



## A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E OS REFUGIADOS

Cesar Augusto S. da Silva<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, a repatriação voluntária dos chamados refugiados, pessoas perseguidas em seus países ou regiões de origem por razões políticas, religiosas, étnicas, sociais ou culturais, tornou-se a solução duradoura que passou para o primeiro plano das organizações internacionais existentes (LOESCHER, 2001, p.280; ACNUR, 2006, p.142). De forma a substituir o reassentamento, visto naquele momento pela maioria dos países como uma operação custosa em nível financeiro e cultural (LOESCHER, 2001, p. 351).

Neste contexto, ao se repensar o mecanismo conhecido como reassentamento, constituiu-se um Grupo de Trabalho do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) com base nos seus informes de avaliação do ano de 1994, e logo depois as Consultas Anuais Tripartites (ACNUR, ONGs e Estados) daquela entidade da Organização das Nações Unidas (ACNUR, 2006, p. 142). Assim, o Grupo de Trabalho começou a reavaliar as funções e os custos do reassentamento, e verificar novos países que pudessem executar políticas para recebimento de reassentados, particularmente países em desenvolvimento como o Brasil (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 115-116).

O reassentamento, neste contexto, teria um papel complementar à proteção internacional e uma prospecção de solução duradoura para refugiados, e seria visto como propaganda de política externa dos Estados. Ou seja, seria visto como um mecanismo através do qual os Estados poderiam demonstrar solidariedade com os países de primeiro refúgio, e seria viável como solução duradoura, desde que aplicado para pequenos grupos ou individualmente para pessoas em perigo ou que não se adaptaram (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 116).

E neste sentido, este trabalho procura verificar a inserção brasileira na política internacional de reassentamento de refugiados, a partir do comprometimento do país com o

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor dos Cursos de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). [Cesarsilva@ufgd.edu.br](mailto:Cesarsilva@ufgd.edu.br)



tema ao final do século XX, e seus acordos com a agência da ONU para refugiados. Visto que a respeito da adesão do Brasil a esta política específica, o Ministério da Justiça e o Itamaraty, o Ministério das Relações Exteriores, anunciavam naquele período que o Brasil tornar-se-ia um dos apenas 16 países do mundo a reassentar refugiados em seu território.

O objetivo seria colocar o país na vanguarda dos assuntos humanitários, em busca do aumento da presença internacional do país, tendo conexão com sua política doméstica, em uma vinculação da política externa com política interna. Particularmente, o Itamaraty, desde a produção da Convenção de Genebra de 1951, manifestava-se oficialmente favorável à causa dos refugiados e dos apátridas (TRINDADE, 2012, p.305-314). E naquele momento buscava materializar os compromissos que seriam firmados pela presidência da República, na abertura da 56ª sessão da Assembleia Geral da ONU, em novembro de 2001, ainda na administração de Fernando Henrique Cardoso, em torno da proteção internacional dos refugiados, incluindo o tema do reassentamento enquanto solução duradoura<sup>2</sup>.

Ainda assim, as cotas globais para reassentamento cresceram até quase 100 mil pessoas até o ano de 2001 e entre os novos países indicados pela entidade podia se contar Benin, Burkina Faso, Islândia, Irlanda, Espanha, e particularmente os países da América do Sul como Argentina, Chile e Brasil (ACNUR, 2006, p. 142).

É neste ambiente que o programa de reassentamento de refugiados na América do Sul foi iniciado sob um Acordo Marco para Reassentamento, firmado inicialmente pelos governos do Brasil e do Chile com o ACNUR em agosto de 1999 (BAENINGER; DOMINGUEZ, 2005, p.9). O Acordo estabelecia o início do programa naquele ano, beneficiando em primeiro lugar refugiados da antiga Iugoslávia, com regras claras e técnicas sobre a vinda e inserção destes reassentados (HAMID, 2012, p. 102).

