídica e discursivamente no conceito de solidariedade internacional (batizado na língua inglesa de *resettlement in solidarity*). Por outro lado, a proposta do programa de reassentamento regional levava em conta fatores políticos, a saber, que os fluxos de refugiados poderiam desestabilizar os países vizinhos, atendendo, portanto, a considerações de segurança regional. Coincidia ainda com outros interesses externos, sobretudo o papel de mediador de crises e conflitos no cenário político sul-americano e o papel de liderança na região.

A respeito da integração local dos reassentados, o ACNUR entendia que o Brasil, em vista de sua economia em desenvolvimento, tinha capacidade limitada para satisfazer necessidades imediatas e de longo prazo dos refugiados reassentados. O governo brasileiro assumia a responsabilidade pelos recursos de longo prazo mediante programas financiados pelo Estado, como saúde, educação e outros serviços públicos. Esses programas eram vistos como não muito desenvolvidos, por encontrarem dificuldades para atender às demandas dos nacionais. A agência da ONU provia financiamento para custear serviços básicos na fase de recepção (como orientação, moradia temporária e treinamento profissionalizante). Pretendia-se que o programa de reassentamento brasileiro fosse considerado bem-sucedido, mas ainda havia pouca experiência nesse sentido no país (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2004).

Diante de tal cenário, no início de 2004, o ACNUR resolveu reabrir o Escritório no Brasil, o qual havia sido desativado cinco anos antes. “Consciente da importância estratégica do Brasil

¹³ Natal, Poço Branco, Lajes (RN); Porto Alegre, Bento Gonçalves, Caxias do Sul, Santa Maria (RS); Campinas, Jundiá, São José dos Campos, Taubaté e Guararema (SP) (JUBILUT, 2006).

no trato da questão do refúgio”, o objetivo era assessorar no programa de reassentamento, já que o país ainda não tinha tradição, tampouco conhecimento técnico, para lidar com reassentamento de refugiados (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONARE, 2003). De fato, como veremos adiante, a inexperiência por parte de atores locais se revelou um dos fatores complicadores para que o processo de integração dos reassentados produzisse resultados considerados positivos, como esperado por atores estatais e pelo ACNUR.

No final do mesmo ano, o Brasil passou a adotar processo decisório acelerado para admissão de reassentados (chamado de *fast track*), especialmente para aqueles que enfrentavam problemas em termos de segurança física. O caso, apresentado pelo ACNUR, deveria ser analisado e decidido dentro de três dias úteis (JUBILUT; CARNEIRO, 2011). O CONARE decidiu privilegiar dois grupos considerados vulneráveis: refugiados sem proteção física ou legal e mulheres em risco (como chefes de família e/ou vítimas de violência) (NOGUEIRA; MARQUES, 2008). Outro critério importante consistia no pedido de reunião familiar (JUBILUT; CARNEIRO, 2011). Segundo o Itamaraty, a proposta brasileira tinha como objetivos promover o uso estratégico do reassentamento como solução duradoura, favorecer a integração local mais efetiva dos refugiados e compartilhar responsabilidades em torno do reassentamento (ARQUIVO DO ITAMARATY, 2004). No entanto, apesar da adoção de novos procedimentos relativos à admissibilidade de refugiados (reassentados), as condições internas voltadas para recepção, as quais seriam fundamentais para propiciar uma integração mais efetiva, ainda não haviam sido suficientemente estruturadas no país.

