

JULIA BERTINO MOREIRA

**POLÍTICA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL
(1947-2010)**

CAMPINAS, 2012

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

JULIA BERTINO MOREIRA

**POLÍTICA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL
(1947-2010)**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do Título de Doutor na área de Ciência Política.

ORIENTADOR:

SHIGUENOLI MIYAMOTO

CAMPINAS, 2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH
UNICAMP

M813p Moreira, Julia Bertino, 1981-
 Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-
 2010) / Julia Bertino Moreira. - - Campinas, SP: [s. n.],
 2012.

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Refugiados - Brasil - 1947-2010. 2. Migração
internacional. 3. Política migratória. I. Miyamoto, Shiguenoli,
1948- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informação para Biblioteca Digital

Título em Inglês: Refugee policy in Brazil (1947-2010)

Palavras-chave em inglês:

Refugee – Brazil – 1947-2010

International migration

Migratory policy

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora:

Shiguenoli Miyamoto [Orientador]

Paulo Cesar Manduca

Rosana Aparecida Baeninger

Rossana Rocha Reis

Carolina Moulin Aguiar

Data da defesa: 26-03-2012

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

Julia Bertino Moreira

Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010).

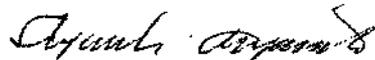
Tese de Doutorado apresentada ao departamento de
Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Estadual de Campinas,
sob orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto
como parte dos requisitos para obtenção do título de
Doutor em Ciência Política.

Este exemplar corresponde à redação final
da tese defendida e aprovada pela
Comissão Julgadora em 26/03/2012.

Comissão Julgadora

Titulares:

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto - Orientador - IFCH/UNICAMP



Prof. Dr. Paulo Cesar Souza Manduca - IFCH/UNICAMP



Profa. Dra. Rosana Aparecida Baeninger - IFCH/UNICAMP



Profa. Dra. Rossana Rocha Reis - USP



Profa. Dra. Carolina Moulin Aguiar - PUC/RJ



Suplentes:

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes - IFCH/UNICAMP

Prof. Dr. Andrei Koerner - IFCH/UNICAMP

Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira - ESPM

Campinas
Março de 2012

*A todos os seres humanos
que se percebem deslocados,
desenraizados, desterrados,
refugiados, sem lugar...*

*na esperança de poderem
reconstruir suas vidas,
reconstituir seus laços,
ressignificar seus sonhos
e desvendar novos caminhos
a serem trilhados.*

AGRADECIMENTOS:

Aos meus pais, minhas raízes. À minha mãe, sempre presente. Ao meu pai, homem-forte. Ao meu irmão, pelo vínculo fraterno. À minha tia, pelo eterno amor. Aos meus avós, pela sabedoria inestimável. Aos meus caros familiares, tias, tios, primas e primos, pelo apoio e afeto em toda minha trajetória. Aos meus queridos amigos, minha família escolhida em vida, que, por serem tão íntimos, dispensam nomeações, pelo carinho e pela força constantes ao longo dessa longa jornada. Aos meus amigos pesquisadores, em particular, por poder compartilhar angústias, dúvidas, frustrações e descobrir juntos novos caminhos no percurso da carreira acadêmica. Aos meus amigos estrangeiros, dos quais sinto imensa saudade, com quem muito aprendi e dividi durante o tempo vivido em terra estrangeira. A todas e todos que, embora não nomeados, acompanharam-me e contribuíram, de alguma forma e à sua maneira, para o meu desenvolvimento e amadurecimento humano e intelectual.

Ao Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto, pelos anos de trabalho em conjunto e por ter aceitado me orientar nessa minha empreitada de desbravar um tema ainda pouco explorado pela academia no Brasil. À Profa. Dra. Rosana Baeninger, pelas diversas oportunidades abertas, especialmente pelo convite para participar da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, em que pude ter contato direto com refugiados acolhidos no país, ao entrevistá-los pessoalmente. À Profa. Dra. Rossana Reis Rocha, pelo artigo escrito em co-autoria, além dos valiosos comentários aos meus artigos apresentados em eventos científicos, em diversas ocasiões.

Ao Prof. Dr. Gil Loescher, pelas preciosas sugestões sobre o meu trabalho e pela supervisão durante o *Visiting Fellowship* no *Refugee Studies Centre* da Universidade de Oxford. Ao Dr. Alexander Betts, pela indispensável discussão, que trouxe novos insights para construção do aporte teórico-conceitual da tese. Ao Dr. Nando Sigona, entre outros pesquisadores e professores do centro de estudos sobre refugiados, por tudo que foi agregado durante o intercâmbio realizado. À Profa. Dra. Linda Briskman, pelos férteis

debates, pela grata companhia no RSC e por viabilizar a minha visita ao Centro de Detenção de Yarl's Wood, na Inglaterra, em que pude conhecer mais de perto a realidade de solicitantes de refúgio e refugiados ali confinados.

Aos Profs. Drs. Valeriano Mendes Costa e Paulo Cesar Manduca, membros da banca do Exame de Qualificação, pelas colocações que ajudaram a redefinir o direcionamento do trabalho. A todos os professores do Departamento que ministraram disciplinas cursadas no Doutorado, pelo saber partilhado e pela troca de ideias.

Aos funcionários dos Arquivos Históricos do Itamaraty em Brasília e no Rio de Janeiro, do Arquivo do ACNUR em Genebra, do Arquivo Nacional, do Arquivo da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do IMDH em Brasília. Sem essa ajuda providencial, seria inviável garimpar, rastrear e ter acesso aos documentos catalogados nesses acervos.

Aos representantes do CONARE, MJ, MRE, MS, MTE, MEC, DPF, ACNUR, IMDH, CARJ, CASP, CER, CPIR, CEDHUR, pelas entrevistas concedidas. Sem esse material, não seria possível compor as relações entre os atores envolvidos com a temática dos refugiados no Brasil, tampouco colocar essas vozes em diálogo.

Outras pessoas não poderiam deixar de ser mencionadas, pela colaboração fornecida para a realização dessa tese. À Rosilene Gelapi do CESOP/UNICAMP, pela ajuda indispensável na construção dos bancos de dados a partir das verbalizações dos refugiados entrevistados sobre as perguntas abertas da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil. Ao José Henrique Fischel de Andrade, pelas conversas, sempre produtivas, sobre o tema dos refugiados e pela entrevista concedida em Paris. À Maria do Rosário Salles, por todos os textos disponibilizados como insumo para reflexão sobre o tema. À Cecília Vaz Pupo de Mello, pela minuciosa revisão do texto.

A elaboração desta tese não seria possível sem o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que viabilizou toda a pesquisa de campo concretizada, com inúmeras visitas a acervos históricos e aplicação de entrevistas no país e no exterior. A fundação também tornou viável a realização do *Visiting Fellowship* no

Refugee Studies Centre da Universidade de Oxford, oportunidade em que foram definidos os rumos do embasamento teórico-conceitual do trabalho. Agradeço à FAPESP pelos recursos disponibilizados e investidos nesta pesquisa.

Por fim, a todas e todos que me incentivaram e acreditaram neste trabalho, o qual, espero, possa contribuir para a melhor compreensão da temática dos refugiados no Brasil, sobretudo a fim de aprimorar as condições vivenciadas por esses seres humanos que buscam reconstruir suas vidas em nosso país e retribuir essa acolhida.

*Permita-me tocar teu seio, o solo,
alimente-me de teu centeio e pães
Acolha-me, imploro, em teu colo!
És mais que pátria, és minha mãe!*

(estrofe do poema *Mátria*,
escrito pela autora
em Oxford, maio 2010)

*No, I can't help myself to wonder why
now, here, my happiness is always shy
So, despite I had to cross again this line,
can't reach the peace to the pain of mine*

(estrofe do poema *Crossing the line*,
escrito pela autora entre Oxford-
Campinas, setembro 2010)

RESUMO

Esta tese trata da política em relação aos refugiados adotada no Brasil, a partir do pós-guerra até os dias atuais. Para realizar este trabalho, empregamos diversos métodos de pesquisa: revisão bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e banco de dados sobre condições de vida dos refugiados no Brasil. O objetivo principal da tese foi analisar as decisões estatais brasileiras concernentes aos refugiados, durante a periodização mencionada. A análise se baseou em três eixos interligados: relação entre fatores internos e externos, relações entre atores (estatais e não estatais), regras de entrada e condições de vida propiciadas aos refugiados no país. Procuramos investigar como se deu a interação entre esses atores (órgãos estatais, organização internacional e instituições da sociedade civil e com os refugiados), contextualizada em momentos históricos específicos. Examinamos essas decisões lançando luz sobre a convergência entre os fatores internos e externos que as orientaram. Buscamos explicar que essas decisões focalizaram a regulação imigratória, mas não se centraram na estruturação das condições de vida dos refugiados no país, à medida que houve articulação dos atores estatais com atores não estatais para buscar viabilizá-las. Pretendemos demonstrar, com isso, que tais decisões configuram a política em relação aos refugiados no Brasil no sentido de *regulation policy*, não acompanhada por uma *immigrant policy* devidamente estruturada no país.

Palavras-chave: refugiados, Brasil, migração internacional, política imigratória.

ABSTRACT

This PhD dissertation approaches the refugee policy adopted in Brazil, from the post-war until nowadays. In order to accomplish this study, we used different research methods: bibliographic review, documental research, semi-structured interviews and data base on the living conditions of the refugees in Brazil. The main purpose was to analyze the Brazilian state decisions during the above mentioned period. The analysis was based on three interlinked axis: the relation between internal and external factors; the relations among (state and non-state) actors; the rules of entry and the living conditions provided to the refugees in the country. We seek to investigate how the interaction among these actors (state agencies, international organizations, civil society institutions and refugees) occurred in specific historical periods. We examined the decisions relating to refugees highlighting the convergence between internal and external guiding factors within specific contexts. We seek to explain that these decisions focused on the immigratory regulation. However they did not shed light on the structure of the refugees' living conditions in the country, given the fact that state and non state actors articulated themselves in order to provide them. We intend to demonstrate that these decisions characterize the refugee policy in Brazil as regulation policy, not accompanied by a properly structured immigrant policy in the country.

Key-words: refugees, refugee policy, Brazil, international migration, immigration policy.

LISTA DE ABREVIATURAS:

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ANP – Autoridade Nacional Palestina

ANUAR – Associação das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento

ASAV – Associação Antonio Vieira do Rio Grande do Sul

ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático

BRIC – Brasil, Rússia, Índia, China

CARJ – Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro

CASP – Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

CEDHUR – Centro de Defesa dos Direitos Humanos dos Refugiados

CENOE – Centro de Orientação e Encaminhamento de Porto Alegre

CER – Comitê Estadual para os Refugiados

CIE – Centro de Informações do Exército

CIME – Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias

CIR – Comitê Intergovernamental para os Refugiados

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

CPIR – Comissão Paulista para Imigrantes e Refugiados

CPOIR – Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados

CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios

CSN – Conselho de Segurança Nacional

DOI – Departamento de Organismos Internacionais

DOPS – Departamento de Ordem Política e Social

DPF – Departamento da Polícia Federal

EUA – Estados Unidos da América

EXCOM – Comitê Executivo do ACNUR

IBAS – Índia, Brasil, África do Sul

IMDH – Instituto de Migrações e Direitos Humanos

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MJ – Ministério da Justiça

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

MTPS – Ministério do Trabalho e da Previdência Social

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIR – Organização Internacional para os Refugiados

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização da União Africana

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

SENAC – Serviço Nacional do Comércio

SENAI – Serviço Nacional da Indústria

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SNI – Sistema Nacional de Informação

UA – União Africana

UE – União Europeia

UNREF – Fundo das Nações Unidas para os Refugiados

UNRWA – United Nations Refugee Works Agency for Palestinian Refugees

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS:

GRÁFICO 1 – QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS REFUGIADOS NO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO: COMO AVALIA O APOIO DO CONARE?	252
GRÁFICO 2 – QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS REFUGIADOS NO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO: COMO AVALIA O APOIO DO ACNUR?.....	255
GRÁFICO 3 – QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS REFUGIADOS EM SÃO PAULO: COMO AVALIA O APOIO DA CÁRITAS?	258
GRÁFICO 4 – QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS REFUGIADOS NO RIO DE JANEIRO: COMO AVALIA O APOIO DA CÁRITAS?	260
QUADRO 1 – HIPÓTESE, QUESTÕES E OBJETIVOS DO TRABALHO	52
QUADRO 2 – POLÍTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS (1947-1960)	96
QUADRO 3 – POLÍTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS (1964-1978)	139
QUADRO 4 – POLÍTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS (1978-1994)	184
QUADRO 5 – POLÍTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS (1995-2002)	233
QUADRO 6 – ASPECTOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS, RELACIONADOS À FALTA DE CONTATO COM O CONARE.....	253
QUADRO 7 – ASPECTOS NEGATIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DO CONARE.....	254
QUADRO 8 – ASPECTOS POSITIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DO CONARE.....	254
QUADRO 9 – ASPECTOS NEGATIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DO ACNUR	256
QUADRO 10 – ASPECTOS POSITIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DO ACNUR	257
QUADRO 11 – ASPECTOS POSITIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DA CÁRITAS SP.....	259
QUADRO 12 – ASPECTOS NEGATIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DA CÁRITAS SP.....	259
QUADRO 13 – ASPECTOS NEGATIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DA CÁRITAS RJ.....	261
QUADRO 14 – ASPECTOS POSITIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DA CÁRITAS RJ.....	262
QUADRO 15 – POLÍTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS (2003-2010)	284

TABELA 1 – NÚMERO DE REFUGIADOS RECEBIDOS NO BRASIL (1947-1950)	89
TABELA 2 – NÚMERO DE REFUGIADOS EM TRÂNSITO NO BRASIL (1977)	126
TABELA 3 – NÚMERO DE ASILADOS POR ORIGEM NO BRASIL (1980-1982)	150
TABELA 4 – NÚMERO DE REFUGIADOS POR ORIGEM NO BRASIL (1993)	180
TABELA 5 – NÚMERO DE REFUGIADOS NO BRASIL POR VOLUME TOTAL E PRINCIPAIS ORIGENS (1995-2002)	231
TABELA 6 – REFUGIADOS REASSENTADOS NO BRASIL POR ORIGEM (2004-2007)	248
TABELA 7 – DECISÕES DO CONARE RELATIVAS A REFUGIADOS NO BRASIL (2003-2008) ..	265