Os países voluntários de reassentamento possuíam cotas anuais e seus próprios critérios de seleção para o recebimento de refugiados reassentados nos acordos firmados com aquela entidade (BERNARDON, 2009, p.41). Desde o início da formação de um marco internacional de proteção aos refugiados, o Brasil procurou desenvolver um papel de liderança

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/04/08/refugiados-afegaos/?searchterm=Reassentamento>. Acesso em 15.12.2012.



na região da América do Sul, e neste contexto adentrou-se na política de reassentamento, particularmente a partir do governo Lula, em que foram ampliadas as iniciativas para questões humanitárias (HAMID, 2012, p. 109; MOULIN, 2011, p. 149), e o papel de protagonismo internacional do Itamaraty cresceu neste quesito. É neste sentido, então, que o texto busca mostrar e evidenciar os passos da política externa brasileira vinculada ao tema dos refugiados.

## I. A POLÍTICA DE REASSENTAMENTO PARA REFUGIADOS NO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: O PIONEIRISMO DOS AFEGÃOS

Embora o programa de reassentamento estivesse preparado para iniciar em 1999 sob um determinado enfoque, somente ao final de 2001 uma missão do ACNUR visitou quatro cidades brasileiras, escolhidas pelo Ministério da Justiça para sediar e executar os projetos-piloto de reassentamento a serem coordenados pelo CONARE (ANDRADE; MARCOLINI, 2002). A decisão de se fazer uma visita prévia às cidades era uma consequência da preocupação do governo brasileiro em assegurar aos refugiados reassentados uma boa recepção e instalação nas comunidades locais (ANDRADE; MARCOLINI, 2002).

Tal decisão do Alto Comissariado para Refugiados vinha comprometida pelos seus esforços realizados ainda no ano de 2000, em torno do desenvolvimento da reafirmação dos compromissos da Convenção de 1951, lançando consultas globais de proteção internacional para formação de uma Convenção Plus e iniciativas vinculadas à Convenção (VAN HEAR, 2010, p.12). Dentre os eixos temáticos desta Convenção Plus no organismo internacional encontrava-se o uso estratégico do reassentamento como instrumento de proteção enquanto revitalização das soluções duráveis e a partilha de encargos entre Estados nacionais (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p.115; VAN HEAR, 2010, p. 12).

Neste sentido, com base em critérios como magnitude das cidades, especialidade laboral e origem étnica da população, em parceria com o ACNUR, o Ministério da Justiça escolheu as seguintes cidades para a fase inicial do programa de reassentamento:



Porto Alegre (RS), Mogi das Cruzes (SP), Santa Maria Madalena (RJ) e Natal (RN). As autoridades municipais e estaduais, assim como organizações não governamentais, prospectadas diretamente pelo Ministério da Justiça firmaram então compromisso de apoio à iniciativa (JUBILUT, 2007, p. 201; PACÍFICO, 2010, p.120).

Além disso, estabeleceu-se que o projeto inicial seria desenvolvido com pequenos grupos, com o objetivo de evitar a criação de um peso demasiado às comunidades locais ou aos serviços públicos oferecidos pelos municípios ao redor, nos marcos dos trabalhos da Convenção Plus advinda da ONU e o “uso estratégico do reassentamento” (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p.116).

Em uma fase inicial, as autoridades brasileiras planejavam dar acolhida a cerca de 100 refugiados por ano. O programa de reassentamento não fixava nenhuma cota por nacionalidade, mas ficou estabelecido que o primeiro grupo seria formado por iranianos, botswanianos e afegãos (ANDRADE; MARCOLINI, 2002). Mas, tendo em vista várias questões de conjuntura internacional e de capacidade interna, acabou vindo apenas um pequeno grupo de afegãos.

Então, de forma a seguir o conceito do “uso estratégico do reassentamento”, foi levado em conta na decisão política para o reassentamento nestes moldes o fato de que o país era marcado por um contexto histórico e social de grandes contradições, com fortes desigualdades políticas e econômicas, de forma que deveriam ser reassentados longe dos maiores centros urbanos nacionais para evitar problemas que os refugiados que já estavam presentes no país experimentavam (JUBILUT, 2007; REBELLO, 2008; BERNARDON, 2009).

No caso dos iranianos e afegãos, como lembra REBELLO (2008, p.68), não foi possível o envio de equipe do CONARE para o Irã ou para a Índia. O objetivo da missão seria transmitir àquele grupo de pessoas um panorama da realidade brasileira e o que os esperava, extraindo a expectativa dos reassentados, procurando desmistificar ideias preconcebidas a respeito do Brasil (REBELLO, 2008, p. 68).