É de se destacar que as ações adotadas pelo Brasil em relação aos refugiados propiciaram estreitar relações com a agência da ONU. Havia interesses por parte da agência da ONU, vale ressaltar, no sentido de que países em desenvolvimento, incluindo os da América Latina, passassem a se comprometer com essa questão, tendo em vista as dificuldades para que as demandas por reassentamento pudessem ser satisfeitas por países desenvolvidos – os quais se inclinavam, de modo geral, rumo ao fechamento de suas fronteiras no contexto pós-11 de setembro. Não à toa, em 2005, o Alto Comissário para os Refugiados visitou o Brasil, encontrando-se com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Na ocasião, o Alto Comissário elogiou a promoção contínua do Brasil em relação ao mandato do ACNUR em nível regional e internacional, além de considerar exemplar o tratamento dado aos refugiados no país, tanto em termos de legislação quanto de esforços empregados para a integração. O ACNUR passou a admitir a capacidade do Brasil, enquanto líder regional, de ajudar a prevenir a intensificação de conflitos na região que pudessem provocar novos fluxos migratórios (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2005).

As medidas adotadas pelo Brasil em relação aos refugiados fizeram o país se destacar, ao alcançar o posto de 12º país que mais reassentava refugiados no mundo em 2006, conforme estimativa do ACNUR (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 2006). Nota-se que o país se tornava *emergente* na temática do reassentamento, no mesmo contexto em que buscava emergir política e economicamente no cenário internacional.

Os países emergentes de reassentamento reivindicavam a necessidade do apoio de países tradicionais de reassentamento, não só em termos financeiros, como também de *expertise*. Tanto assim que, na primeira reunião sobre reassentamento na América Latina, realizada em

Quito, em 2006, com o objetivo de analisar a concretização das iniciativas na região, buscou-se identificar os problemas enfrentados pelos países e fazer ajustes no programa regional. Países tradicionais de reassentamento, como EUA, Canadá e Noruega, concordaram em financiar os esforços iniciais com vistas a tornar os programas sustentáveis. Os fundos foram canalizados para a capacitação das autoridades governamentais, com a finalidade de garantir a implementação dos programas (JUBILUT; CARNEIRO, 2011).

Mais uma vez, o Brasil assumiu a liderança, ao sediar, no final de 2007, um encontro sobre reassentamento na América Latina, reunindo representantes de Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai, além da Noruega (um país tradicional e experiente de reassentamento), com o escopo de trocar experiências na área (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2007). Segundo o governo brasileiro, o programa de reassentamento havia consolidado a criação de um espaço humanitário na região. Isso porque, além do Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai haviam aderido ao programa no âmbito regional (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007). Novamente, salientava-se o papel de liderança brasileiro, uma vez que, seguindo nossos passos, outros vizinhos passaram a se comprometer com o reassentamento de refugiados.

Entretanto, apesar do discurso do MRE, corroborado pelo ACNUR, há de se ressaltar a ineficiência da concretização do Plano de Ação do México, como um todo, ao mobilizar o princípio da solidariedade internacional a partir da cooperação regional. Como elucida Menezes (2013), o número de reassentados colombianos nos países da América do Sul foi ínfimo se comparado à demanda total por reassentamento. Além disso, havia dificuldades em termos de financiamento para fazer frente às necessidades dos reassentados, sobretudo em relação a múltiplos aspectos do processo de integração local (despontavam aqui questões referentes a moradia, trabalho, entre outras). O autor bem explicita que, retórica e discursivamente, tais países (incluindo o Brasil) buscaram se projetar como países solidários à causa dos refugiados nos planos regional e internacional, contudo, na prática, pouco fizeram em termos de acolhimento (a começar pelo contingente recebido) de colombianos¹⁴.

Em 2007, o governo brasileiro tomou nova iniciativa, ao ampliar o escopo do programa de reassentamento solidário do âmbito regional para receber 100 palestinos¹⁵, provenientes da Jordânia, que já haviam sido acolhidos anteriormente no Iraque. O ACNUR decidiu fechar o campo de Rweished, situado na fronteira entre Jordânia e Iraque, e buscou o compromisso de países dispostos a aceitá-los (CARNEIRO, 2009). A partir da solicitação da organização internacional, o Brasil demarcava novamente seu papel de protagonista frente à questão dos refugiados: foi o primeiro país da região que se dispôs a oferecer abrigo aos palestinos, ao mesmo tempo em que esses constituíam o maior grupo recebido de uma só vez pelo programa brasileiro (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007).