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. Situando o objeto de estudo	1
2. Materiais e métodos de pesquisa	3
3. Relevância do estudo na área.....	10
4. Plano de trabalho	12
CAPÍTULO 1: ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS SOBRE O TEMA DOS REFUGIADOS.....	16
1.1. O tema dos refugiados em perspectiva	16
1.2. Aporte teórico-conceitual e instrumental analítico	29
1.3. Debate conceitual: política em relação a refugiados.....	40
1.4. Recorte do estudo: hipótese, questões e objetivos	48
CAPÍTULO 2: O TEMA DOS REFUGIADOS E O COMPROMISSO BRASILEIRO.....	53
2.1. Instituições internacionais referentes aos refugiados.....	53
2.2. Recepção de europeus face à política externa e interna.....	68
2.3. Posição brasileira ante o regime relativo aos refugiados.....	86
2.4. Compromisso estatal seletivo em relação aos refugiados.....	93
CAPÍTULO 3: MUDANÇA NA POSIÇÃO ESTATAL E ATUAÇÃO DE NOVOS ATORES.....	97
3.1. A dimensão da segurança na política externa e interna	97
3.2. Modificação no regime internacional e a posição brasileira.....	103
3.3. Atores não estatais frente ao Estado: parceria em prol de refugiados	113
3.4. Sul-americanos em trânsito: relação com atores e situação no país	128
3.5. Recuo estatal, coalizão e tensões entre atores não estatais	135
CAPÍTULO 4: NOVOS RUMOS PARA RETOMADA DO COMPROMISSO COM O TEMA.....	141
4.1. Novas instituições para transição democrática doméstica.....	141
4.2. Concessão de asilo político a latino-americanos e outros grupos.....	148
4.3. Vietnamitas: resgate em alto-mar e residência permanente no Brasil	151
4.4. Organização internacional: reconhecimento da presença oficial no país	162
4.5. Retirada da reserva geográfica e aplicação do regime regional.....	167
4.6. Processo de retomada e ampliação do compromisso com refugiados	181

CAPÍTULO 5: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TEMA DOS REFUGIADOS NO BRASIL.....	185
5.1. Direitos humanos na política interna e externa.....	185
5.2. Instituições nacionais específicas sobre refugiados.....	188
5.3. Integração local dos refugiados: articulação entre atores	213
5.4. Programa de reassentamento solidário para refugiados.....	218
5.5. O processo de institucionalização: conquistas e problemas	228
CAPÍTULO 6: CONTINUIDADE NA POSIÇÃO ESTATAL E INTERAÇÃO COM NOVOS ATORES.....	234
6.1. Direitos humanos na política interna e externa.....	234
6.2. Programa regional e país emergente de reassentamento.....	237
6.3. Condições de vida dos refugiados residentes no país	249
6.4. Estrutura institucional: visões e posições entre atores.....	264
6.5. Novas instituições e atores em prol dos refugiados	274
6.6. Antigas questões, renovados desafios postos à frente:	281
CONCLUSÃO.....	286
1. Política brasileira em relação aos refugiados: panorama histórico.....	286
2. Construimos uma política <i>para os</i> refugiados no Brasil?.....	296
3. Rumo à consolidação do tema dos refugiados no país	305
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	307
APÊNDICE: CRONOLOGIA.....	348

INTRODUÇÃO

1. Situando o objeto de estudo

Nosso objeto de estudo constitui a política em relação aos refugiados adotada no Brasil. Importa definir, portanto, antes de mais nada, o que entendemos pelos termos refugiados e política relacionada a esse grupo, para, então, situá-la no cenário brasileiro.

Os refugiados são migrantes internacionais forçados a abandonar seus lares em decorrência de cenários marcados pela violência, transpondo fronteiras com o propósito essencial de resguardar suas vidas. Os motivos que os levam a fugir de seus países abarcam conflitos intra ou interestatais, provocados por questões étnicas, religiosas, culturais, políticas e econômicas, assim como regimes repressivos e outras situações de instabilidade política, violência e violações de direitos humanos.

Nesses contextos, a população local afetada passa a necessitar de ajuda humanitária. As organizações internacionais e ONGs locais desempenham um papel fundamental na prestação de assistência aos grupos deslocados, dentre os quais os refugiados. A esse respeito, merece destaque a atuação de uma agência especializada da ONU: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados (ACNUR).

Os fluxos de refugiados se colocam como questões a serem enfrentadas nas relações internacionais. O ACNUR, entre outros atores não estatais, procura negociar soluções com os Estados, buscando cooperação para lidar com esse assunto internacional. Ao se dirigirem a outro país para pedir proteção estatal, os refugiados podem ser aceitos ou rejeitados pelas autoridades nacionais. A decisão de acolher refugiados ancora-se, acima de tudo, na soberania estatal e se baseia em interesses de caráter internacional e doméstico, abrangendo fatores políticos, securitivos ou socioeconômicos.

A adoção de política relativa aos refugiados combina, portanto, elementos de política externa com política interna. Também pressupõe uma política de regulação imigratória a partir de regras sobre a admissão desses estrangeiros no país, além de uma

política referente a esses imigrantes, que trata das condições de vida a eles propiciadas após o ingresso no território nacional (HAMMAR, 2005; MEYERS, 2000).

Política em relação aos refugiados ainda deve ser compreendida a partir de uma perspectiva tridimensional, voltada para o conteúdo concreto das decisões políticas que se materializam a partir do processo decisório, o qual envolve atores estatais e não estatais e se desenrola no sistema institucional (FREY, 2000). Tais decisões em matéria de refugiados se embasam em ideias e interesses e se consubstanciam em instituições e regras, conformando um quadro normativo institucional.

Ao adentrar a realidade nacional, enfocando as decisões estatais brasileiras frente aos refugiados, remontamos ao pós-guerra, quando o regime internacional relativo aos refugiados foi instituído no seio da ONU. A posição do Brasil, nesse momento, voltou-se para a recepção de refugiados europeus, a partir da adesão ao mencionado regime. Após o golpe militar em 1964, que deu início ao regime ditatorial no país, esse posicionamento se modificou, diante do novo contexto político interno e regional. Por outro lado, atores não estatais, dentre eles a agência da ONU para refugiados e instituições religiosas, passaram a atuar em prol dos refugiados latino-americanos que se encontravam em território nacional. Um período de transição se marcaria entre o final dos anos 1970 e meados dos anos 1980, com novos ares que desaguariam na retomada do compromisso brasileiro com o tema dos refugiados na virada para os anos 1990. Durante essa década, houve um momento de institucionalização do tema no Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve seguimento no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Tendo em vista esse breve panorama, nosso propósito principal com esta tese é analisar a política brasileira em relação aos refugiados durante a periodização mencionada. Trabalhamos com três eixos de análise interligados: relação entre interno e internacional, relação entre os atores, regras de entrada e condições de vida dos refugiados. Examinamos as decisões e posições brasileiras lançando luz sobre os fatores internos e externos que as orientaram. Ainda investigamos as relações tecidas entre os atores estatais e não estatais e também com os refugiados. Por fim, enfocamos tal política a partir das regras sobre

regulação imigratória e das condições de vida propiciadas aos refugiados no país. Buscamos explicar que as decisões estatais brasileiras focalizaram a regulação imigratória, mas não se centraram na estruturação adequada das condições de vida propiciadas aos refugiados no país, buscando-se propiciá-las a partir da articulação com atores não estatais. Pretendemos demonstrar, com isso, que tais decisões configuram a política em relação aos refugiados no Brasil no sentido de *regulation policy*, não acompanhada por uma *immigrant policy* devidamente estruturada no país.

2. Materiais e métodos de pesquisa

Os métodos e materiais empregados para o desenvolvimento deste trabalho consistiram em: revisão da literatura especializada, documentação histórica, entrevistas semiestruturadas e banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil. Somos levados, neste ponto, a desvendar os caminhos que trilhamos para a realização desta tese.

Ao nos debruçarmos sobre a literatura especializada na área de migrações e estudos sobre refugiados, consultamos não apenas os acervos nacionais, como também o de uma renomada instituição no exterior. Grande parte da revisão bibliográfica foi realizada durante o programa *Visiting Fellowship* no *Refugee Studies Centre* da Universidade de Oxford no Reino Unido. A oportunidade de participar desse programa possibilitou o acesso à *Refugee Studies Collection*, disponibilizada na Biblioteca de Ciências Sociais da referida universidade. O período de estadia na instituição estrangeira viabilizou o contato com uma literatura ainda não disponível no Brasil, proporcionando, assim, um aprofundamento na reflexão teórico-conceitual sobre o tema.

A sistematização desse vasto material teve como norte a identificação de discussões conceituais e debates teóricos relevantes na área. Outras obras sobre Ciência Política e Relações Internacionais, e, mais especificamente sobre o Brasil, também foram

consultadas e utilizadas para construir o arcabouço teórico-conceitual e a análise empírica sobre política relativa aos refugiados no país.

Percorremos, ainda, diferentes acervos históricos a fim de coletar a mais ampla gama de documentos disponíveis e acessíveis sobre o tema no país e exterior. Consultamos os Arquivos do Itamaraty em Brasília e no Rio de Janeiro, o Arquivo Nacional, o Arquivo da Câmara dos Deputados, o Arquivo do Senado Federal, o Arquivo do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), estes últimos quatro em Brasília, e, ainda, o Arquivo do ACNUR¹ em Genebra.

As fontes da pesquisa documental contêm documentos históricos, como ofícios, cartas, pareceres, relatórios, estatísticas e legislações. Partimos do pressuposto de que os documentos auxiliam na construção da realidade social. Eles estão imbuídos de significado, por serem representações de padrões e valores sociais que informam sua construção. Merecem ser situados, portanto, no contexto mais amplo social, político, econômico e cultural, para que se possa compreender seu processo de produção e os fatores subjacentes a ele (BARDIN, 2004).

O tratamento metodológico conferido à documentação se baseou, antes de tudo, na separação dos documentos a partir dos arquivos pesquisados. Em seguida, os documentos de cada acervo foram organizados cronologicamente e de acordo com as instituições que os emitiram. Na terceira etapa, elaborou-se uma sinopse do que foi tratado em cada documento, com a transcrição de trechos relevantes, o que demandou, em alguns casos, a tradução do texto original redigido em Inglês e Espanhol. Por último, os documentos foram classificados pelos temas neles abordados, sobretudo relacionados às características dos fluxos de refugiados, à legislação nacional e internacional e à posição de atores estatais e não estatais frente a assuntos relacionados aos refugiados.

Aplicamos à documentação uma técnica denominada análise categorial temática. Optamos por trabalhar os dados fornecidos pelos documentos a partir de temas

¹ Com base na política do arquivo, por medidas de segurança, a fim de preservar as identidades dos refugiados, somente documentos emitidos há mais de 25 anos são disponibilizados para consulta. Portanto, como a pesquisa foi realizada em 2010, só foi possível acessar os documentos datados até 1985.

tratados como categorias de análise, os quais perpassam a documentação como um todo e intersectam os períodos abarcados (BARDIN, 2004).

Também procuramos interpretar o texto a partir do entendimento do contexto, o que foi feito pelo uso de fontes adicionais. As informações dadas pelos documentos foram examinadas com base na contextualização dentro de um período específico analisado. Para tanto, recorreremos à revisão bibliográfica e à coleta de outros dados para situar a documentação no contexto histórico de sua época. Além das relações com a realidade concebida como externa aos documentos, pretendemos estabelecer as relações que se dão entre o texto e o autor (que representa uma instituição) e com outros textos (do conjunto documental) (MAY, 2004).

Outro procedimento que empregamos se refere ao cruzamento das informações obtidas nos documentos de um mesmo período histórico, entre os arquivos pesquisados, com o intuito de oferecer uma visão mais ampliada, assim como as diferentes percepções de representantes de instituições diversas sobre um determinado tema analisado.

Com base na documentação coletada, percebemos que os dados fornecidos pelos documentos não só se inserem em debates maiores, que se referem ao contexto socioeconômico e político, como trazem discussões internas, travadas entre instituições (o que fica mais nítido no caso de órgãos governamentais). Nesse ponto, para além das contribuições que a análise da documentação histórica oferece, é importante destacar as possibilidades de se explorar os dados e os limites que se colocam. Procuramos reconstituir determinados períodos históricos a partir dos dados que constam nos documentos oficiais, tendo como aporte, especialmente, a literatura. No entanto, nem sempre foi possível recuperar os debates subjacentes aos documentos, em função de lacunas verificadas na documentação.

Além disso, como trabalhamos com uma extensa quantidade de documentos, não seria viável nos debruçar sobre cada um deles, desvendando as relações mais profundas do texto com o autor e dentro do próprio texto. As limitações apontadas não reduzem a importância da análise da documentação em nossa pesquisa, à medida que esta viabilizou,

tanto quanto possível, a reconstituição histórica da política brasileira relativa aos refugiados durante a periodização mencionada.

Da mesma forma, realizamos entrevistas com representantes da organização internacional, de instituições da sociedade civil, da associação formada por refugiados e de órgãos estatais envolvidos com os refugiados, com o propósito de colocar em diálogo seus pontos de vista sobre questões a respeito do grupo. Entrevistamos, portanto, representantes do ACNUR, das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, da Cáritas Regional de São Paulo, do Centro de Defesa dos Direitos Humanos dos Refugiados (CEDHUR), do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), do Ministério da Justiça (MJ), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério da Saúde (MS), do Ministério da Educação e Cultura (MEC), do Departamento da Polícia Federal (DPF), do Comitê Estadual para os Refugiados de São Paulo (CER), do Comitê Intersetorial Estadual de Política de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro (CIEPAR) e do Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados (CPIR).

Selecionamos os entrevistados com base no critério de representação das principais instituições atuantes em prol dos refugiados no Brasil. Optamos pelo tipo de entrevista denominada semiestruturada, por conjugar métodos estruturados e focalizados e por se revelar útil quando se trabalha com focos específicos. Além disso, permite que o entrevistador vá além das respostas e que os entrevistados respondam mais nos seus próprios termos, fornecendo, ainda assim, uma estrutura para a análise comparativa (MAY, 2004). O roteiro prévio se baseou em questões norteadoras sobre temas fundamentais para a pesquisa. Por se tratar de um guia, foi utilizado com certa flexibilidade, possibilitando que a entrevistadora investigasse assuntos importantes que não haviam sido previstos inicialmente, mas que surgiram durante as entrevistas (BAUER; GASKELL, 2008).