Em função do processo de securitização das migrações internacionais e do fechamento de fronteiras logo após os ataques de 11 de setembro nos Estados Unidos



(BETTS, LOESCHER; MILNER, 2008, SEIDMAN-ZAGER, 2010), não foi possível o deslocamento internacional e o envio de uma delegação brasileira para encontrar os refugiados afegãos que, segundo o ACNUR, corriam riscos tanto no Irã como na Índia.

Neste contexto, o processo decisório governamental para acolhimento dos afegãos aconteceu por meio de dossiês e relatórios, com base em entrevistas realizadas pelos funcionários do ACNUR na região, que nada sabiam sobre a realidade brasileira, conforme nos relata a mesma REBELLO (2008, p.69). Além dos acordos para reassentamento terem sido suspensos temporariamente como destacado por JUBILUT (2007, p.201).

Com este grau de imprevisto e falta de especialização, ainda assim cinco famílias afegãs totalizando 23 pessoas foram reassentadas em Porto Alegre, a partir de abril de 2001, provenientes do Irã e da Índia, com ajuda da organização não governamental CENOE – Central de Orientação e Encaminhamentos, sediada no Rio Grande do Sul, responsável por acompanhar as famílias em sua adaptação<sup>3</sup>. Ressalte-se que os afegãos eram em sua maioria muçulmanos, não dominavam o português e acreditavam que receberiam apoio financeiro de R\$261,00 por dia, e não por mês, como evidencia a mesma REBELLO (2008, p. 69).

Dessa maneira o resultado da primeira tentativa de reassentamento nos marcos do acordo com o ACNUR, o país não foi bem sucedido, com cerca de três das cinco famílias retornando ao Afeganistão por não terem se adaptado aos costumes ocidentais e pelo fato do término da ajuda financeira<sup>4</sup>, a partir de abril de 2003. Buscaram então a repatriação voluntária, com apenas nove pessoas permanecendo em território nacional, após esta data (LEÃO, 2006, p. 109; JUBILUT, 2007, p.202; PACÍFICO, 2010, p.121).

Necessário destacar que foi um processo decisório governamental em parceria com outros atores, mal elaborado e com alto grau de imprevisto em relação à inserção dos afegãos, na busca de destaque no cenário internacional no que tange aos temas humanitários lançados a partir da Convenção Plus e suas iniciativas vinculativas (BETTS; LOESCHER;

<sup>3</sup> Disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/IdMateria/30463/language/pt-BR/Default.aspx> Acesso em 12.02.2012.

<sup>4</sup> Disponível em <http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2003/not20030331p27408.htm> Acesso em 10.03.2012.





MILNER, 2008; VAN HEAR, 2010). Neste sentido, não teve o efeito pretendido em torno de impacto na política externa, assim como algum grau de relevância política, ainda que simbólica, junto às agências internacionais no vínculo de política doméstica com política externa (ZOLBERG; SHURKE; AGUAYO, 1989).

## II. A POLÍTICA DE REASSENTAMENTO: COLOMBIANOS E PALESTINOS NO BRASIL

No entanto, a partir de 2004, iniciou-se o programa de reassentamento de refugiados colombianos, sendo a nacionalidade que manteve um número específico de chegadas frequente e anual, sendo acolhidos paulatinamente até 243 pessoas nos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, entre 2004 e 2007. Reforçados pelo impulso da Declaração e o Programa de Ação do México de 2004, em uma ação impactante para liderar a região (IPEA, 2013, p.82).

Foi no âmbito da Declaração e do Programa de Ação do México que os países da região passaram a executar um Programa de Reassentamento Solidário, de modo a fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina, materializando na região o “uso estratégico do reassentamento” no paradigma solidário advindo dos processos da Convenção Plus (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p.116).

Conforme destacam JUBILUT (2007, p. 202) e LEÃO (2006, p. 110), o Brasil e sua equipe diplomática desempenharam uma participação fundamental no tocante ao reassentamento no âmbito da comemoração ao vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena de 1984. Propôs que os países da região, em cooperação com o ACNUR, compartilhassem responsabilidades quando algum Estado recebesse grandes fluxos de refugiados originados dos conflitos e tragédias humanitárias existentes nas Américas, particularmente colombianos.