De acordo com o Itamaraty, o gesto brasileiro era visto como um elemento que contribuiria para a imagem do Brasil na região (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007a). Além disso, a decisão de acolher o grupo de palestinos se

14 Para uma análise mais detalhada sobre essa discussão, ver a tese de Menezes, 2013.

15 Em 2007, os palestinos constituíam o maior grupo de refugiados no mundo, totalizando aproximadamente 4,5 milhões de pessoas. Consultar: UNRWA. *Statistics*. 2007. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/userfiles/uif-dec07.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2011

fundamentava “em razões humanitárias, refletindo o comprometimento do Brasil com o Direito Internacional dos Refugiados, bem como a solidariedade do governo brasileiro com relação ao povo palestino” (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007b). Há de se ponderar as considerações de política externa que pesaram em tal decisão, também relacionadas com a questão do Oriente Médio. Vale recordar que, durante o governo Lula, passa a haver um redirecionamento em relação à região, assumindo o Brasil a posição de mediador de conflitos e defendendo uma Palestina independente (AMORIM, 2010).

Assim explicou em entrevista Ricardo Rizzo, então representante do Ministério das Relações Exteriores no CONARE, mobilizando esse ponto associado à dimensão humanitária de nossa política externa:

No caso da experiência recente com os refugiados palestinos, foi algo que entrou na pauta das **relações entre Brasil e Palestina** de maneira muito intensa. Houve um reconhecimento muito grande por parte da Autoridade Nacional Palestina (ANP) sobre o **papel** construtivo que o **Brasil** tem a prestar na **crise do Oriente Médio**, inclusive em seu **aspecto humanitário**, que envolve os **refugiados**. (RIZZO, 2010, grifos nossos)

O programa de reassentamento se conectava ainda à dimensão da cooperação no eixo Sul-Sul, possibilitava estreitar relações com a agência da ONU para os refugiados (atendendo à sua demanda), ao mesmo tempo que não representaria “pesado encargo socioeconômico” ao país. Isso porque o ACNUR assumiria o papel de financiador do programa, fornecendo ajuda aos reassentados para aluguel de moradia, aulas de português e assistência material por um período entre 18 e 24 meses. Além disso, ainda na Jordânia, o grupo seria informado sobre as condições de vida e costumes no Brasil, como também sobre as ONGs que atuariam no processo de integração no país (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007c). No caso dos reassentados, a assistência era maior se comparada à dos refugiados denominados “espontâneos”, já que verbas eram destinadas para instituições encarregadas da assistência, as quais proviam ajuda de subsistência, moradia e curso de português e auxiliavam na busca de emprego. Ainda assim, os maiores desafios considerados no processo de integração local diziam respeito a atingir a autossuficiência – o que era esperado dos reassentados pelos atores estatais e não estatais (NOGUEIRA; MARQUES, 2008).

Os palestinos chegaram, então, em três levadas e foram instalados majoritariamente em Mogi das Cruzes (SP) e Santa Maria (RS) (FOLHA DE S. PAULO, 2008). O processo de integração local dos palestinos não se revelou tarefa fácil, sobretudo em virtude da diversidade cultural, segundo relataram Antenor Rovida – representante da Cáritas Regional de São Paulo, diretamente envolvido com o atendimento a reassentados palestinos –, Wellington Pereira Carneiro – oficial de proteção do ACNUR – e Renato Zerbini Leão – coordenador do CONARE. Outra questão apontada foi a ausência de realização de entrevistas com os refugiados na Jordânia, já que a decisão era acolher o grupo como um todo, para que o campo pudesse ser fechado pelo ACNUR.