As entrevistas foram agendadas e se desenvolveram de acordo com a disponibilidade de agenda e tempo dos entrevistados, o que acarretou certo lapso temporal entre a aplicação das mesmas. Além disso, alguns entrevistados se mostraram mais disponíveis para contribuir com a pesquisa do que outros. As entrevistas também foram

gravadas, com o consentimento dos entrevistados, o que propiciou a manutenção dos dados brutos e auxiliou no trabalho de transcrição. Ainda registramos o nome do entrevistado, assim como local e data em que foram realizadas, sendo que um dos entrevistados não quis ser identificado.

Da mesma forma como operamos com a documentação, os dados colhidos pelas entrevistas foram cruzados, a fim de fornecer um arcabouço analítico mais abrangente sobre os temas pesquisados. No caso das entrevistas, o desenho de um roteiro prévio de questões facilitou a etapa posterior de organização, sistematização e interpretação dos dados. Empregamos a mesma técnica embasada na análise categorial temática, compreendendo o texto a partir de sua relação com o autor e de seu contexto e agregando os dados de acordo com os temas abordados. Procuramos, então, colocar em diálogo os pontos de vista dos entrevistados, a partir de suas respostas sobre um mesmo tópico.

Tal qual a documentação, as entrevistas também oferecem limites para serem trabalhadas. Ao analisar as respostas dos entrevistados, percebemos que há diferenciações entre como cada um deles interpreta o conteúdo apresentado por uma dada questão, mas, ainda assim, é possível captar suas visões com base nos temas propostos. Nesse sentido, as entrevistas possibilitam identificar as visões e percepções autodeclaradas dos representantes das instituições, compreender como funciona a atuação delas e reconstituir o histórico de seu trabalho em prol dos refugiados no país.

As informações contidas nos documentos foram citadas ao longo do texto a fim de tornar esse material acessível ao leitor. Da mesma forma, utilizamos citações para transcrever os relatos dos entrevistados, com a finalidade de preservar *in verbis* o conteúdo de suas falas. A reprodução desses dados foi feita a partir da ideia de que eles representam visões e percepções enquanto membros de determinadas instituições. Após a transcrição dos pontos de vista dos representantes de diferentes instituições, pudemos realizar nossa análise dessas posições e declarações.

Ainda exploramos os dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, realizada em 2007, coordenada pela Profa. Dra. Rosana Baeninger, do

Núcleo de Estudos de População (NEPO) da UNICAMP, em parceria com as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, ACNUR e com recursos financeiros da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

A pesquisa inédita se baseou em *survey* e teve como objetivo principal conhecer as condições de vida desse contingente populacional, a partir de suas características socioeconômicas e demográficas, bem como o acesso às políticas sociais no país. Adotou a família como categoria de análise, considerando membros refugiados e não refugiados, residentes habituais, não habituais e ausentes. O foco incidiu sobre os refugiados reconhecidos pelo processo de elegibilidade. Os solicitantes de refúgio e reassentados não fizeram parte da pesquisa (BAENINGER, DOMINGUEZ, AYDOS, 2007; BAENINGER, 2008).

As entrevistas com 280² refugiados residentes em São Paulo e Rio de Janeiro, de diversas origens, foram realizadas nas Cáritas sediadas nas duas capitais, que auxiliaram os pesquisadores a entrarem em contato com os entrevistados. A opção por realizar as entrevistas nas sedes dessas instituições se deveu ao fato de os refugiados constituírem uma população protegida, não sendo possível ter acesso a seus endereços residenciais. A fim de obter respostas não enviesadas, a pesquisa contou com uma equipe de entrevistadores³ (incluindo a autora) para aplicar o questionário aos refugiados (BAENINGER, DOMINGUEZ, AYDOS, 2007; BAENINGER, 2008).

O questionário⁴ de 14 páginas contemplava perguntas fechadas sobre composição da família, discriminação, proteção legal, participação em programas

² Do universo de 280 questionários, 79 foram aplicados em São Paulo e 201 no Rio de Janeiro (BAENINGER, 2008).

³ Além da autora, participaram como entrevistadores: Juliana Arantes Dominguez, Mariana Recena Aydos, Ricardo Dantas, Miriam Lutz, Cristiani Souza e Sylvain Souchaud.

⁴ O questionário tinha 184 quesitos, com a seguinte estrutura:

Módulo de identificação: 11 quesitos

Módulo 1 – Características do domicílio: 54 quesitos

Módulo 2 – Características dos residentes (habituais e não habituais): 14 quesitos para cada membro da família

Módulo 3 – Constituição da família: 11 quesitos para cada membro da família

Módulo 4 – Educação, documentação e status de refúgio: 18 quesitos para cada membro da família

Módulo 5 – Saúde: 14 quesitos para cada membro da família

governamentais, moradia, emprego, nível salarial, condições de trabalho e rendimentos, acesso à saúde, educação, transporte e trajetória migratória. As perguntas abertas indagavam sobre: (1) a permanência do entrevistado e de sua família no Brasil, (2) os motivos que os levaram a ‘escolher’ este país de refúgio, (3) se pretendiam mudar de cidade e como avaliavam o apoio do (4) ACNUR, (5) do CONARE e (6) da CÁRITAS.

Um dos fatores de dificuldade para aplicação do questionário foi a barreira linguística (BAENINGER, DOMINGUEZ, AYDOS, 2007). Em muitos casos, o Português não era a língua materna dos entrevistados, o que gerou problemas de comunicação. Algumas entrevistas foram realizadas em outros idiomas: Inglês, Espanhol e Francês.

As respostas às perguntas abertas sobre a avaliação do trabalho das instituições pelos refugiados foram interpretadas a partir das verbalizações dos entrevistados, depois categorizadas em: suficiente, insuficiente e não respondeu/não sabe/não conhece. Os dados foram analisados de forma quantitativa, a partir da construção de bancos com uso do programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Optamos por separar, num primeiro momento, os dados obtidos mediante as entrevistas aplicadas aos refugiados em São Paulo e Rio de Janeiro (e, com isso, foi possível captar a avaliação dos refugiados sobre o apoio da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro). Depois, agrupamos os dois bancos para trabalhar as respostas sobre o ACNUR e o CONARE de forma unificada. Ainda empregamos análise qualitativa a partir de verbalizações selecionadas para ilustrar as visões dos refugiados sobre as instituições apreciadas, apontando tanto aspectos negativos quanto positivos citados por eles. Vale registrar que a participação como entrevistadora dos refugiados viabilizou uma maior compreensão dos dados que foram processados posteriormente.

O banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil nos possibilitou conhecer não apenas as características socioeconômicas, demográficas e o acesso às políticas sociais dessa população estrangeira, mas também

Módulo 6 – Trabalho e rendimentos: 22 quesitos para os membros da família com mais de 14 anos de idade
Módulo 7 – Deslocamentos, refúgio e trajetórias migratórias: 34 para cada membro da família
Perguntas abertas: 6 questões para o entrevistado

como o grupo avalia o apoio prestado por instituições do Estado, da sociedade civil e da organização internacional atuantes no país.

3. Relevância do estudo na área

Retomando a revisão bibliográfica, a literatura nos mostrou que, embora aspectos relacionados ao tema dos refugiados estejam intimamente ligados à Ciência Política e às Relações Internacionais, ainda não há farta produção embasada em seus aportes teóricos. Cientistas políticos e internacionalistas não deram a devida atenção ao estudo dos refugiados e das migrações em geral, especialmente por não os considerarem assuntos centrais em ambos os campos do conhecimento (LOESCHER, MONAHAN, 1989; BETTS, LOESCHER, 2010). A bibliografia especializada na área se baseia, sobretudo, em abordagens teóricas do Direito, da Economia, Demografia, Sociologia, Antropologia e Geografia (BRETTELL, HOLLIFIELD, 2005).

Nosso trabalho surge como um esforço para suprir essa carência teórica, ao analisar o tema a partir das lentes da política internacional, com foco na política relativa aos refugiados adotada por um Estado específico. Além disso, em termos de pesquisa empírica, nosso trabalho se marca pelo ineditismo, ao trabalhar uma documentação histórica pouco explorada, entrevistas realizadas com representantes de instituições envolvidas com a temática e o banco de dados da pesquisa sobre condições de vida dos refugiados no país.

Mas por que estudar política relativa aos refugiados no Brasil? Qual a importância de pesquisar esse tema e(m) nosso país? Em primeiro lugar, embora exista uma densa literatura estrangeira (incluindo debates teóricos avançados em publicações especializadas⁵), a maioria dos especialistas da área de migrações forçadas se dedicou a

⁵ Dentre as publicações especializadas, as de maior relevância na área das migrações internacionais e, especificamente, dos refugiados, são produzidas pelo *Refugee Studies Centre* da Universidade de Oxford, no Reino Unido: *Forced Migration Review*, *Journal of Refugee Studies*, *Refugee Survey Quarterly*, *International Journal of Refugee Law*; e pelo *Center of International Migration*, em Nova York, nos EUA: *International Migration Review*.

estudar a questão dos refugiados em países desenvolvidos e em desenvolvimento que recebem grandes fluxos. Há poucos artigos sobre refugiados no Brasil publicados em periódicos internacionais de relevo⁶, como *Forced Migration Review*, *Journal of Refugee Studies*, *Refugee Survey Quarterly*, *International Journal of Refugee Law*. Ao mesmo tempo, o tema dos refugiados constitui objeto de estudo recente no país⁷; logo, também há poucos autores brasileiros⁸ que se debruçaram sobre o tema. A discussão teórica no ambiente acadêmico nacional ainda se encontra em estágio incipiente, sendo importante desenvolver essa área de pesquisa.

O Brasil vem investindo ultimamente na política em relação aos refugiados, recebendo reassentados por meio de programas de reassentamento. Por esse motivo, tem sido reconhecido como país emergente de reassentamento de refugiados. Os refugiados não são retidos em centros de detenção, nem instalados em campos, como ocorre com frequência respectivamente em países desenvolvidos e em países em desenvolvimento para onde se dirigem contingentes significativos de refugiados.

Conhecer a realidade nacional em matéria de refugiados significa, então, a possibilidade de estudar um caso diferenciado na área, o que contribui para o desenvolvimento do campo de pesquisa, não apenas em termos empíricos, mas teórico-conceituais. Além disso, é fundamental compreender a política brasileira em relação aos

⁶ Entre os artigos publicados em periódicos internacionais, destacamos: ANDRADE, 1998; ANDRADE, MARCOLINI, 2002; NOGUEIRA; MARQUES, 2008; JUBILUT, 2006; JUBILUT, CARNEIRO, 2011 (vide referências bibliográficas).

⁷ Com base no Diretório Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado sobre Refúgio, Deslocamentos Internos e Apatridia (1987-2009), lançado em 2011, pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR, foram produzidas 23 teses e 61 dissertações sobre temas de migrações forçadas. A maioria se deu nas áreas de Direito, História e Relações Internacionais (ACNUR, 2011a).

⁸ José Henrique Fischel de Andrade, Liliana Jubilut, Guilherme Assis de Almeida se aprofundaram no estudo dos refugiados (na área do Direito). Hélion Povoá (na área de Geografia), Rosana Baeninger (nas áreas de Demografia e Sociologia), Maria Rosário Salles (na área de Sociologia), Andrea Pacheco Pacífico (nas áreas de Direito e Sociologia), Rossana Reis Rocha (nas áreas de Ciência Política e Relações Internacionais) e Carolina Moulin Aguiar (na área de Relações Internacionais) também vêm se dedicando a esse tema.

Vale mencionar que a autora vem pesquisando o tema dos refugiados há quase uma década, desenvolvendo seus trabalhos acadêmicos nessa área (relatório de iniciação científica, dissertação de mestrado e tese doutorado, respectivamente em Direito, Relações Internacionais e Ciência Política, além da publicação de artigos sobre o tema em periódicos com circulação internacional e nacional).

refugiados para que se possa avaliar posteriormente sua efetividade e suas implicações nos planos doméstico e exterior, assim como os limites e desafios que se colocam.

Tecidas essas considerações iniciais sobre nosso objeto de estudo, destacando sua relevância na área em que se situa, detalharemos a seguir como estruturamos a tese, a partir de sua divisão em capítulos e dos pontos tratados em cada um deles.

4. Plano de trabalho

No capítulo 1, examinamos elementos conceituais e teóricos sobre refugiados. Abordamos o tema a partir das migrações internacionais, ponto em que discutimos a categorização dos grupos de migrantes, para, então, situar a categoria dos refugiados. Em seguida, tratamos o tema dos refugiados nas relações internacionais, focando como os fluxos e os próprios refugiados são percebidos por outros atores, como eles se relacionam entre si e quais as soluções buscadas para lidar com a questão dos refugiados no âmbito internacional. Procuramos estabelecer também a conexão do tema com os direitos humanos e a relação com o Estado-nação e seus atributos. Ainda exploramos perspectivas teóricas da Ciência Política e das Relações Internacionais, assim como o debate sobre a definição de política relacionada aos refugiados. Em ambos os casos, partimos dos estudos sobre política migratória e migrações em geral, aplicando-os ao estudo específico dos refugiados. Ao final, estruturamos o modelo de análise do caso brasileiro, especificando os instrumentos analíticos empregados em nossa pesquisa, bem como definimos três eixos temáticos, a hipótese, as questões e os objetivos que permeiam o trabalho.

No capítulo 2, focalizamos o tema dos refugiados em perspectiva histórica, começando pelo marco do pós-guerra. Em primeiro lugar, focamos o regime internacional criado pela ONU, ao abordar sua fase de construção, com a instituição do ACNUR e da Convenção de 1951. Em seguida, analisamos a posição brasileira frente à recepção de refugiados europeus, assim como a adesão ao referido regime com reserva geográfica,

levando em consideração elementos de política interna e externa. Também examinamos as relações entre atores estatais e com a organização internacional, assim como as regras de entrada instituídas em acordos internacionais e legislações domésticas.

No capítulo 3, abordamos as mudanças, tanto no regime internacional da ONU como na posição brasileira em relação ao tema, em face do cenário político interno e regional marcados por ditaduras militares. Nesse momento, a dimensão da segurança assumia relevo na política interna, externa e hemisférica, repercutindo também na política em relação aos refugiados. Frente aos atores estatais, iniciava-se a atuação do ACNUR, via PNUD, e das instituições da Igreja Católica em prol dos refugiados que se encontravam no país, mas não eram reconhecidos como tal pelo governo brasileiro. Exploramos também as relações entre os atores estatais e não estatais e com os refugiados latino-americanos, assim como sua situação no país.