O Programa de Ação estabelecia diretrizes de ação hemisférica ao nível da proteção e da promoção dos direitos dos refugiados, propondo medidas duradouras particularmente para situações específicas que precisavam de respostas mais urgentes: o fluxo de refugiados reassentados nos grandes centros urbanos da América Latina e o fenômeno da



vulnerabilidade dos solicitantes nas fronteiras nacionais da região (BARRICHELO, 2012, p.46), propondo-se neste instrumento normativo o chamado Reassentamento Solidário como mecanismo para solucionar os problemas de deslocamentos forçados na região.

O Reassentamento Solidário correspondia ao programa de reassentamento hemisférico que abria a possibilidade para qualquer país da região, conforme sua capacidade de compartilhamento de encargos aderir ao programa oferecendo ajuda e receber refugiados que se encontrassem em outros países da América Latina. E, neste sentido, enquadravam-se as tentativas de reassentar colombianos em fuga da guerra civil inacabada daquele país, que fugiam em grandes grupos normalmente para Venezuela e Equador.

O reassentamento não se limitava ao ponto de que cada Estado oferecesse o seu território aos reassentados, mas da mesma maneira que se assegurasse de maneira integral a inclusão destes indivíduos na nova sociedade de acolhida, à medida que lhes fossem fornecidos todos os cuidados médicos, psicológicos, sociais, jurídicos, e religiosos, como salientam ANNONNI E VALDEZ (2012, p. 166-167).

Ou seja, pretendia-se conceder proteção àqueles que fogem de regiões em conflito e simultaneamente ajudar os países da região que recebiam maior quantidade de refugiados colombianos, principalmente do Equador e da Costa Rica. A proposta foi bem recebida pelos participantes de outros países e foi incluída como um dos pontos principais da Declaração e do Plano de Ação do México de 2004 (CORRALES, 2007, p.88). E neste sentido, ganhava destaque o papel desempenhado pela delegação brasileira e pelos diplomatas que articulavam a produção da Declaração.

Assim, fortaleceu-se a posição internacional e regional do Brasil relativa ao tema, mesmo tendo fracassado em sua primeira tentativa de reassentar refugiados, no caso os afegãos que não permaneceram no país, podendo receber mais refugiados dos programas administrados pela ONU, e neste quesito enquadraram-se a chegada de colombianos, e posteriormente de palestinos, com uma articulação maior e uma participação mais ativa do governo brasileiro (REBELLO, 2008, p. 69; MOULIN, 2011, p.149).

Para os colombianos, foi constituída uma missão tripartite CONARE-ACNUR-ONG, com o envio de funcionários que conhecessem a realidade e as condições do Brasil. Esta



missão viajou à Costa Rica e ao Equador para realizar entrevistas, colher depoimentos dos refugiados candidatos ao reassentamento a respeito das expectativas e das condições que os aguardavam no Brasil (BAENINGER, DOMINGUEZ, 2005, p.10; REBELLO, 2008, p.69).

No contexto do Plano de Ação do México, inicialmente o país receberia 75 refugiados colombianos no ano de 2004, distribuídos pelos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio Grande do Norte, recepcionados pelas autoridades governamentais e pelas parceiras do ACNUR. Estas organizações parceiras espalhavam-se pelas cidades de Porto Alegre, Bento Gonçalves, Caxias do Sul e Santa Maria (Rio Grande do Sul), Natal, Lajes e Poço Branco (Rio Grande do Norte), Campinas, Jundiaí, São José dos Campos e Taubaté (São Paulo), em espaços previamente determinados, buscando trazer um melhor nível de adaptação aos refugiados, bem longe das grandes metrópoles urbanas (PACÍFICO, 2010; p.122; RODRIGUES; SILVA, 2009).

Isto é, as organizações não governamentais escolhidas para receber os refugiados eram a Associação Antônio Vieira (ASAV), no estado do Rio Grande do Sul, além da Cáritas Brasileira e o Centro de Defesa de Direitos Humanos, ambos no estado de São Paulo, e o Centro de Direitos Humanos e Memória Popular (CDHMP), no estado do Rio Grande do Norte (CRUZ, 2008, p.60; HAMID, 2012, p. 127; IPEA, 2013, p. 80). Organizações que se tornaram parceiras do ACNUR para o reassentamento solidário, sendo escolhidas por estarem melhores estruturadas para acolhida de refugiados, conforme julgamento do governo e da instituição internacional (HAMID, 2012; IPEA, 2013).