Conforme a entrevista concedida por Antenor Rovida, os problemas giravam em torno da questão de se tratar de:

(...) uma cultura totalmente diferente, uma situação de muito tempo de sofrimento, quatro anos no deserto (...) Nós temos refugiados palestinos de quarta geração, ou seja, que nasceram no exílio e que, no caso desse grupo que estava no Iraque, eles tinham toda assistência do governo Saddam Hussein. Com a queda do governo, eles foram para um campo de refugiados, vieram para cá, acharam que iam ter a mesma assistência que tinham no Iraque e a assistência que a gente dá aqui é do padrão dos colombianos. Isso deu muita dificuldade. Mas está numa fase que eles meio que querem mais, porque eles sempre querem mais e mais, porque estavam acostumados com a assistência. Mas a gente diz: “o programa oferece isso”; e é assim que foi feito. Então, é uma experiência que exigiu muito da gente, exigiu deles também. Mas eu acho que é sucesso, porque eles estavam no deserto, sofrendo, e hoje cada um está nas suas casas, muitos já trabalhando, fazendo seus negócios. (ROVIDA, 2009, grifo nosso)

É relevante ter em conta que os atores locais tinham maior experiência em receber colombianos, que eram a referência para eles em termos de reassentados, como apontado acima por Rovida (2009). O reassentamento regional, voltado para os colombianos, revelava-se menos desafiador para os atores envolvidos e, ao mesmo tempo, mais promissor em termos dos resultados alcançados, em comparação ao dos palestinos. A proximidade sociocultural dos colombianos com os brasileiros, por serem da mesma região, e também a linguística, com maior facilidade para aprendizado da língua portuguesa, eram reputadas, portanto, como fatores de maior possibilidade de êxito ao processo de integração local.

Corroborando outro ponto levantado por Rovida (2009), para o representante do ACNUR, os palestinos, por terem vivido décadas no campo jordaniano, haviam se tornado dependentes da assistência recebida durante anos, o que era visto como um empecilho a tal processo:

Um dos problemas que cria muito mito ao redor do programa dos palestinos é o apelo midiático que existe no reassentamento dos palestinos e toda a movimentação que existe de solidariedade com a causa palestina ao redor dos refugiados palestinos. Então, isso provoca com que seja um reassentamento altamente midiático (...). Tem tido um nível de integração razoável, não inferior a outros casos de reassentamento, mas, na imprensa, é visto como o grande fracasso. Outra coisa é o seguinte: primeiro, você vai ter na comunidade palestina também *uma síndrome de dependência*, porque você vai ter um vitimismo muito grande, porque são sessenta anos de vitimização, em virtude de um conflito que parece não ter fim. Esse caráter combativo dos palestinos, que pode ser algo muito positivo, mas no caso da integração nem sempre é positivo e isso também é uma cultura muito arraigada. Segundo, a questão do assistencialismo do governo de Saddam Hussein com relação aos refugiados palestinos no Iraque. Eles foram usados como instrumento de propaganda. Dava-se tudo para eles, mas eles não tinham nada, por exemplo, eles tinham casa, mas não eram donos das casas. Então, houve um pouco de assistencialismo demagógico com relação aos refugiados palestinos e isso cria também todo um vício de assistencialismo. A síndrome de dependência também vai se manifestar no caso dos palestinos. Apesar disso, boa parte dos palestinos são muito empreendedores e tem um nível de integração muito bom. Aprendizado de português, por exemplo, é uma coisa muito impressionante. Tem uns que falam português fluentemente, sem sotaque, é uma capacidade muito grande de aprendizado da língua. (CARNEIRO, 2009, grifo nosso)

De outro lado, conforme Hamid (2012, p. 143), lançando luz sobre as percepções dos refugiados, esses relataram que havia “promessas” feitas pelo ACNUR na Jordânia em torno dos benefícios a serem recebidos no Brasil, assim como uma imagem construída sobre o país bastante discrepantes do que vivenciaram ao serem aqui instalados. Desse modo, “a incompatibilidade entre o que lhes havia sido prometido e o que fora encontrado seria um dos primeiros elementos a provocar insatisfações no grupo”.