No capítulo 4, enfocamos os novos rumos para a retomada do compromisso brasileiro em relação aos refugiados. Esse período, do final dos anos 1970 a meados dos anos 1980, constituiu-se como uma transição na política doméstica, com reflexos também na política concernente aos refugiados. Novos marcos institucionais e legais, como a nova Lei de Segurança Nacional, a Lei de Anistia Política e o Estatuto de Estrangeiro, abririam novas possibilidades, sobretudo em termos jurídicos, aos refugiados que se situavam no país. Bolivianos e cubanos tiveram asilo político concedido pelo governo brasileiro. Vietnamitas, resgatados em alto-mar por navios brasileiros, obtiveram residência permanente em território nacional. Além disso, a organização internacional, após diversas gestões frente aos atores estatais, conseguiu ter o reconhecimento oficial de seu Escritório no Brasil, formalizando sua missão no país. Finalmente, no cenário de redemocratização, a partir da segunda metade dos anos 1980, a reserva geográfica à Convenção foi levantada, permitindo o compromisso brasileiro perante refugiados de todas as origens (não apenas europeia). Com isso, fluxos de angolanos puderam ser recebidos no país, que passou a aplicar a definição ampliada de refugiado dada pelo regime regional latino-americano.

No capítulo 5, adentramos o período de institucionalização do tema dos refugiados no país, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Começamos com a contextualização, associando elementos de política externa e interna. Em seguida, examinamos a legislação nacional sobre refugiados: sua fase de elaboração, a mobilização e participação de atores não estatais, o processo e o debate legislativo no Parlamento, a incorporação da definição ampliada de refugiado e a criação do Comitê Nacional para os Refugiados. Debatesmos a composição dessa arena institucional, examinando os atores constituídos e o peso deles no processo decisório, assim como os pontos considerados inovadores da lei pátria em matéria de refugiados. Além disso, abordamos o programa de reassentamento solidário, que foi concretizado com o projeto-piloto de recepção a refugiados afegãos. E, por último, discutimos o processo de integração local dos refugiados, as frentes de atuação e como os atores se articulam para prestar assistência ao grupo.

No capítulo 6, focamos o tratamento do tema dos refugiados no Brasil, no decurso do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Da mesma forma que no capítulo anterior, abrimos com a contextualização, conjugando elementos de política externa e interna. Depois, examinamos o programa de reassentamento regional, desenhado em vista dos refugiados colombianos. Discutimos novamente o processo de integração local, trabalhando elementos do banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, que trazem indicativos sobre saúde, moradia, educação, entre outros itens. O banco também forneceu dados para identificar como os refugiados avaliam o trabalho realizado pelas instituições que atuam em prol deles. Em seguida, debatemos como os atores interagem dentro do Comitê Nacional para os Refugiados e quais as suas percepções sobre as funções que desempenham nesse espaço institucional. Por fim, refletimos sobre a criação de novos comitês nas esferas estadual e municipal, as possibilidades de formulação de políticas específicas para o grupo e o papel das universidades em relação aos refugiados.

Na conclusão, apresentamos os resultados da tese à luz da hipótese que norteou o trabalho. Analisamos os períodos históricos em que se desenvolveu a política brasileira em relação aos refugiados, a partir dos fatores externos e internos, das relações entre atores

e das regras de entrada e condições de vida dos refugiados. Também realçamos as decisões diante da posição do país frente aos fluxos de refugiados, contextualizadas historicamente. Ainda pretendemos trazer reflexões sobre o tema dos refugiados no Brasil na atualidade. Nosso escopo é apontar as conquistas, as inovações, os avanços da política brasileira em relação aos refugiados. Ao mesmo tempo, identificar as lacunas, os problemas e lançar luz sobre possíveis soluções para eles. Com isso, objetivamos avaliar a atual política adotada em nosso país, tendo em vista o cenário internacional contemporâneo a respeito do tema dos refugiados. E, ao final, fazer colocações sobre o novo governo e as recentes decisões tomadas, pensando no caminho rumo à consolidação do tema no país.

CAPITULO 1: ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS SOBRE O TEMA DOS REFUGIADOS

1.1. O tema dos refugiados em perspectiva

A questão dos refugiados se situa no tema mais amplo das migrações internacionais, que abarca diversos grupos de migrantes⁹, dentre os quais os migrantes econômicos, deslocados internos, apátridas, asilados, além dos refugiados.

A primeira distinção que se faz na literatura sobre migrações se refere aos migrantes voluntários, considerados como aqueles que se deslocam por vontade própria, guiados por inúmeros motivos (sobretudo, para aprimorar sua condição econômica), e aos migrantes forçados ou involuntários, que não optam pelo deslocamento, mas são obrigados a migrar, independentemente de sua vontade, porque suas vidas se encontram em risco no país de origem (MESSINA; LAHAV, 2005; CASTLES, MILLER, 2003).

Os migrantes econômicos são qualificados pela literatura, assim, como migrantes voluntários que se deslocam para obter melhores condições de vida em outro país (MESSINA; LAHAV, 2005; CASELLA, 2001; CASTLES, MILLER, 2003).

Já os deslocados internos são classificados como migrantes forçados, mas são diferenciados dos refugiados por se movimentarem dentro de seus países, visto que não conseguem transpor as fronteiras nacionais, o que acontece em virtude de situações de conflito, de impedimentos geográficos e também de desastres ambientais. Este grupo tem crescido significativamente ao longo dos últimos anos, demandando maiores iniciativas em termos de assistência e proteção internacional (ACNUR, 2000a; Idem, 2011c; COHEN, 1998a; Idem, 1998b; DAVIES, 1998; KORN, 2000; WHITE, 2002).

⁹ Para uma compreensão mais aprofundada de cada categoria, ver, entre outros: MESSINA; LAHAV, 2005; CASELLA, 2001; CASTLES, MILLER, 2003; COHEN, 1998a; Idem, 1998b; DAVIES, 1998; KORN, 2000; WHITE, 2002; ARENDT, 1988; LAFER, 1998; JUBILUT, 2003; ANDRADE, 2001; ALMEIDA, 2001; FRANCO, 2001; Idem, 2003; FERNANDEZ, 2003; SANTIAGO, 2003; JUBILUT, 2006; BARRETO, 2005; Idem, 2010; LEÃO, 2010; LOESCHER, 1996, 2000; ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1996; APPLEBYARD, 1989.

Os apátridas, por sua vez, são tidos como aqueles que não possuem nacionalidade, ou seja, o vínculo jurídico-político que liga o indivíduo ao Estado-nação, tornando-o nacional e cidadão, portanto, portador de direitos e deveres frente à comunidade à qual pertence (ARENDETT, 1989; LAFER, 1998; JUBILUT, 2003; ANDRADE, 2001).

Os asilados surgem como categoria distinta dos refugiados particularmente na América Latina, em que o instituto do asilo político (que pode assumir o tipo territorial ou diplomático) não se confunde com o instituto do refúgio. A tradição de asilo está associada aos regimes autoritários latino-americanos, de tal forma que o instituto surgiu como uma proteção à perseguição estatal, regulamentado na região com a Convenção sobre Asilo de 1928 e a Convenção sobre Asilo Político de 1933 e 1939. Na literatura internacional, em contrapartida, ambos os termos (*asylum, refuge*) são empregados de maneira intercambiante (ALMEIDA, 2001; FRANCO, 2001; Idem, 2003; FERNANDEZ, 2003; SANTIAGO, 2003; JUBILUT, 2003; Idem, 2006; BARRETO, 2005; Idem, 2010; LEÃO, 2010).

Importa mencionar que a categorização entre os grupos de migrantes é controversa, por se revelar altamente politizada, em virtude dos usos estratégicos e políticos que se fazem em torno das várias categorias e dos interesses que os norteiam (MESSINA; LAHAV, 2005; CASTLES, MILLER, 2003). Essas categorias se mostram fluidas e se confundem na realidade. Nesse sentido, entendemos que esses grupos são formados por seres humanos que de fato necessitam de proteção, visto que o Estado de origem não foi ou não é mais capaz de provê-la, em maior ou menor medida.

Afinal, se os migrantes econômicos se deslocam para melhorar sua situação econômica, salvo a esfera de decisão individual ou familiar, questões estruturais e conjunturais apontam que seu país não oferece condições de vida adequadas para eles e suas famílias. Isso se observa pelo fato de que a maioria dos migrantes internacionais provém de países em desenvolvimento, marcados por graves problemas socioeconômicos (OIM, 2011). Quanto aos deslocados internos, em caso de violentos conflitos inter ou intraestatais que impossibilitam a saída do território nacional, novamente se verifica a incapacidade por parte do Estado de garantir a vida e segurança da população local. No

caso de catástrofes naturais, igualmente o Estado não pode mais assegurá-las, diante da devastação gerada por forças da natureza. A remoção da comunidade local se faz necessária, assim, em termos temporários ou permanentes. Os desastres ambientais e os conflitos armados podem gerar sérios impactos na infraestrutura básica (escolas, hospitais, estradas, rede de saneamento e esgoto) do país, que precisará, portanto, ser reconstruído, para que os deslocados possam retomar suas vidas (LOESCHER, 1996; Idem, 2000; Idem; LOESCHER, 1994).

O olhar crítico que se deve guardar sobre a construção de categorias que discernem grupos de migrantes também é válido para a categoria de refugiado. Os refugiados são categorizados como migrantes internacionais forçados, que cruzam as fronteiras nacionais de seus países de origem, em busca de proteção. Eles fogem de situações de violência, como conflitos internos, internacionais ou regionais, perseguições em decorrência de regimes políticos repressivos, entre outras violações de direitos humanos. Questões étnicas, culturais e religiosas, desigualdade socioeconômica, altos níveis de pobreza e miséria e, sobretudo, instabilidade política estão no centro dos fatores que levam às migrações de refugiados. Uma situação de violência originada por um conflito político pode acarretar outros tipos de problemas sociais e econômicos, de modo que os fluxos de refugiados podem apresentar causas que se tornam combinadas¹⁰ (LOESCHER, 1996; Idem, 2000; ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1996; APPLEBY, 1989).

A categoria de refugiado, tal qual construída pela definição do regime internacional¹¹, privilegiou, contudo, o caráter político que permeia esses deslocamentos, deixando de contemplar outros conceitos, como o de refugiado econômico e ambiental¹².

¹⁰ O conflito na Somália exemplifica essa situação. Os fluxos de refugiados foram fruto da instabilidade política gerada em função do conflito armado, mas também de problemas socioeconômicos, como a extrema pobreza e a fome no país. Os refugiados fugiam, portanto, não apenas da situação de violência, mas também da fome (ACNUR, 2000a).

¹¹ Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951 e Protocolo Relativo ao Estatuto de Refugiado de 1967, conforme trataremos nos próximos capítulos.

¹² Esse é um ponto-chave no debate contemporâneo sobre a modificação e, principalmente, ampliação da definição de refugiado construída pelo regime internacional. Para maiores detalhes sobre o conceito de refugiado ambiental, ver, entre outros: JACOBSEN, Jodi. Environmental refugees: a yardstick of habitability. Paper n. 86, *World Watch Institute*, Washington, 1988; BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? Working paper n. 34, *New Issues in Refugee Research*, UNHCR, Geneva, 2001; *Forced Migration*

No cenário atual, em que desastres naturais se tornam cada vez mais frequentes e assumem maiores proporções, a revisão da definição jurídica de refugiado se coloca em pauta, com o intuito de lidar com as movimentações ocasionadas por tais questões¹³ (HATHAWAY, 1991; CHIMNI, 1998; Idem, 2001; KEELY, ELWELL, 1981; FELLER, 2001).

Os fluxos de refugiados emergem, portanto, como uma questão de relevo internacional que demanda soluções, caracterizadas como provisórias ou duradouras: a instalação em estruturas denominadas de campos, a integração local, o reassentamento e o repatriamento de refugiados.

Os campos são frequentemente marcados por condições de vida precárias, em que a indefinição se faz presente. Os refugiados se situam no que se pode qualificar como limbo¹⁴, desenraizados e desvinculados de seus países de origem, não acolhidos ou inseridos na ordem social, cultural, econômica e política dos que seriam países de destino. O destino desses refugiados, na realidade, é o próprio alojamento e confinamento nesses acampamentos. Muitas vezes localizados próximos a zonas fronteiriças, os campos encarnam como uma situação teoricamente transitória pode se prolongar no tempo, tornando-se permanente (LOESCHER; MILNER, NEWMAN, TROELLER, 2008; JACOBSEN, 2001).

Já a integração local é o processo que se desenvolve quando o refugiado passa a se inserir em novo contexto, no país de destino, no seio da comunidade receptora. Segundo

Review, Oxford, n. 31, 2008 (coletânea de artigos sobre o tema, publicada na edição *Climate change & displacement*).

O fluxo de haitianos para o Brasil a partir de 2010 exemplifica essa situação. Eles fugiam de um terremoto devastador no país de origem, marcado pela extrema pobreza, mas não eram reconhecidos como refugiados, pela ausência do elemento de perseguição política. Como o deslocamento se relacionava com um desastre natural e com a situação econômica do país, os haitianos se caracterizariam como refugiados ambientais e econômicos, não contemplados pelos instrumentos internacionais citados. A solução jurídica adotada, a fim de proteger esses migrantes internacionais forçados, foi a concessão de visto de permanência no país por razões humanitárias pelo Conselho Nacional de Imigração (GODOY, 2010; CONARE, 2010m; CNIG, 2010).

¹³ Vide: UNU, *As ranks of environmental refugees swell worldwide, calls grow for better definition, recognition, support*. 2005. Disponível em: <www.ehs.unu.edu>. Acesso em: 25 jul. 2011.

¹⁴ Arendt (1989, p. 496) concebeu como limbo os campos de concentração correspondentes a “formas relativamente benignas (...) destinadas a afastar da sociedade todo tipo de elementos indesejáveis – os refugiados, os apátridas, os marginais, os desempregados – ; os campos de pessoas deslocados, que (...) nada mais são do que campos para os que se tornaram supérfluos e inoportunos”.

Crisp (2004), a integração local possui natureza multidimensional e se configura como um processo: legal, pelo qual os refugiados adquirem direitos no país receptor, econômico, pelo qual participam da economia local, e social, pelo qual passam a conviver com a sociedade do novo país onde residem.