As entidades não governamentais procuravam suprir, prospectar os serviços públicos em prol dos refugiados reassentados e inseri-los na sociedade local em contato com o governo federal, governos estaduais e municipais, assim como com o Ministério Público, a Defensoria Pública da União e as Comissões de Direitos Humanos, em todo o território nacional.

No caso colombiano, o idioma português não foi entendido como barreira intransponível para adaptação dos reassentados. Pelo contrário, aulas da língua portuguesa foram realizadas desde o momento da chegada ao território nacional, intensivas nos primeiros três meses, com apoio das organizações não governamentais conveniadas com o ACNUR e o





CONARE. Acrescente-se o fato de que a similaridade cultural e a linguística entre português e espanhol facilitou a interação entre colombianos e brasileiros, uma das razões avaliadas pelo governo para a continuidade da chegada de colombianos reassentados (REBELLO, 2008, p.72; IPEA, 2013, p.80).

Além disso, houve uma divisão entre os reassentados com base no perfil urbano e rural daqueles que chegavam, sendo distribuídos pelo país com base neste critério. Assim, as atividades realizadas pelos deslocados não alteraram muito seu modo de vida, além da proximidade geográfica com seu país de origem (REBELLO, 2008, p. 71-72). Todas estas proximidades contribuíram para uma melhor adaptação dos colombianos ao país, em relação à experiência anterior dos afegãos, ou mesmo à experiência dos palestinos.

A política para reassentamento envolve muitos componentes estratégicos, os procedimentos para o reassentamento solidário são de grande complexidade, envolvendo os interesses de vários atores políticos (os estados nacionais, as agências humanitárias e os próprios refugiados que não se adaptaram ao primeiro país de acolhida). Estes procedimentos podem durar até meses, aumentando o impasse para os próprios reassentados.

No caso da política para o reassentamento de palestinos que estavam no campo de Ruweshid, o ACNUR deparou-se com problemas de limitação de alguns países para recebê-los e a interferência da autoridade palestina, inclusive quando o Brasil tornou-se um dos possíveis destinos para reassentá-los (REBELLO, 2008, p. 60).

Neste sentido, ao decidir pela recepção de um grupo de palestinos que vivia desde 2003 em um campo de refugiados na Jordânia, cerca de 70 km da fronteira com o Iraque, sendo negado pelos países árabes e persas, assim como pelos tradicionais países de reassentamento, o governo brasileiro reforçava sua condição de buscar ganhar capital político relativo na política internacional mais ampla em termos humanitários (REBELLO, 2008, p. 67; HAMID, 2012, p. 110-111).

O dia escolhido para o pronunciamento oficial governamental de que o país iria reassentar os palestinos do campo de Ruweshid, o Dia Mundial do Refugiado, dia 20 de junho, seria simbólico no sentido da busca por maior destaque perante a comunidade internacional, atrelando o tema à sua política externa (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO,



1989). Tal data foi instituída pela ONU, em 2000, para relembrar os compromissos dos países signatários estabelecidos pela Convenção de Genebra de 1951 e pelo Protocolo Adicional de Nova York, de 1967, da Organização das Nações Unidas.

Ao anunciar a decisão nesta data, o governo sinalizava para a comunidade internacional que estava cumprindo os princípios da Convenção internacional e sua própria legislação, procurando se identificar como “país humanitário”, “com avançadas normas sobre refúgio” e a famosa “tradição nacional de cordialidade”, construída politicamente no mundo exterior há muito tempo, pelo menos enquanto discurso oficial no sentido exposto por ZOLBERG, SUHRKE, AGUAYO (1989), de maneira a ganhar espaço político no cenário internacional.

Assim, em julho de 2007, iniciou-se o projeto conjunto do CONARE e do ACNUR para orientação cultural e social ao grupo de refugiados palestinos de Ruweished (REBELLO, 2008, p. 62), com aulas de noções de português, legislação e economia do país sendo ministrada por funcionários do ACNUR que falavam o idioma árabe e conheciam o Brasil. O que se mostraria insuficiente ao longo do tempo, tendo em vista os sucessivos protestos dos palestinos que aqui desembarcaram.