O reassentamento dos palestinos gerou, assim, repercussões internas, especialmente porque parte deles se mobilizou e protestou em frente à sede do ACNUR em Brasília, alegando não ter suas necessidades supridas no país, especialmente em termos de saúde, moradia e trabalho, e reivindicando reassentamento para outros países que tradicionalmente recebem refugiados, para reunião familiar ou mesmo para viver em campos de refugiados (MOULIN, 2010; HAMID, 2012). Nos dizeres de Moulin (2010, p. 149), “Alojados em barracas de plásticos e dormindo nas calçadas, os refugiados permaneceram no local por mais de um ano, esperando que suas demandas fossem atendidas”. Dessa forma, atuando politicamente através do protesto, os palestinos pretendiam dar visibilidade às suas reivindicações, atrair a atenção da mídia e da opinião pública em torno das condições de vida no país – colocando em pauta, assim, os problemas tocantes ao processo de integração local, bem como o reassentamento enquanto solução duradoura, como propagado pelo ACNUR. Nesse sentido, define a autora que “as demandas se orientavam em dois eixos centrais, quais sejam, o da reformulação efetiva do programa de integração e o direito a voz não só sobre os termos dessa integração como também sobre o próprio direito de mobilidade internacional” (MOULIN, p. 150).

De acordo com os atores estatais e internacional, não era possível que os palestinos regressassem ao local onde se encontravam anteriormente, pois o campo na Jordânia havia sido desativado; tampouco viável reassentá-los em outro país, pois não havia oferta para recebê-los (ARQUIVO DO ITAMARATY, 2008). A respeito das posições assumidas pelos autores, importa observar as falas das autoridades envolvidas com o caso, a partir das entrevistas realizadas.

O coordenador-geral do CONARE atribuiu as dificuldades verificadas no processo de integração local e a consequente manifestação do grupo de palestinos à:

(...) *vulnerabilidade* do grupo. Eram, na maioria, anciões, pessoas com problemas psicológicos (...). Mas o protesto marcou-se por essas características particulares desse grupo e também tem raiz no povo palestino, que desde que nasce até morrer quer defender a sua terra, o seu pedaço e, por isso, é especialista em manifestação. (LEÃO, 2009, grifo nosso)

Acerca das demandas postas pelos palestinos, o mesmo replicava que:

(...) eles tinham casa em Mogi das Cruzes, mas queriam em Brasília; eles recebiam bolsa em Mogi das Cruzes, mas queriam em Brasília. Então, o que ia fazer o governo do Brasil? O ACNUR é quem gere o programa de integração, existe o acordo com a sociedade civil local em Mogi das Cruzes. Eles tinham casa, tinham aula de português. Abandonaram, quer dizer, eles estavam abandonando o programa. O Brasil não vai tirá-los de um programa e trazer para o meio da rua em Brasília. Quer dizer, é preciso ficar claro que a integração local não é um direito dos refugiados reassentados, não existe um tratado internacional que obrigue. Muita gente diz “ah, mas o Brasil traz essas pessoas e deixa eles passarem

fome, frio, e ainda nas ruas de Brasília”. Eles estão aqui porque querem, eles tinham toda uma estrutura em Mogi das Cruzes, eles deixaram e vieram aqui, para as ruas. Enfim, uma *escolha pessoal*, o direito de ir e vir. (LEÃO, 2009, grifo nosso)

A fala do representante do comitê elucidada como o “problema” dos palestinos foi direcionada a eles próprios, tendo em vista que os atores estatais esperavam adaptação e aceitação por parte dos refugiados, no sentido de que acatassem o que lhes era oferecido pelo programa. Contudo, eles se mobilizaram e atuaram politicamente no sentido de questionar e contestar os termos da recepção local.