Esse processo é desafiador e complexo, à medida que envolve diversos aspectos, não apenas jurídicos, sociais e econômicos, como colocado por Crisp, mas também políticos e culturais. Políticos, à medida que, ao se garantirem direitos, é preciso pensar em participação no processo político. Culturais, tendo em vista que os refugiados passam a interagir num novo ambiente que pode apresentar traços culturais distintos de sua comunidade de origem. Quanto maior a proximidade cultural, social, linguística e étnica entre o país de origem e o de destino, em tese, esse processo se revela mais fácil e os resultados, mais promissores (CRISP, 2004).

Ager e Strang (2008) concebem a integração como um processo dialético entre refugiados e sociedade receptora, que envolve não apenas agências burocráticas estatais como também atores não estatais que atuam no âmbito doméstico, a exemplo de ONGs e outras instituições públicas ou privadas (SIGONA, 2005; VAN TURBENGEN, 2006; REITZ, 2003). A integração ocorre, para Kuhlman (1991), quando os refugiados passam a interagir com a sociedade receptora, convivendo com ela de modo aceitável, sem perder, contudo, seus laços culturais e identitários. A ideia é de que nacionais e estrangeiros ajustam seus comportamentos e atitudes entre si, demandando um esforço dos nacionais para entender o diferente e o direito do estrangeiro de manter seu repertório cultural (ONU, 1998). No sentido cultural, a noção de interação¹⁵ parece bastante apropriada. Fletcher

¹⁵ Poderíamos renomear esse processo de interação em termos culturais e de integração em termos socioeconômicos. Na esfera da cultura, os refugiados podem manter seu repertório de códigos adquiridos na terra natal e aprender a conviver com os da sociedade na qual passam a interagir. No âmbito social e econômico, eles precisam ser integrados (no sentido de inseridos) nos serviços públicos garantidos aos nacionais, além de se beneficiar de programas para atender às suas necessidades específicas. Os refugiados podem não ser, de fato, completamente integrados no país receptor, seja por características ou dificuldades pessoais, seja por carência de condições adequadas que facilitem esse processo (e, nesse caso, ressalta-se a importância de políticas voltadas para o grupo). Da mesma forma, a sociedade receptora pode se revelar não tão receptiva ou acolhedora em relação aos refugiados que chegam ao país, em função de fatores sociais, étnicos, culturais, políticos ou econômicos.

(1996) complementa que a integração se dá quando há não apenas aceitação, mas também plena participação dos refugiados na nova comunidade local.

O reassentamento, por sua vez, refere-se à transferência dos refugiados que se encontram no primeiro país de refúgio para um terceiro país. Isso pode ocorrer por diversos motivos: quando o país de destino decide não acolher os refugiados, permitindo sua estadia por tempo determinado até que se proceda ao reassentamento, quando acolhe um grande contingente de refugiados, após fluxo em massa, não tendo capacidade para absorvê-los em termos socioeconômicos, quando não dispõe dos meios adequados de que o refugiado necessita (p.ex., em termos de tratamento médico), quando não provê condições que garantam a segurança do refugiado, quando o processo de integração local não se revelou bem sucedido ou, ainda, em casos de reunião familiar. Após o reassentamento, desenvolve-se o processo de inserção dos refugiados no novo país receptor (ANDRADE, 1996b).

Os programas de reassentamento são implementados com base em operações que incluem missões de seleção para entrevistar e avaliar refugiados com potencial para serem integrados social, econômica e culturalmente no país, assim como a escolha de cidades que possuem características culturais e capacidade socioeconômica para propiciar e facilitar esse processo de integração local. Como o reassentamento é concretizado através de uma operação programada, que conta com o apoio da organização internacional, há mais tempo viável para que a recepção dos reassentados seja planejada. Com isso, viabiliza, ao menos em tese, o emprego de instrumentos mais adequados para estimular a integração local dos refugiados no país de reassentamento.

O repatriamento, teoricamente, seria a solução ideal, posto que o refugiado, ao retornar a seu lar, pode reconstituir seus laços e reconstruir sua vida no seio da comunidade de origem, com quem compartilha códigos identitários, linguísticos, culturais e sociais. Assim, ele pode refazer seus vínculos políticos e contribuir para o desenvolvimento econômico de sua terra natal. Contudo, o repatriamento só deve ocorrer em condições de segurança para o refugiado e quando cessarem as causas que o levaram a abandonar o país. Na prática, há implicações complicadas decorrentes de conflitos e outras situações de

instabilidade política no país de origem. Ainda que o conflito tenha findado, o país pode ter tido sua infraestrutura bastante afetada, necessitando ser reconstruída, o que dificulta o processo de regresso e reincorporação dos refugiados (ANDRADE, 1996b).

Observando as soluções, assim como as origens dos fluxos de refugiados, nota-se que o tema dos refugiados guarda estreita relação com o dos direitos humanos. O móvel da migração de refugiados constitui essencialmente o risco ou a efetiva violação de direitos fundamentais, dentre os quais se destacam não apenas a vida, mas também a liberdade e a segurança da população local atingida pelas situações de violência no país de origem (CRÉPEAU, 2006). Uma vez instalados em campos ou acolhidos em outro país, os refugiados devem ter seus direitos básicos assegurados no novo ambiente no qual passam a interagir. Ou, repatriados aos seus países de origem, após cessarem as condições que ensejaram o deslocamento, da mesma forma os direitos humanos dos retornados devem ser respeitados.

O tema dos refugiados está intrinsecamente associado à esfera do Estado-nação, a qual também perpassa as causas e soluções desses movimentos transfronteiriços. O país de origem ameaçou violar ou de fato violou ou, ainda, revelou-se incapaz de proteger os direitos humanos de seus nacionais, o que os levou a fugir para escapar da situação de violência (CRÉPEAU, 2006). Nessa medida, a categoria dos refugiados emerge como consequência das ações ou omissões políticas empreendidas pelo Estado (LOESCHER, 1996; HADDAD, 2008). Diante disso, o país acolhedor deve prover proteção a essa população estrangeira recebida em seu território e garantir seus direitos individuais, que estavam em risco no país de origem (ALEINIKOFF, 1995).

O vínculo jurídico-político do indivíduo ao Estado-nação, enquanto pertencimento a uma comunidade política, ainda se faz necessário, portanto, para o exercício e a concretização efetiva de direitos¹⁶. Ao deixar seu país de origem e ingressar

¹⁶ Tanto assim que os campos de refugiados revelam os limites impostos ao direito a ter direitos, ao não permitir que os refugiados os exerçam plenamente (dentre os quais nota-se, acima de tudo, a restrição à liberdade de movimento) e tampouco se alcem à condição de cidadãos, como possibilita o processo de integração local nos países receptores. Também não se espera que haja autossuficiência dos refugiados que vivem nos campos, os quais recebem prestação de ajuda humanitária, teoricamente, em caráter provisório

em outro país, para que a proteção estatal seja concedida e o vínculo jurídico-político seja restabelecido, o indivíduo precisa ter reconhecido o estatuto de refugiado. Porém, a concessão do refúgio pelo Estado-nação de destino constitui uma decisão soberana, relacionada com o controle sobre território e população, bem como sobre acesso e permanência de estrangeiros. Dessa forma, não só o instituto do refúgio, como os próprios refugiados estão ancorados na lógica e dinâmica estatal.

Os refugiados constituem uma categoria que se define na relação com o Estado e que não existiria sem o conceito de soberania e a relação entre Estado, cidadania e território. De um lado, a existência do sistema estatal, assentada na soberania, é o que torna inteligível a categoria dos refugiados. De outro, a prática de proteger, solucionar, incluir e excluir os refugiados é o que contribui para reafirmar a soberania e o sistema estatal, reproduzindo essa relação (HADDAD, 2008).

O que alicerça o acolhimento de refugiados pelos Estados gira em torno da fronteira erguida entre inclusão e exclusão, admissão e rejeição, desejáveis e indesejáveis; ao mesmo tempo, enseja vulnerabilidade, indefinição e incerteza a esses migrantes internacionais forçados. Tal fronteira separa aqueles que serão inseridos na ordem social, cultural, econômica e política estatal, aqueles que terão direito a ter direitos¹⁷ dos que não serão contemplados (ESSED, WESENBEEK, 2004; NYERS, 2005; MARFLEET, 2006; PAPASTERGIADIS, 2000; HURRELL, 2010; ARENDT, 1989).

Os refugiados são vistos como outsiders, à medida que vêm de fora; são estrangeiros, por não pertencerem à nação, por serem estranhos aos códigos compartilhados e informados pela identidade cultural, social, linguística da comunidade de destino (BAUMAN, 2005; SAYAD, 1998). No embate da relação de alteridade, materializada pelos muros construídos entre “eles”, diferentes do que somos “nós”, que tipo de estrangeiro deve ser legitimamente autorizado a ingressar no país? E por quanto tempo

(BAUMAN, 1995; SAYAD, 1998; JACOBSEN, 2001; NYERS, 2005; LOESCHER; MILNER, NEWMAN, TROELLER, 2008; DANIEL, KNUDSEN, 1995).

¹⁷ Segundo Arendt (1989, p. 330): “Só conseguimos perceber a existência de um direito de ter direitos (...) e de um direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada, quando surgiram milhões de pessoas que haviam perdido esses direitos e não podiam recuperá-los (...)”.

deve ter a permissão de permanência no território? (MEILANDER, 2001; PAPASTERGIADIS, 2000; DAUVERGNE, 2003; PRICE, 2009).

Os refugiados são considerados migrantes que merecem proteção internacional, por terem sido forçados a se deslocar em função das situações de violência vivenciadas em seus países de origem. A necessidade não apenas de proteção, mas também de assistência é entendida como emergencial, diante da crise humanitária enfrentada internamente. Embora tidos como reais merecedores de proteção, existem limites colocados à admissão, materializados em critérios de seleção, bem como ao tempo de permanência nos territórios do Estado receptor.

A categoria de refugiado carrega em si, portanto, as noções de transitoriedade, provisoriidade e temporalidade. Os refugiados se situam no limiar entre o país de origem e o país de destino. Ao transitar entre os dois universos, ocupam posição liminar, tanto em termos identitários, culturais e sociais, assentada na falta de pertencimento enquanto membros da comunidade receptora e nos vínculos introjetados por códigos partilhados com a comunidade de origem; quanto em termos jurídicos, ao deixar de exercer, ao menos em caráter temporário, o status de cidadão no país de origem e portar o status de refugiado no país receptor (SAYAD, 1998; BAUMAN, 2005; HADDAD, 2008).

O estatuto de refugiado constitui uma condição jurídica, em tese, provisória. Os refugiados fugiram de seus países em função de eventos políticos (como guerras civis, regimes repressivos, entre outras situações de instabilidade política e violações de direitos humanos) e, uma vez findados, os cidadãos deveriam ser repatriados. Contudo, muitas vezes, esses fatores se arrastam por anos ou décadas, enquanto os refugiados buscam meios e estratégias para restabelecer suas vidas, construindo relações sociais e laços afetivos, constituindo, por vezes, famílias nos países de destino. Esse processo voltado para a integração local culmina com a possibilidade de naturalização, após anos de permanência no país receptor, quando o indivíduo deixa de se enquadrar na categoria de refugiado. Todos esses fatores dificultam o regresso dos refugiados à sua terra natal e acarretam implicações em meio às comunidades e aos países acolhedores.

Os fluxos de refugiados geram impactos não apenas para os Estados-nação, mas também para as relações internacionais, considerando que as migrações internacionais se dão entre Estados soberanos, organizados num sistema internacional. Esses deslocamentos operam a transferência de um indivíduo sob a jurisdição de um Estado para a de outro, o que acarreta mudança no pertencimento a uma comunidade política (ZOLGBERG, 1999).

Nesse sentido, um movimento de larga escala transfronteiriço internacionaliza o que seria apenas um problema doméstico, repercutindo nos países vizinhos e com potencial de atingir toda a região. As relações interestatais, em decorrência dos fluxos, podem se caracterizar pelo conflito ou pela cooperação internacional (HADDAD, 2008; WEINER, 1996; GIBNEY, 2000).

A decisão de reconhecer e receber refugiados por parte do país de destino pode ser percebida pelo país de origem como ato hostil. Por outro lado, o país de origem pode se valer dos fluxos de refugiados como estratégia para expulsar classes de pessoas, sejam dissidentes políticos, sejam grupos étnicos ou religiosos. O país receptor, por sua vez, pode utilizar o acolhimento de refugiados como instrumento para deslegitimar o país de origem, ao rotulá-lo como perseguidor, repressor ou violador de direitos humanos. Pode favorecer a entrada de refugiados de determinadas origens, em virtude de questões sociais, étnicas, culturais, políticas ou econômicas, em detrimento de outras. Ainda pode perceber a presença dos refugiados, sobretudo em grande contingente, como pesado encargo socioeconômico ou como ameaça à segurança nacional ou à identidade cultural, em função de questões securitivas ou étnico-culturais. Os países vizinhos também podem ser afetados, à medida que os fluxos em massa de refugiados são vistos como um problema que pode desestabilizar toda a região. Assim, a movimentação de refugiados pode constituir, em si, alto nível de tensão entre os países, afetando as relações não só bilaterais como regionais (LOESCHER, 1996; Idem, 2000; WEINER, 1995).

Os próprios refugiados podem se revelar atores importantes nesse contexto, à medida que podem utilizar o país de destino como palco de ação para influenciar os rumos da política do país de origem (a exemplo dos refugiados guerreiros, que atacavam o país de

origem a partir dos campos instalados em país vizinho, situados próximos a zonas fronteiriças) (LOESCHER, 1996; ZOLBERG, SUHRKE, AGUAYO, 1996).

Os movimentos de refugiados e suas repercussões revelam como crises humanitárias demandam ações políticas no âmbito internacional. A questão dos refugiados compreende, portanto, duas dimensões que não podem ser dissociadas: humanitária e política. Humanitária, porque se refere a seres humanos que têm suas vidas ou seus direitos mais fundamentais ameaçados ou já violados e, por isso, precisam com urgência de proteção. Política, porque depende de decisões políticas, que se guiam por interesses, tomadas por Estados e instituições internacionais. As organizações internacionais e não governamentais buscam a cooperação estatal, mas, para obterem êxito, precisam negociar com as autoridades governamentais a partir de condições colocadas por elas.