No Brasil, o processo de reassentamento foi supervisionado pelo CONARE, pelo ACNUR e por organizações não governamentais da sociedade civil, representados por entidades confessionais como a Cáritas Brasileira, de São Paulo, e a Associação Antônio Vieira, do Rio Grande do Sul, em processo de parceria. As diretrizes giravam em torno de que cada uma das instituições se responsabilizasse de diferentes maneiras pela integração do refugiado à sociedade local.

O CONARE, então, concedeu aos refugiados os documentos de identificação, garantindo-lhes, ainda, a possibilidade de acesso aos sistemas de serviço público. O ACNUR, por sua vez, pagou as viagens e os subsidiaria por algum tempo com aluguéis de casas, a compra de móveis e uma ajuda financeira mensal. A Cáritas Brasileira e a Associação Antônio Vieira ficaram responsáveis em gerenciar os recursos financeiros, escolhendo as casas e móveis, aulas de português e apoiando a integração dos palestinos com uma série de medidas (BARRETO, 2010, p. 199).



Em outras palavras, conforme verifica REBELLO (2008, p.75), no caso palestino, o processo decisório incorporou as etapas prévias para uma deliberação técnica do CONARE a respeito do programa de reassentamento, com aulas e comunicados sobre a realidade brasileira para os refugiados palestinos, de modo a evitar um choque cultural de grandes proporções, o que acabaria acontecendo mais tarde, tal como atesta MOULIN (2011, p. 149-150). Os palestinos totalizaram 109 indivíduos que começaram a chegar entre setembro e dezembro de 2007, distribuídos entre os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, seguindo o previsível no artigo 46 de sua legislação (BARRETO, 2010, p.199).

Se o plano inicial para o reassentamento parecia bem feito e estruturado, em pouco tempo as insatisfações e as reivindicações de alguns palestinos demonstraram uma grande falta de comunicação e/ou de interação dos reassentados com a comunidade brasileira e com o ACNUR (HAMID, 2012; MOULIN, 2011). Além das difíceis condições de vida encontradas no Brasil, no que tange à desigualdade social e à violência, as insatisfações de alguns palestinos também eram decorrentes de um conjunto de promessas feitas e não realizadas quando ainda estavam no campo de refugiados na Jordânia, conforme analisa a mesma HAMID (2012, p. 142-153), assim como o desejo de muitos deles de irem para outro país, com hábitos mais próximos aos seus (BERNARDON, 2009, p. 52).

As promessas mais importantes giravam em torno do oferecimento de atendimento médico especializado nos hospitais públicos pelos problemas crônicos de saúde que muitos traziam, não precisando esperar em filas como os brasileiros, determinada facilidade de encontrar empregos que possibilitassem a autossuficiência, e a garantia de ininterruptas aulas de português que permitissem um eficiente aprendizado da língua. Fora isso, conforme narra HAMID (2012, p.115-117), os refugiados afirmavam que das poucas informações repassadas a respeito do Brasil, principalmente através de vídeos e palestras, reforçavam-se somente os aspectos positivos, ou seja, a ideia de um país acolhedor, hospitaleiro, cordial, com a prática da tolerância étnica e religiosa.

O resultado deste impasse e das informações desconstruídas foi um acampamento empreendido pelos refugiados palestinos às portas das instituições políticas em Brasília, no ano de 2008, de maneira a reivindicar estas promessas feitas (MOULIN, 2011,



HAMID, 2012). Esta iniciativa durante mais de um ano ganhou ampla repercussão da imprensa brasileira e internacional, além de ter mobilizado diferentes entidades locais na ajuda aos reassentados. O grupo de reassentados palestinos que acampou em Brasília exigia melhorias no programa, assim como seu reassentamento em outro país (HAMID, 2012, p. 199).

Os protestos demonstraram uma luta política entre os reassentados e as diversas agências e instituições políticas nacionais e internacionais responsáveis por sua proteção e atendimento no território brasileiro, evidenciando que o reassentamento palestino não estava sendo bem sucedido, ao contrário do que anunciava o governo naquele período. Seja pela falta de comunicação e/ou de expectativas frustradas entre os palestinos e o ACNUR, seja pela relação conturbada entre as organizações não governamentais e os reassentados. Tendo em vista que historicamente o relacionamento entre refugiados e organizações e pessoas que buscam ajudá-los nunca foi simples (SHEPHARD, 2012).