Na mesma esteira, percebe-se o argumento do representante do MRE, destacando uma expectativa não condizente à realidade do programa por parte dos palestinos:

Um dos problemas é que algumas dessas demandas fugiam do que se espera de um programa de reassentamento. O programa de reassentamento não prevê que o Brasil facilite a ida dessas pessoas para outro país. É uma coisa problemática, porque se estaria consolidando o **Brasil como plataforma para outros países** e, nem por isso somente, é que os outros países não aceitariam receber refugiados que já estivessem recebendo assistência do Brasil, como não aceitam. Teríamos que inventar e procurar soluções no marco do programa de reassentamento solidário. O que o Itamaraty propôs e procurou foi fortalecer, portanto, a assistência, fortalecer o tipo de atenção que havia dado a essas pessoas e buscar formas de atender a demandas que pudessem ser atendidas. (RIZZO, 2010, grifos nossos)

Havia uma preocupação com as repercussões internacionais em relação ao programa de reassentamento, tendo em vista que o Brasil deveria se tornar país de destino final para esses refugiados, encerrando, com isso, o ciclo migratório. No entanto, diante das dificuldades internas, os palestinos acabavam por colocar em xeque a imagem projetada internacionalmente do país em termos do acolhimento propiciado aos refugiados. De fato, como aponta Hamid (2012, p. 309), “o país não reassentaria mais palestinos, dado que sua ‘diferença cultural’ e ‘dependência’ teriam sido fatores a influenciar sua dificuldade de integração” – o que fica evidente a partir das falas de atores estatais e não estatais nas entrevistas antes transcritas.

Internamente, há de se avaliar a execução do programa a partir dos olhares e vivências dos próprios refugiados, que, como indicam Moulin (2011) e Hamid (2012), relataram inúmeros problemas em torno de sua efetividade. A segunda autora, a partir de pesquisa de campo realizada com palestinos reassentados em Mogi das Cruzes, ressalta a existência de “um repertório comum de insatisfações, seja no que toca(va) à sua divisão espacial em Mogi das Cruzes, à distribuição das casas e dos recursos, ao tratamento de saúde ou às aulas de português” (HAMID, 2012, p. 126).

O caso dos palestinos elucidada, assim, o tensionamento constante na política brasileira relativa aos refugiados, em termos da constituição de uma política de admissão (e aqui especificamente desenhada pelo programa de reassentamento) sem se fazer acompanhar por uma política de integração suficientemente estruturada (MOREIRA, 2012). Embora os refugiados não sejam tratados ou reconhecidos como atores políticos na chamada estrutura tripartite que congrega atores estatais e não estatais, internacionais e de atuação doméstica envolvidos com o grupo, há de se destacar, sobretudo a partir do protesto e das demandas reivindicadas, como

os palestinos buscaram pressionar as instituições frente à sua situação no país. O caso trouxe à baila os conflitos entre diversos atores participantes desse processo – bem diferente, diga-se de passagem, da esperada resiliência e passividade em torno da figura do refugiado por parte do governo brasileiro, das organizações da sociedade civil e internacional¹⁶.

Conclusões

Durante o governo Lula, a política brasileira em relação aos refugiados (*refugee policy*), na qual se inseria o programa de reassentamento, associava-se a aspectos de política externa (*foreign policy*) sobretudo voltados ao fortalecimento do perfil humanitário do país, com vistas a projetá-lo internacionalmente como engajado na defesa dos direitos humanos. A nova posição assumida, enquanto país emergente de reassentamento, alinhava-se também à perspectiva de cooperação no eixo Sul-Sul, propiciando ainda maior aproximação com a agência da ONU. A propositura de um programa de escopo regional reforçava o papel de liderança e protagonismo frente à temática dos refugiados na região, o qual passava a ser reconhecido e corroborado por aquele ator internacional. Em contrapartida, o governo brasileiro não sofreria pesado encargo socioeconômico face à recepção de refugiados, tendo em vista que cabia ao ACNUR o financiamento, além de contar com o apoio de ONGs locais no que dizia respeito à assistência dada aos (diminutos) grupos de reassentados.