Nesse ponto, destaca-se a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), uma agência especializada da ONU. A agência internacional se vale de parcerias com ONGs para viabilizar operações e programas de assistência a refugiados. E busca ainda o compromisso dos Estados envolvidos nos fluxos para implementar soluções em prol do grupo, em termos da instalação em campos¹⁸ ou do repatriamento, da integração local e do reassentamento.

É interessante notar a forma como determinadas agências humanitárias compreendem os refugiados. A imagem deles como pessoas sem ajuda, que precisam de ajuda, reforça a necessidade dos outros em assisti-los, assim como a ideia de incapacidade. São percebidos numa condição que requer ação e intervenção direta e imediata,

¹⁸ Os campos são montados pelo ACNUR, com o consentimento dos Estados nos quais eles serão construídos. A agência internacional, através de seu mandato, reconhece o estatuto de refugiado e assume a responsabilidade por prover proteção e assistência internacional aos refugiados (que, nesse caso, são chamados de mandatários). Os Estados onde se situam os campos são responsáveis por garantir a segurança física dos refugiados, mas essa função tem sido assumida cada vez mais pelo ACNUR (JACOBSEN, 2001). A instalação nos campos ocorre, normalmente, porque os Estados decidem não receber oficialmente refugiados, por questões políticas, étnico-culturais ou socioeconômicas (como, por exemplo, pelo receio de que os refugiados utilizem os campos para atacar o país de origem, que é um país vizinho, haja conflito com a população local, por apresentarem características étnicas distintas ou por competição em torno de oportunidades de trabalho ou pela preocupação de que, ao reconhecê-los como refugiados, eles possam permanecer indefinidamente no país) (LOESCHER, 1996; MILNER, NEWMAN, TROELLER, 2008).

independentemente de sua participação ou consulta. São tratados de forma passiva, como dados estatísticos ou números, e de forma homogênea, como recipientes de objetos ou itens de assistência humanitária. Salta aos olhos a noção de que os refugiados são uma categoria de pessoas que constituem um encargo, à medida que dependem da assistência fornecida pelos Estados, pela organização internacional e por ONGs (ZETTER, 1999; NEEDHAM, 1994; HARELL-BOND, 1999; ALEINIKOFF, 1995).

A estigmatização em torno dos refugiados é utilizada pelos atores que lidam com eles, já que, de modo geral, parece não pretenderem que os refugiados interfiram de forma assertiva na prestação da ajuda humanitária. É apenas esperado que os refugiados apreciem, portanto, o que lhes é oferecido pelos que fornecem a assistência (ZETTER, 1999; NEEDHAM, 1994).

As expectativas dos atores que trabalham com os refugiados também condicionam a adaptação deles à nova realidade em que passam a ser inseridos. Se um refugiado é percebido por outros como o dependente de ajuda, ele pode incorporar essa ideia e assumir esse papel (NEEDHAM, 1994). Os estereótipos ajudam a informar as concepções dos próprios refugiados sobre o papel que se espera deles para ter a aprovação dos que ajudam e serem bem sucedidos em conseguir a assistência. Os refugiados podem se colocar, portanto, nesse lugar de totalmente dependentes das agências que assumiram responsabilidade sobre eles (HARRELL-BOND, 1999). Logo, os refugiados são atores que não apenas entendem o significado do termo ‘refugiado’, mas também usam estrategicamente esse rótulo para obter benefícios. Nesse sentido, podem se valer das ideias de fraqueza e vulnerabilidade para obter mais recursos de agências humanitárias. Ser rotulado como vítima também tem, segundo Barnett (2010), suas vantagens.

A falta de participação dos refugiados nas decisões que os afetam os priva do uso de seus próprios mecanismos, tão importantes para ajudá-los a restabelecer sua dignidade, autoestima e identidade pessoal. Esse tipo de privação acarreta uma série de síndromes, como ansiedade, depressão, apatia, e pode se manifestar em atitudes antissociais. O refugiado é, acima de tudo, um sobrevivente. Dificuldades, resistência à

adaptação e desorientação são frequentes manifestações do que é ser um refugiado. Os refugiados também sofrem em função de alterações em sua identidade. Pessoas que antes eram autossuficientes passam a não ter mais recursos, poder e controle sobre suas vidas, tornando-se dependentes de outros. O fracasso em manter o status social pode ser assimilado como humilhação (HARRELL-BOND, 1999; NEEDHAM, 1994).

Contudo, muitas organizações humanitárias, historicamente, não estão acostumadas a adotar uma abordagem participativa que possa ser programada e planejada. Assim, apresentam dificuldade em partilhar o poder e a participação com outras pessoas fora da agência, como os beneficiários. Nesse sentido, é importante desenvolver mecanismos para que os refugiados sejam inseridos como o quarto ator, em plena parceria com os demais (país receptor, ACNUR e ONGs), o que implicaria, em alguma medida, compartilhamento do poder que os outros três já possuem. É necessário incluir os refugiados no desenho dos projetos de assistência, a partir da avaliação das necessidades, identificação de problemas, assim como no processo de implementação, monitoramento e avaliação dos programas (CLARK, 1987; CUNY, 1986?; GREENHAM, MORAN, 2006; NELSON, WRIGHT, 1995; TAIT, 2006).

O ACNUR vem reconhecendo, ao menos discursivamente, a importância da participação dos refugiados no desenvolvimento, implementação e avaliação dos programas de integração local e reassentamento para que tenham êxito. O envolvimento das lideranças e comunidades refugiadas nesse processo e nas decisões tem sido apontado como fundamental para colocar as necessidades materiais imediatas e responder a essas demandas. Os refugiados que tiveram suas necessidades atendidas passam a se sentir mais apoiados e com maior motivação para retribuir e, assim, contribuir em meio à sociedade local (ACNUR, 2004c).

Como Kisson (2006) coloca, as estratégias de integração baseadas no envolvimento e participação dos refugiados ajudam a mapear e suprir suas necessidades mais básicas. Reilly (1995) sugere que a participação deve ser vista tanto como meio (instrumento utilizado para atingir fins políticos) quanto como fim (processo em que o

resultado é uma significativa participação no processo decisório). A participação comunitária, segundo Paul (*apud* Reilly, 1995) deve ser entendida sobretudo como “processo ativo em que grupos beneficiários influenciam a direção e execução de projetos, ao invés de apenas receberem benefícios, com o fim de aumentar seu bem-estar, em termos de renda, crescimento pessoal, autoconfiança e outros valores que estimam”.

Os empecilhos à participação dos refugiados fizeram com que muitos programas de assistência a refugiados fossem percebidos como ultrapaternalistas. Barnett (2010) explora a dualidade marcante que se faz presente no paternalismo, entendendo que há um divisor de águas entre controle e cuidado, entre prover bens e serviços que os refugiados querem e decidir que tipo de bens e serviços eles devem querer e quais intervenções efetivam seu melhor interesse. Como bem sugere Harrell-Bond (1999), a questão não é que os refugiados não precisem de ajuda, eles realmente precisam, mas o problema é o tipo de ajuda que eles recebem, a forma como é fornecida e o papel que eles assumem nesse processo. Dessa maneira merecem ser pensadas as relações entre refugiados, Estados, ONGs locais e organizações internacionais.

1.2. Aporte teórico-conceitual e instrumental analítico

No mundo atual, visto cada vez mais pelo prisma da interdependência, assume-se que as interações transnacionais causam efeitos recíprocos entre diversos atores nas relações internacionais. As fronteiras podem ser vistas como mais permeáveis, devido às possibilidades de perpassá-las e transitar através delas. Os fluxos de capitais, bens e pessoas transfronteiriços não necessariamente acarretam, contudo, benefícios mútuos para os atores. Os assuntos da agenda internacional se tornaram múltiplos e não hierarquizados, posto que os problemas englobados nem sempre podem ser solucionados por meio do uso da força. As linhas divisórias entre política doméstica e externa passaram a se confundir, aumentando, com isso, o número de assuntos relevantes para esta (KEOHANE, NYE, 1989; CASTLES, MILLER, 2003).

Os movimentos de refugiados não apenas internacionalizam um problema do país de origem, como bem pontua Haddad (2008), mas suas soluções passam pela internalização de uma população estrangeira por parte do país de destino, em decorrência do ingresso territorial. A questão dos refugiados se posiciona na intersecção entre a política interna e internacional e traz à tona a interdependência entre ambas. Na permeabilidade dessa fronteira interno-externo, coloca-se, assim, essa questão, a qual demanda a gestão dos atores envolvidos.

Os Estados-nação¹⁹ lidam com as migrações internacionais, incluindo as forçadas, a partir do enfoque em sua soberania, à medida que possuem legitimidade para gerir a população que se encontra nos limites de seu território, bem como para controlar a entrada e saída através das fronteiras, com base no monopólio do uso da força (WEBER, 2009; KEOHANE, 1989; HOLLIFIELD, 2000, 2004, 2005; ZOLGBERG, 1999).

Como os Estados detêm autoridade exclusiva para decidir quem entra e quem sai de seus territórios, podem proibir a saída da população, utilizar medidas para forçar a saída ou expulsar determinados grupos sociais, religiosos, étnicos. Em contrapartida, podem incentivar a entrada de estrangeiros, com base em critérios de seleção, guiados por interesses relacionados com identidade cultural ou, ainda, questões demográficas, econômicas ou políticas (DUMMETT, 2001; ZOLGBERG, 1999; WEINER, 1996).

Ao regular as migrações internacionais, instituindo regras de entrada e saída, os Estados pretendem controlar os fluxos através das fronteiras nacionais. Contudo, devido à certa porosidade que elas mantêm, nem sempre o controle territorial resulta totalmente

19 Partimos aqui da definição weberiana de Estado. Segundo o autor: “Por Estado entender-se-á uma função institucional política, quando e na medida em que o seu quadro administrativo reclama com êxito o monopólio legítimo da coação física para a manutenção das ordenações (...). É conveniente definir o conceito de Estado como correspondência com o seu tipo moderno (...). O que caracteriza formalmente o Estado hodierno é uma ordem administrativa e jurídica que pode modificar-se mediante estatutos, pela qual se orienta a utilidade da ação associativa do quadro administrativo (igualmente regido por estatutos) e que reclama validade não só perante os membros da associação – nela integrados essencialmente por nascimento – mas, num âmbito vasto, em relação a toda ação ocorrida no território dominado (portanto, de harmonia com a instituição territorial). Mas, além disso, é característico que exista violência legítima na medida em que a ordenação estatal a permita ou prescreva (...)” (WEBER, 2009).

eficaz, de modo que estrangeiros, inclusive indesejáveis, podem ser bem sucedidos ao tentar romper essa barreira (REIS, 2002).

O papel estatal na regulação dos fluxos de migrantes deriva também de seu pertencimento ao sistema de Estados. Ao perseguir interesses próprios, eles ocupam posições dentro do sistema internacional, estruturado com base na distribuição de poder e mercado por assimetrias. Nesse sentido, as políticas estatais adotadas frente aos migrantes internacionais interagem entre si, uma vez que a abertura ou o fechamento das fronteiras de um Estado afeta os fluxos potenciais em outros, a emigração em um país pode corresponder à imigração em outro, assim como as possibilidades para imigrar afetam as decisões individuais e coletivas para emigrar (KEOHANE, NYE, 1989; ZOLGBERG, 1999; WEINER, 1996).

As ações tomadas pelos Estados na arena internacional também sofrem a influência das instituições. Definidas por Keohane (1989) como complexos de normas e regras, estabelecidas no tempo e espaço, referem-se a um padrão geral ou categorização de atividade ou a um arranjo particular, formal ou informalmente organizado, construído pelos homens. Abarcam organizações formais intergovernamentais ou não governamentais transnacionais, deliberadamente constituídas e designadas pelos Estados, com regras explícitas e tarefas específicas, que são capazes de monitorar atividade e reagir a ela; regimes internacionais, que constituem instituições com regras explícitas, concordadas entre governos, para lidar com assuntos particulares nas relações internacionais; e convenções, que são instituições informais, com regras e entendimentos implícitos, apropriadas para situações de coordenação, marcadas pela reciprocidade.

As organizações internacionais estão inscritas em regimes internacionais. Muito do que fazem é monitorar, gerir e modificar o funcionamento dos regimes. O processo de desenvolvimento dos regimes internacionais, que se baseia em convenções prévias, expandindo e clarificando suas regras, configura um processo de crescente internacionalização (KEOHANE, 1989).

O multilateralismo e a construção de regimes e instituições internacionais são vistos como soluções para cooperação internacional num mundo interdependente. Ao criar ou aceitar procedimentos, regras ou instituições, os governos regulam relações transnacionais e interestatais. As instituições, construídas historicamente, afetam o entendimento de líderes estatais sobre os papéis que devem desempenhar e suas suposições sobre motivações e percepções sobre os próprios interesses. Possuem aspectos constitutivos e regulatórios, ajudam a compreender como os interesses são definidos e como as ações são interpretadas. Sem as instituições, seria difícil para os Estados negociarem entre si e entenderem o significado das ações dos outros (KEOHANE, NYE, 1989; KEOHANE, 1989).

A institucionalização se torna, assim, um fator importante que informa o processo decisório estatal. Para se tornarem institucionalizadas, as regras devem ser duráveis, prescrever papéis comportamentais para atores, constranger atividades e moldar expectativas. Nem sempre os Estados são constrangidos pelas instituições internacionais, mas as ações estatais dependem de um nível considerável de arranjos institucionais preexistentes, que afetam a tomada de decisões (KEOHANE, 1989; GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993).

No tocante aos refugiados, foram construídos regimes internacionais e criadas organizações internacionais específicas para esse grupo de migrantes forçados, em momentos históricos particulares. Os regimes relativos aos refugiados (*refugee regimes*) são concebidos por Salomon (1991) como padrões internacionais de cooperação referentes à elegibilidade (critérios para concessão do estatuto de refugiado), repatriamento e reassentamento, estabelecendo políticas em relação aos refugiados delimitadas no tempo e no espaço.

Para Salomon (1991), a constituição desses regimes é influenciada sobretudo pelos atores dominantes, que buscam concretizar seus interesses próprios de diversas ordens, ao estabelecer as regras norteadoras. Como coloca Betts (2009b), a criação de instituições internacionais relativas aos refugiados pressupõe a busca de autointeresses

mútuos, já que os Estados reconhecem os benefícios da cooperação e, por isso, criam o regime com base na reciprocidade.