A dificuldade de expressão na língua portuguesa, assim como a baixa formação escolar e a experiência profissional por parte dos palestinos, afinal, se demonstrou decisiva para os protestos e para sua falta de inserção global no mercado de trabalho no Brasil, ao lado da propaganda e dos esforços insuficientes ou mal conduzidos feitos pelo governo brasileiro e pelas agências internacionais (MOULIN, 2011; HAMID, 2012).

Posteriormente, com o encerramento dos protestos diante das instituições políticas, e o retorno dos palestinos à suas cidades de reassentamento (MOULIN, 2011, p.152), tendo em vista a impossibilidade da continuação em função das medidas restritivas adotadas pelas autoridades locais, o Brasil continuou seu programa de reassentamento, no entanto dando prioridade às pessoas com uma maior proximidade cultural com o país, assim como maior nível de informação a respeito do Brasil, tais como os colombianos<sup>5</sup>.

Ao final desse longo e demorado processo, a instituição CONARE, por meio de nova resolução, Resolução Normativa n. 14, de 27 de dezembro de 2011, regulamentou o Programa de Reassentamento Solidário aplicado pelo Brasil, esclarecendo procedimentos e os

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/07/14/colombianos-refugiados-no-equador-vaio-ser-reassentados-no-brasil/>. Acesso em 25.07.2013.



processos decisórios do programa, advindos do artigo 46 do Estatuto dos Refugiados. Além de organizar os detalhes sobre a execução e os procedimentos do programa, do mesmo modo que as possibilidades de encaminhamento do mecanismo “fast track”, um procedimento sumário pelo qual continuaram chegando colombianos reassentados.

## CONCLUSÃO

Assim, o Programa de Reassentamento Solidário acelerado pelo Brasil a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva revelou-se ainda um programa incipiente, tendo duas experiências mal elaboradas e executadas, em torno dos afegãos e dos palestinos. As diferenças culturais, as dificuldades com o idioma e a falta de inserção no mercado de trabalho local de uma forma satisfatória para os reassentados revelaram-se as principais causas para o fracasso e para uma mudança de foco no programa de reassentamento solidário.

Pode-se avaliar o projeto de reassentamento de afegãos e palestinos como uma tentativa estratégica para abrir as possibilidades da região, incluindo-se ainda mais entre os países emergentes pelas agências da ONU (e neste ponto o papel de destaque do Itamaraty), mas por outro enquanto um processo decisório mal elaborado e executado, equivalente às tentativas de acolhimento de refugiados culturalmente extremamente diferentes.

No aspecto positivo, neste modelo mais recente de reassentamento adotado, desde os acordos com o ACNUR em 1999, o governo nacional brasileiro veio buscando incorporar o modelo de descentralização de refugiados, colocando-os em várias cidades de pequeno e médio porte, além da parceria com as organizações não governamentais, em um forte engajamento da sociedade civil organizada e com variedade de apoios.

Desde então, o governo, ao lado da comunidade internacional e das ONGs, passaram a priorizar refugiados que tivessem um pouco mais de familiaridade com o Ocidente e com os costumes brasileiros, no sentido de se sentirem mais próximos das comunidades locais onde serão reassentados, ou seja, com maior grau de afinidade, identificação e auxílio mútuo.

Além do fato de apresentar menos de quinhentas pessoas reassentadas no total, desde que iniciou seu programa de reassentamento, no início do século XXI, conforme o





próprio CONARE, apresenta uma legislação avançada elogiada pela comunidade internacional, porém que não esclarece completamente a quantidade e a qualidade dos programas executados no país.