Há de se considerar, destarte, que o programa de reassentamento abria espaço para a seletividade em relação ao número de refugiados a serem reassentados e suas origens, assim como maior controle por parte dos atores estatais e não estatais envolvidos na gestão desses migrantes após ingresso em território nacional. Como desdobramento da decisão em prol da admissão de refugiados, tem-se um processo um tanto mais complexo, denominado “integração local” – a qual ainda hoje carece de uma política devidamente estruturada, suscitando diversos desafios a serem enfrentados no plano doméstico. A atuação política de reassentados palestinos demonstra o quão fundamental é integrar os refugiados como atores nos processos decisórios de definição dos termos dessa “integração”. Afinal, somente se terá uma maior efetividade em termos dessa política se contempladas as vivências, percepções e experiências dos próprios sujeitos a quem se destina.

Por fim, vale refletir sobre a política relativa aos refugiados enquanto fator de projeção do país no mundo. A partir da conexão com a política externa, pretende-se lançar a imagem do Brasil como país generoso e cooperativo em questões humanitárias, a fim de se alcançar uma reputação internacional positiva nessa área. Contudo, ao se noticiar amplamente como refugiados são recebidos internamente, as repercussões internacionais podem caminhar na direção oposta à almejada.

¹⁶ Há farta produção, na literatura especializada da área, a respeito da atuação de organizações humanitárias pautada pelo paternalismo frente aos refugiados, tratando-os como objetos passivos, dependentes e meros recipientes de ajuda humanitária. A esse respeito, ver estudos de Harrell-Bond, Needham, Barnett, entre tantos outros.

Referências

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *ACNUR expressa preocupação sobre o acordo entre União Europeia e Turquia*. 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-expressa-preocupacao-sobre-o-acordo-entre-uniao-europeia-e-turquia>>. Acesso em: 15 abr. 2016.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Brasil sedia encontro sobre reassentamento na América Latina*. 2007. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-sedia-encontro-sobre-reassentamento-na-america-latina/?L=type>>. Acesso em: 15 jul. 2016.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Report - Colombia*. 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=42ad4d960&query=Global%20Report%20Colombia%202004>>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Guterres to meet Lula da Silva on first visit to Latin America*. 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2005/11/436a512d4/guterres-meet-lula-da-silva-first-visit-latin-america.html>>. Acesso em: 15 jul. 2016.
- AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. spe, 2010, p. 214-240. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300013>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. 2008. *Abaixo assinado*. Brasília, 28 jul. 2008.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. 2004. *Refugiados. ACNUR. II Reunião da Declaração de Cartagena. Participação brasileira*. [s.l.], 2 dez. 2004.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. 2003. *Refugiados. CONARE. Cooperação com o Brasil*. [s.l.], 17 jan. 2003.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA. *ACNUR. Consulta tripartite anual sobre reassentamento. Reunião de 2006. Relato*. [s.l.], 23 jun. 2006.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA. *ACNUR. Refugiados. Comitê Executivo. 58ª Sessão. Evento sobre plano de ação do México. Participação Brasileira. Subsídios para instruções*. Genebra, 28 set. 2007.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA. *ACNUR. 60ª Sessão do Comitê Executivo. Intervenção do Brasil*. Genebra, 8 out. 2009.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. EMBAIXADA DO BRASIL EM BOGOTÁ. *Brasil-Colômbia. Refugiados. Informações do ACNUR Colômbia. Implicações para o Brasil*. Bogotá, 22 out. 2003.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 2007a. *Refugiados palestinos na fronteira do Iraque. Reassentamento no Brasil. Decisão do CONARE. Retransmissão*. Amã, 4 jul. 2007.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 2007b. *Refugiados palestinos. Reassentamento no Brasil. ACNUR. Informações*. [s.l.], 24 set. 2007.
- CARNEIRO, Wellington Pereira. Entrevista concedida pelo oficial de proteção do ACNUR no Brasil e representante no CONARE. Concedida a Julia Bertino Moreira. Brasília, 2009.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília, DF: FUNAG. 2007.