Betts (2009b) acrescenta que a cooperação internacional constitui condição indispensável para a proteção dos refugiados. Segundo o autor, a cooperação é altamente informada pela percepção de que a proteção ao grupo está ligada a outros interesses estatais em outras áreas, como segurança e estabilidade internacional e regional. Ao mesmo tempo, o regime relativo aos refugiados é inerentemente constituído por assuntos sobre direitos humanos, já que o tema dos refugiados abrange questões humanitárias.

Nesse sentido, Harrell-Bond (1996) aponta que a questão dos refugiados reflete a tensão entre imperativos políticos e obrigações humanitárias internacionais. Quando os interesses estatais, tanto políticos como de outras esferas, convergirem com preocupações humanitárias, há maiores possibilidades de compromisso efetivo e de cumprimento dessas obrigações, viabilizando a cooperação internacional. Assim, para Loescher (1996), o problema dos refugiados é essencialmente político, posto que demanda não só ação humanitária, mas também depende da ação política e diplomática de Estados e organizações internacionais. Embora o humanitarismo seja fator que influencie as respostas dadas aos fluxos de refugiados, segundo ele, as considerações estratégicas e políticas possuem peso maior nas decisões estatais em relação ao grupo.

O regime internacional constituído no âmbito da ONU²⁰, da forma como foi estruturado, reforçou a esfera política e a lógica soberana estatal (KEELY, 2006). O dever de receber refugiados não foi instituído, delegando-se essa decisão aos Estados, em respeito à sua soberania. A Convenção relativa aos refugiados estabeleceu a obrigação dos Estados parte de não devolver solicitantes de refúgio e refugiados para territórios em que suas vidas, liberdade e segurança estivessem ameaçadas (e ainda assim, houve casos de descumprimento dessa regra, quando outros interesses estatais estavam em jogo) (DUMMETT, 2001).

²⁰ Trataremos em maiores detalhes do regime internacional relativo aos refugiados no próximo capítulo.

Logo, a existência de instituições internacionais (regime e organização internacional) referentes a refugiados exerce pressão sobre os Estados, mas a ação efetiva em prol da cooperação voltada para refugiados se dá apenas quando houver ligação do tema com outros assuntos de interesse estatal doméstico e externo. Assim, ao examinar como os Estados-nação se comportam frente às questões relativas a migrações internacionais, é imprescindível observar as conexões entre a política internacional e doméstica, focando não apenas o papel das instituições e dos regimes internacionais, mas também os interesses nacionais (HOLLIFIELD, 2000, 2005).

Os interesses nacionais são definidos no contexto de épocas específicas e variam de acordo com o assunto debatido e os atores envolvidos nesse processo (KEOHANE; NYE, 1989). A delimitação desses interesses se dá no âmbito interno, entre os atores, e são projetados na política externa do Estado-nação. No decorrer do processo político, diversos atores tentam pressionar parlamentares e autoridades governamentais a tomar decisões políticas em relação aos migrantes internacionais. O processo decisório resulta da barganha e de compromissos entre interesses perseguidos pelos atores ou reflete o fato de que alguns deles foram mais bem sucedidos em capturar o Estado (MEYERS, 2000). Os grupos que procuram exercer impacto sobre órgãos estatais terão suas demandas atendidas especialmente quando conseguirem conectá-las com outros interesses domésticos e externos.

Ao lado dos interesses e das instituições, fatores como ideias e culturas, especialmente os direitos instituídos nas legislações domésticas, são elementos importantes para compreender as decisões estatais em matéria migratória. As ideias que informam os direitos previstos nas instituições internas refletem características da identidade nacional (HOLLIFIELD, 2000, 2005). Uma vez que se tornam incrustadas em regras e normas, ou seja, institucionalizadas, elas passam a constranger as ações políticas. Mas isso não

significa que novas ideias não possam gerar mudança²¹ significativa na constituição de interesses (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993).

Hollifield (2000, 2005) associa essa dinâmica do processo decisório interno às pressões externas que pesam sobre os Estados em suas ações em relação aos migrantes. A análise do autor se pauta pelo neoinstitucionalismo liberal, aplicada ao estudo das migrações internacionais, no qual se insere o tema dos refugiados. Tomando como base essa abordagem, a unidade de análise recai sobre o Estado, mas o foco também se direciona para as instituições internacionais que tentam exercer impacto sobre a ação estatal. O Estado é concebido em suas relações internas, que se tecem com grupos da sociedade civil, e externamente, com as organizações e os regimes internacionais. Os interesses, assim como as instituições, situados historicamente, são considerados fatores analíticos precípuos (KEOHANE, 1989; BETTS, 2010).

O neoinstitucionalismo liberal se vale de pressupostos liberais ao compreender que as instituições são criadas por seres humanos, que tomam decisões coletivas; os processos políticos podem se modificar historicamente; da mesma forma, os interesses são definidos e podem se alterar no tempo e no espaço (KEOHANE, 1989). As instituições internacionais desempenham papel relevante ao facilitar a cooperação internacional, permitindo aos Estados obter benefícios mútuos ao agir coletivamente. Nesse sentido, os Estados criam e mantêm instituições e regimes internacionais sobre migrações, com base na reciprocidade, em função de seus autointeresses, concretizados por meio dos ganhos viabilizados pela cooperação (BETTS, 2009b).

Ao mesmo tempo, a corrente neoinstitucionalista liberal parte de premissas realistas, ao considerar o Estado-nação o ator mais importante nas relações internacionais, conceber o sistema internacional como descentralizado e se basear na primazia dos interesses estatais. A abordagem realista, de fato, apresenta contribuições ao enfatizar a busca de autointeresses pelos Estados no sistema internacional, focar a relação entre

²¹ No entendimento de Goldstein e Keohane (1993), a mudança pode ocorrer quando um conjunto de ideias existente é desacreditado por eventos ou quando uma nova ideia simplesmente compele tanto a ponto de capturar a atenção de um conjunto maior de atores.

migrações internacionais e política externa e demonstrar como as respostas dos Estados frente às migrações afetam as relações interestatais, bem como as regras que regulam a entrada e saída do território nacional²². Por outro lado, pode ser criticada ao enfatizar aspectos conflituosos, militares e securitivos²³ (já que nem sempre esses fatores funcionam para explicar decisões em matéria de migrações) e perceber o Estado como ator unitário racional, sem esmiuçar como os interesses nacionais são delineados e focar a influência de atores não estatais nesse processo (KEOHANE, 1989; MORGENTHAU, 2003; TEITELBAUM, 1984; WEINER, 1996; LOESCHER, 1996; MEYERS, 2000; Idem, 2004; BETTS, 2009a; MILLER, 1993; Idem, 2000).

Nesse sentido, o neoinstitucionalismo liberal afasta-se da tradição realista e incorpora um elemento do pluralismo e da abordagem centrada na identidade nacional, ao desagregar o interesse nacional, lançando luz sobre os múltiplos grupos que tentam influenciar o Estado durante o processo decisório. A interação entre diversos atores no nível doméstico ajuda a entender como e porque os Estados se comportam face às migrações na arena internacional. É, sem dúvida, relevante conhecer os interesses e as preferências dos atores domésticos. Porém, ao focalizar apenas os aspectos internos, o aporte que chamamos de pluralista se torna enfraquecido, por não abordar os fatores internacionais que pesam sobre as decisões estatais a respeito dos migrantes (MEYERS, 2000; BOSWELL, 2007; BETTS, 2009a).

Nesse ponto, a abordagem neoinstitucionalista liberal também dialoga com teorias denominadas de globalismo e transnacionalismo, ao considerar o impacto de regimes e instituições internacionais sobre as ações estatais. Para globalistas e transnacionalistas, a combinação de pressões internacionais, incluindo regimes de direitos

²² Os autores que se propõem a analisar as migrações internacionais a partir da ótica realista compartilham premissas básicas dessa tradição, como a ideia de que os Estados se norteiam pela busca de poder e, assim, perseguem interesses próprios no sistema internacional considerado anárquico (vide MORGENTHAU, 2003). Também lançam luz sobre a conexão entre migração internacional e política externa, enfatizando questões de segurança. Mais especificamente, Weiner focou as relações interestatais a partir de regras de entrada e de saída estipuladas pelos Estados; Teitelbaum enfocou elementos de política externa, incluindo fatores securitivos, para pensar as migrações internacionais e as respostas dadas pelos Estados.

²³ Veremos no capítulo 3 que a dimensão da segurança foi especialmente importante para se pensar a política em relação aos refugiados durante o período da ditadura militar no Brasil. Em outros momentos históricos, no entanto, pesaram outros fatores externos e internos.

humanos, circulação de capital, pressões étnicas, instituições supranacionais, restringiram a soberania dos Estados e reduziram sua autonomia no que se refere à política migratória. Os Estados são chamados a assumir responsabilidades, com base em direitos humanos, em relação aos estrangeiros que vivem em suas fronteiras. De outro lado, é esperado deles regular a imigração e exercer controle de fronteira como expressão fundamental de sua soberania (SASSEN, 1996, 1999; SOYSAL, 1994; WESTWOOD, PHIZACKLEA, 2000).

Os neoinstitucionalistas liberais, contudo, diferentemente dos globalistas e transnacionalistas, admitem que nem sempre as pressões externas, geradas pelos regimes e organizações internacionais, conseguem exercer influência de forma assertiva sobre os Estados. Em função disso, a adesão aos regimes pode se revelar meramente formal, distanciando-se do compromisso efetivo, o qual deriva da convergência entre outros interesses externos e preocupações domésticas (BOSWELL, 2007). Pode ocorrer descumprimento de regras e obrigações internacionais estipuladas pelo regime, quando estas conflitarem com outros interesses estatais. É importante, portanto, focar também as normas, as instituições e os interesses constituídos na esfera doméstica.

Os neoinstitucionalistas liberais ainda reconhecem a preponderância do papel desempenhado pelos Estados nas relações internacionais (HOLLIFIELD, 2000, 2005; MEYERS, 2000; BETTS, 2009a). Se o Estado está perdendo ou, em contrapartida, fortalecendo seu poder nas relações internacionais, o fato é que ainda constitui o primordial modelo de organização política e o principal locus das relações de poder. O reconhecimento desse fato não exclui a importância de outros atores de caráter não estatal, que atuam no âmbito externo, como organizações internacionais, e no âmbito doméstico, como grupos e instituições.

O neoinstitucionalismo liberal também abre espaço para a análise histórica, ao conceber que as instituições são construídas historicamente. O diálogo pode ser estabelecido com outra vertente do neoinstitucionalismo: a histórica. Essa corrente busca contextualizar os resultados políticos a partir de padrões de regularidade que denotam continuidade entre eles, mas também procura captar os pontos de transição que levam à

ruptura e impulsionam a mudança. O foco reside no Estado, considerado como complexo de instituições, capaz de estruturar os resultados dos conflitos travados entre grupos sociais. Todavia, as instituições conferem a certos grupos de interesse um acesso desproporcional ao processo decisório. Esse tipo de análise casa instituições com ideias e relações de poder para pensar os processos políticos. Concebe o desenvolvimento institucional com base em trajetórias e situações críticas no fluxo dos eventos históricos, que criam bifurcações condutoras ao desenvolvimento de novo trajeto (HALL; TAYLOR, 2003). A perspectiva histórica, no entanto, merece ser utilizada não apenas para demonstrar os atritos, as tensões e divergências que se desenrolam na cena doméstica, como também os consensos, alinhamentos e as convergências a que os atores podem chegar.

Além disso, estudos como os realizados por Hollifield seguem a linha da abordagem da identidade nacional, a qual examina política imigratória com base em conflitos sociais e debates internos sobre identidade nacional. O foco recai sobre as tradições particulares de cada país e suas concepções sobre cidadania e nacionalidade, contextualizadas no tempo e espaço (BRUBAKER, 1996). A abordagem da identidade nacional, assim como o neoinstitucionalismo histórico, contribui ao ressaltar a importância da história para compreender como determinado Estado trata questões migratórias, mas, da mesma forma que o pluralismo, perde força ao se voltar somente para os aspectos domésticos (MEYERS, 2000; BOSWELL, 2007).

O neoinstitucionalismo liberal também pode ser complementado pelo enfoque do modelo político-burocrático²⁴. Se o Estado não deve ser concebido como uma entidade monolítica, pode ser compreendido a partir de sua composição, ampliando o foco sobre os diversos órgãos burocráticos que executam funções diferenciadas. Cada um deles, sendo responsável por áreas governamentais específicas, podem apresentar diferentes graus de

²⁴ Allison (1971) teve destaque na área de Relações Internacionais, ao propor o modelo político-burocrático, em que o foco incide sobre a máquina governamental, as organizações e os atores políticos envolvidos no processo decisório, mostrando que ações resultam de pequenas e conflituosas ações de indivíduos em vários níveis da organização burocrática a serviço de uma variedade de concepções sobre interesse nacional. O enfoque é sobre os mecanismos intra-nacionais, entendendo que as decisões de política externa resultam de barganhas entre diversos atores no governo nacional, a partir de suas percepções, motivações e posições de poder. As decisões e ações governamentais são resultado, portanto, de um processo político que deriva de divergências, visões e interesses conflituosos dos atores.

capacidade e autonomia, assim como percepções, posições e interesses distintos ao tratar de questões relativas às migrações internacionais (MEYERS, 2000; BOSWELL, 2007; ALLISON, 1971).

A perspectiva neoinstitucionalista liberal, sobretudo por realçar a inter-relação entre as dimensões interna e internacional, torna-se uma ferramenta analítica valiosa, tendo em vista o debate mapeado na área de migrações. Tal debate essencialmente divide teóricos que advogam a influência de fatores internacionais para compreender como os Estados administram assuntos relacionados às migrações (o que se observa nas análises globalistas e transnacionalistas) e aqueles que defendem a preponderância de elementos domésticos (o que se verifica especialmente nos estudos pluralistas e da identidade nacional) (JOPPKE, MORAWSKA, 2003). Ambas as posições teóricas perdem ao privilegiar apenas uma esfera como foco de análise, de modo que um modelo mais integrado deveria conectar as dimensões interna e internacional, focalizando como elas se intersectam.