Ainda que, com todos estes percalços, conforme a avaliação e a classificação do ACNUR, atualmente o Brasil encontra-se no momento entre aqueles países recentes considerados enquanto “emergentes” em matéria de colaboração com os programas de reassentamento da instituição e prestação de assistência humanitária aos deslocados por todo o planeta. Visibilidade internacional que aumentou sensivelmente após o aumento considerável das doações e colaborações com os regimes de proteção depois do ano de 2010, em que se insere a chamada Declaração de Brasília para Proteção de Refugiados e Apátridas nas Américas, e o Memorando de entendimento entre a agência da ONU e o governo brasileiro.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ACNUR. **La Situación de los Refugiados en el Mundo** – desplazamientos humanos en el nuevo milênio. Barcelona: Icaria, 2006.
- ANDRADE, José Henrique Fischel de; MARCOLINI, Adriana. **A Política Brasileira de Proteção e de Reassentamento de Refugiados** – breves comentários sobre suas principais características. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a08v45n1.pdf>. Acesso em 25.02.2012.
- ANNONI, Dannielle. VALDES, Lysian Carolina. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Juruá, 2012.
- BAENINGER, Rosana; DOMINGUEZ, Juliana Arantes. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/programadereassentamento.pdf>. 2005. Acesso em 15.08.2012.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. (org.). **Refúgio no Brasil** – a Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas. Brasília: ACNUR/CONARE, 2010.
- BARRICHELLO, Stefânia Eugenia. A Evolução dos Instrumentos de Proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: da Convenção de 1951 ao Plano de Ação do México. **Revista Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v.10, n.1, pp. 33-51, jan/jun 2012.
- BERNARDON, Andressa Corrêa. **População Refugiada Reassentada no Rio Grande do Sul: histórias de saudades e resistência**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS, 2009.
- BETTS, Alexander; LOESCHER, Gill; MILNER, James. **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)** – the politics and practice of refugee protection into the twenty-first century. London/New York: Routledge, 2008.



- CORRALES, Johanna Barreneche. **Refugiados Colombianos no Brasil** – interpretações de suas travessias internas. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas/SP, 2007.
- CRUZ, Carlos André Lucena da. **O Reassentamento de Refugiados Colombianos e Palestinos no Estado do Rio Grande do Norte**. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal/RN, 2008.
- HAMID, Sônia Cristina. **(Des) Integrando Refugiados: Os Processos do Reassentamento de Palestinos no Brasil**. Brasília/DF, UNB, 2012. Tese (Doutorado em Antropologia). Universidade Nacional de Brasília, Instituto de Ciências Sociais.
- IPEA – **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Agência Brasileira de Cooperação, 2013.
- JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Memória Anotada, Comentada e Jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE**. Brasília: Ministério da Justiça/Conare, 2006.
- LOESCHER, Gill. **The UNHCR and World Politics – A Perilous Path**. New York/Oxford: Oxford University Press, 2001.
- MOULIN, Carolina. Os Direitos Humanos dos Humanos sem Direitos – Refugiados e a Política do Protesto. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 26, n. 76, jun 2011. pp. 145-155.
- PACÍFICO, Andrea Pacheco. **O Capital Social dos Refugiados: Bagagem Cultural e Políticas Públicas**. Maceió: Edufal, 2010.
- REBELLO, Cláudia Assaf Bastos. **Acolhimento de Refugiados Palestinos do Campo de Ruweished Pelo Programa de Reassentamento Solidário do Brasil: Custos e Benefícios para a Diplomacia Brasileira**. Dissertação de Mestrado em Diplomacia. Brasília: Instituto Rio Branco, 2008.
- RODRIGUES, Viviane Mozine; SILVA, César Augusto Silva da. O Direito Internacional dos Refugiados: A Práxis do Reassentamento Solidário no Brasil. **Revista da AJURIS**, v. 36, n. 116, 2009, pp. 95-112.
- SEYDMAN-ZAGER, Joshua. The Securitization of asylum: protecting UK residents **Working Paper Series** n. 57, Jan 2010, p.2-14.
- SHEPHARD, Ben. **A Longa Estrada para Casa** – restabelecendo o cotidiano na Europa devastada pela guerra. Trad.Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2012.
- TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público: período 1941-1960**. 2.ed. Brasília: Funag, 2012.
- VAN HEAR, Nicholas. Refugees in Diaspora: From Durable Solutions to Transnational Relations. **Journal Refugee**, v. 23, n. 1, 2010, pp.9-14.
- ZOLBERG, Aristide R; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. **Escape From Violence** – conflict and the refugee crisis in the developing world. New York: Oxford University Press, 1989.