FOLHA DE S. PAULO. *Palestinos acampados em Brasília querem deixar o país*. 23 jun. 2008. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u415157.shtml. Acesso em: 14 maio 2009.

HADDAD, Emma. *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HAMMAR, Tomas. European Immigration policy: a comparative study. In: MESSINA, Anthony; LAHAV, Gallya. *The migration reader: exploring politics and policies*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2005, p. 235-245.

HAMID, Sônia Cristina. *(Des)Integrando refugiados: os processos de reassentamento de palestinos no Brasil*. Tese de Doutorado em Antropologia – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, UnB, Brasília. 2012.

JACOBSEN, Karen. Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes. *International migration review*, New York, v. 30, n.3, 1996, p. 655-678. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/11129817_Factors_Influencing_the_Policy_Responses_of_Host_Governments_to_Mass_Refugee_Influxes. Acesso em: 5 fev. 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? *Journal of Refugee Studies*. Oxford, v. 19, n. 1, 2006, p. 22-44. Disponível em: <http://jrs.oxfordjournals.org/content/early/2005/12/31/jrs.fej006.extract>. Acesso em: 5 fev. 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington Pereira. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more human durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, Oxford, v. 30, n. 3, p. 63-86, 2011. Disponível em: <http://rsq.oxfordjournals.org/content/30/3/63.abstract>. Acesso em: 5 fev. 2016.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Entrevista concedida pelo coordenador-geral do Comitê Nacional para os Refugiados. Concedida a Julia Bertino Moreira. Brasília, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006, p. 21-40. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x/abstract>. Acesso em: 5 fev. 2016.

LOESCHER, Gil. *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*. New York: Oxford University Press. 1996.

MENEZES, Fabiano Lourenço de. *Fatores causais no reassentamento de refugiados: solidariedade internacional ou interesse estratégico?* Tese de Doutorado em Ciências – Programa de Pós-Graduação em Integração na América Latina, USP, São Paulo. 2013.

MILESI, Rosita; NUÑEZ, Izabel Saenger. 2008. *Refugiados e Refugiadas no Brasil: dados e políticas públicas*. Brasília: IMDH. Disponível em: http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=156:refugiados-e-refugiadas-no-brasil-dados-e-politicas-publicas&Itemid=1203. Acesso em: 5 fev. 2016.

MOREIRA, Julia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UNICAMP, Campinas. 2012.

MOULIN, Carolina. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, 2011, p. 145-224. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092011000200008. Acesso em: 5 fev. 2016.

NOGUEIRA, Maria Beatriz; MARQUES, Carla Cristina. Brazil: ten years of refugee protection. *Forced Migration Review*, Oxford, v. 30, 2008, p. 57-58. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR30/57-58.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

REIS, Rossana Rocha. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, 2011, p. 47- 69. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100003>. Acesso em: 5 fev. 2016.

REIS, Rossana Rocha; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, 2010, p. 17-30. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-44782010000300003&lng=e&tlng=en>. Acesso em: 5 fev. 2016.

RIZZO, Ricardo. Entrevista concedida pelo suplente do representante do Ministério das Relações Exteriores no CONARE. Concedida a Julia Bertino Moreira. Brasília, 2010.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luis Paulo Teles Ferreira (coord.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 132-149.

ROVIDA, Antenor. Entrevista concedida pelo responsável pelo programa de reassentamento de refugiados da Cáritas Regional de São Paulo. Concedida a Julia Bertino Moreira. Jundiaí, 2009.

SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier; CEBRI. 2009.

SUHRKE, Astri; ZOLBERG, Aristide. Issues in contemporary refugee policies. In: Bernstein, Ann; Weiner, Myron (ed.). *Migration and refugee policies: an overview*. New York: Continuum, 2001, p. 143-180.

TEITELBAUM, Michael. Immigration, Refugees and foreign policy. *International Organization*, v. 38, n. 3, 1984, p. 429-450. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=4308576&fileId=S0020818300026801>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2007, p. 273-335. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002>. Acesso em: 5 fev. 2016.