O aporte do institucionalismo neoliberal se revela útil para explicar as ações e decisões estatais em relação às migrações internacionais, nas quais se incluem os refugiados, ampliando a compreensão analítica ao buscar tal articulação. Além disso, contempla elementos colocados por outras teorias, combinando pressupostos institucionais liberais com premissas realistas e pluralistas, e dialogando com globalistas e transnacionalistas. O modelo neoinstitucionalista liberal possibilita incluir a análise histórica, assim como o enfoque político-burocrático. Dessa forma, optamos por empregar esse arcabouço teórico, por considerarmos o instrumental mais pertinente aplicável ao nosso objeto de estudo.

1.3. Debate conceitual: política em relação a refugiados

As ações e decisões estatais empreendidas em prol dos migrantes internacionais materializam-se em regras contidas em legislações e instituições domésticas, contextualizadas num dado tempo e espaço. A política migratória não apenas regula o vínculo jurídico-político que une o indivíduo ao Estado, mas também o pertencimento à nação. Constitui, assim, um componente da construção da nação, definidor de sua identidade cultural, e de um projeto político construído com base em ideias e interesses. Relaciona-se com a composição populacional, em função do impacto demográfico dos fluxos migratórios sobre o país receptor, e também com a economia local (FITZGERALD, 1996; ZOLGBERG, 1999).

A política migratória surge como resposta a considerações domésticas, à medida que tangencia preocupações de diferentes ministérios governamentais: justiça, trabalho e emprego, educação, cultura, relações exteriores, entre outros. Também é moldada pela dinâmica do sistema internacional de Estados e pode ser usada para perseguir interesses nacionais do Estado, tornando-se instrumento de política externa. Daí a importância de se examinar o processo político em que as decisões são tomadas, os atores que participam dele, assim como as considerações internacionais que pesam na adoção de política migratória (TEITELBAUM, 1984; WEINER, 1996; MITCHELL, 1989; GIUGNI, 2006).

Hollifield (2005) lança luz sobre o processo decisório nacional a respeito das migrações internacionais, norteando sua análise a partir das seguintes questões: quais atores tomam essas decisões e guiados por quais interesses? São adotadas de acordo com os interesses de certos grupos? Estão contribuindo para os interesses nacionais do Estado? Até que ponto os migrantes se tornam membros da sociedade receptora, em termos dos direitos constituídos por regras previstas pela legislação doméstica e outras instituições?

A política referente a migrantes internacionais passa, assim, pela dimensão institucional e legal, ao instituir regras definidas por legislações internas (HOLLIFIELD,

2000, 2005). Tais normas tratam da entrada de estrangeiros no território nacional, delimitando os critérios orientadores também para a concessão de estatutos jurídicos, e da situação dos imigrantes no país receptor após o ingresso territorial.

Como define Hammar (2005), política imigratória (*immigration policy*) consiste em: política de controle imigratório ou regulação imigratória (*regulation policy*), que se refere às regras e aos procedimentos que regulam a seleção e a admissão de estrangeiros em território nacional; e política em relação aos imigrantes (*immigrant policy*), que confere as condições fornecidas aos imigrantes residentes no país (condições de trabalho e moradia, provisões de bem-estar, benefícios sociais, oportunidades educacionais, incluindo aprendizado do idioma local, dentre outras).

A política regulatória (*regulation policy*) se relaciona com controle territorial, ao governar os fluxos de imigração, o acesso e a permanência dos estrangeiros no Estado-nação. As normas que regulamentam a entrada de imigrantes remetem às fronteiras entre a dimensão internacional e a nacional, ao delimitar os critérios para internalização de estrangeiros. Articulam-se, nessa medida, com diretrizes de política externa e fatores domésticos, que se consubstanciam em interesses nacionais.

As regras de entrada podem ser mais restritivas ou liberais a partir dos termos colocados para a admissão. Podem se caracterizar como: sem restrições, ao permitir a entrada sem estabelecer condições, promocionais, ao promover a entrada de imigrantes com o propósito de estimular um aumento populacional, seletivas, ao admitir estrangeiros pautando-se por critérios de seleção e limitando a entrada em função de números e características deles, indesejadas, que, embora restrinjam ou proíbam legalmente a entrada, não pretendem ou não são capazes de prevenir o ingresso ilegal, e proibitivas, que proíbem o acesso e a permanência territorial (WEINER, 1996).

A política em relação aos imigrantes (*immigrant policy*) surge como decorrência interna da adoção de regras que possibilitam, de alguma forma, o ingresso de estrangeiros no território nacional. Refere-se ao processo de integração local dos refugiados que se inicia no país acolhedor. As condições propiciadas aos imigrantes que passam a

residir no país devem ter em vista que eles constituem uma população diferenciada em relação à sociedade receptora, por serem estrangeiros. Podem se comunicar numa língua diferente da comunidade local e apresentar traços culturais, étnicos e religiosos também distintos dela. No caso dos refugiados, as situações de violência vivenciadas no país de origem, decorrentes de ameaças ou perseguições políticas efetivamente sofridas, incluindo tortura, podem acarretar traumas, fobias, entre outras patologias mentais e físicas, que demandam tratamento médico e psicológico especializado (ACNUR, 2004c). Por outro lado, os estrangeiros que passam a viver em outro país também são afetados pelas políticas públicas em geral, que envolvem medidas econômicas, sociais e políticas elaboradas para a população local (HAMMAR, 2005; DUMMETT, 2001; GIUGNI, 2006).

A política relativa aos imigrantes (*immigrant policy*) é classificada por Hammar (2005) como direta, ao atender necessidades específicas dos estrangeiros; e indireta, ao buscar inseri-los nas políticas públicas direcionadas aos nacionais. Na prática, ambas operam simultaneamente, já que o país receptor se propõe a implementar medidas em favor dos imigrantes e, ao mesmo tempo, viabiliza o acesso a serviços sociais prestados aos seus cidadãos.

O autor concebe a política imigratória, enquanto política regulatória e política em relação aos imigrantes, como duas partes distintas, porém inter-relacionadas. Entendemos que ambas devem necessariamente coexistir para que se tenha uma consistente e efetiva política imigratória. Afinal, como acolher imigrantes sem prover medidas apropriadas que propiciem condições de vida satisfatórias após a entrada no território nacional? *Immigrant policy* deve ser tida, portanto, como desdobramento necessário da *regulation policy*, conformando a *immigration policy* adotada pelo Estado-nação.

Dessa forma, devemos refletir sobre política em relação aos refugiados (*refugee policy*), a qual guarda relações com política imigratória, por se tratar de migrantes internacionais forçados. A literatura especializada não traz uma definição precisa sobre *refugee policy*, mas alguns autores lançam luz a esse respeito, como veremos adiante. Entendemos ser possível suprir essa lacuna, a partir de uma construção conceitual,

empregando a definição hammariana de *immigration policy* e conjugando outras considerações colocadas pelos teóricos dedicados ao estudo dos refugiados.

Política relativa aos refugiados, tal qual política imigratória, abrange regras de entrada, que selecionam aqueles que podem ser admitidos e os que devem ser rejeitados. Ou seja, inclui os considerados desejáveis, pelo potencial para contribuir com o desenvolvimento social, econômico, cultural do país e exclui os indesejáveis, vistos como perigo ou ameaça ao projeto nacional. Tais normas regulam também os procedimentos para a concessão de refúgio aos que são tidos como merecedores da proteção estatal e, por isso, devem ter reconhecida a condição jurídica de refugiado. Além dos aspectos regulatórios, tal política deve delinear as condições socioeconômicas, culturais e políticas que serão fornecidas aos refugiados com o intuito de favorecer o processo de integração local no país receptor.

Política em relação aos refugiados intersecta política internacional com política interna, como já realçamos. Resulta de uma interação complexa entre interesses domésticos econômicos, socioculturais, políticos, ideológicos, demográficos, além de questões internacionais, relacionadas com política externa, regimes e organizações internacionais (LOESCHER, 1996).

O peso da política externa sobre as decisões estatais frente aos refugiados ganha destaque, à medida que esses deslocamentos se originam de situações de instabilidade política interna que geram repercussões internacionais. Os interesses de política externa guiam as respostas aos fluxos por parte dos países receptores, de maneira que a admissão de refugiados pode servir como estratégia para desacreditar Estados-nação adversários. Com isso, o reconhecimento do estatuto e a recepção de refugiados podem ficar condicionados aos países dos quais provêm, sendo considerados bem-vindos em virtude da afinidade político-ideológica. Dentre os interesses de política externa, são computados, portanto, elementos estratégicos, políticos, ideológicos e de segurança (TEITELBAUM, 1984; LOESCHER, 1996).

Política em relação aos refugiados também pode ser concebida como uma oportunidade para Estados que pretendem superar suas experiências passadas, restaurando sua reputação, a fim de obter legitimidade por parte de seus vizinhos e da comunidade internacional. Quanto a Estados que fazem parte de regiões propícias a gerar fluxos de refugiados, esses países devem desenvolver uma política relativa a refugiados mais abrangente, uma vez que políticas pró-ativas ajudam a reduzir os fluxos regionais (SUHRLE; ZOLBERG, 2001).

A influência internacional sobre a política relacionada aos refugiados adotada por um Estado também se faz notar a partir dos regimes internacionais. Os países pretendem projetar uma imagem positiva internacional, como generosos em questões humanitárias, fator que incide sobre suas respostas aos fluxos. A necessidade de assistência e a tentativa de evitar a publicidade negativa levam o país acolhedor a interagir com o regime internacional, que, por sua vez, pressiona o governo a implementar medidas que beneficiem os refugiados. Mas essa interação é acompanhada de contratendências, especialmente o direito de soberania, afastando a influência positiva do regime internacional. Nesse sentido, a pressão exercida pelo regime internacional (incluindo a organização internacional designada para os refugiados) não necessariamente se traduz em ação estatal, devido ao peso da soberania enquanto fundamento de suas decisões (JACOBSEN, 1996).

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

Nessa medida, a política relativa aos refugiados emerge da relação entre Estado e sociedade, ao abarcar questões domésticas. É delineada por órgãos burocráticos governamentais, sofrendo pressão de atores não estatais que buscam influenciar o processo político no sistema institucional, a partir do qual se define o conteúdo da política²⁵. A influência da sociedade civil é mediada por estruturas políticas, como partidos, grupos de interesses, instituições, e pelas autoridades competentes para a tomada de decisões nas esferas dos poderes Legislativo e Executivo (TEITELBAUM, 1984; ZOLBERG, 1999; ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1996; FITZGERALD, 1996).

A sociedade civil, por meio de grupos, associações e organizações voluntárias, pressiona o Estado em direção a determinadas escolhas políticas, embora não possa se constituir no lócus onde se efetivam os direitos, por não se tratar da esfera estatal (VIEIRA, 2001). Ainda que se reconheça a primazia do Estado para condução da política, enquanto instrumental para concretização de direitos, não se pode negar a participação ativa da sociedade civil nos processos políticos de definição e execução dela (WANDERLEY; RAICHELIS, 2001). A atuação de instituições que representam a sociedade civil se faz de grande relevância em relação aos refugiados acolhidos num país. Como pontuam Silva e Rodrigues (2009, p. 50), as “relações sociedade-Estado credenciam novos atores no processo de articulação e construção de políticas públicas para o resgate dessas populações advindas de situações limite em suas regiões originárias”.

Como política relacionada aos refugiados articula as dimensões doméstica e internacional, não apenas atores da sociedade civil, mas a organização internacional dedicada aos refugiados procura exercer impacto sobre o Estado nas decisões que envolvem o grupo. A interação entre Estado, sociedade e organização internacional é permeada tanto por consenso como por conflito, por concordâncias ou divergências observadas no debate

²⁵ Aqui novamente vale fazer referência a Weber (1971, p. 97-98): “O que entendemos por política? (...) Queremos compreender como política apenas a liderança, ou a influência sobre a liderança, de uma associação política, e daí hoje, de um Estado. (...) o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. (...) Daí ‘política’, para nós, significar a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estado ou entre grupos dentro de um Estado”.

político e no processo decisório, que são informadas por ideias, visões e percepções mantidas por esses atores, além dos interesses perseguidos por eles.

Desse modo, as decisões políticas estatais em matéria de refugiados se configuram em conteúdos concretos que decorrem do processo político, do qual participam tanto atores estatais como atores não estatais (instituições da sociedade civil e organização internacional), e se materializam em normas e regras instituídas no sistema político institucional. Política em relação aos refugiados merece ser compreendida, assim, com base no conteúdo das decisões políticas, no processo do qual participam os atores envolvidos nessa temática e em sua materialização no quadro normativo institucional.

A relação entre instituições estatais e não estatais com os refugiados também merece ser analisada. Os estereótipos e estigmas que o termo ‘refugiado’ carrega colocam empecilhos que dificultam a participação do grupo nas decisões que os afetam, frequentemente não sendo reconhecidos como sujeitos ativos com capacidade de influir sobre seus próprios destinos. Da mesma forma, não raro, observa-se uma postura paternalista por parte das instituições provedoras de assistência. Como veremos, os refugiados recorreram a manifestações, mobilizações e protestos²⁶ como instrumentos para que suas demandas se fizessem ouvidas e satisfeitas.

Voltando às relações entre Estado, sociedade civil e organização internacional, é possível notar essa interação na fase de elaboração da política em relação aos refugiados. O Estado, enquanto instituição formada por outras instituições, merece ser desmembrado ao se examinar o processo decisório relativo aos refugiados, visto que os órgãos burocráticos podem apresentar divergências em suas posições quanto a esse tema. O mesmo se verifica no decurso do processo e de debate legislativo no tocante ao quadro normativo institucional referente aos refugiados. Alguns atores estatais podem se revelar mais simpáticos à causa, especialmente quando ela se conecta com outros assuntos de interesse estatal interno ou externo. Os atores não estatais, por sua vez, podem se engajar na articulação com atores

²⁶ Nosso propósito aqui não é tratar tais manifestações, mobilizações e protestos como movimentos sociais, o que nos levaria a esmiuçar aspectos teórico-conceituais colocados pela literatura específica – o que renderia outra tese –, mas abordar esses eventos situando-os a partir das relações entre atores estatais e não estatais com os próprios refugiados.

estatais e na formação de alinhamentos, unindo forças ao organizar seus interesses como estratégia para que suas demandas sejam atendidas.

Na fase de implementação da política delineada em prol dos refugiados, ainda se pode constatar a relação tecida entre os três atores. O Estado desempenha papel primordial, sendo responsável por propiciar os direitos dessa população estrangeira, definidos pela legislação nacional e Constituição Federal. Com isso, as políticas públicas direcionadas para os nacionais beneficiam os refugiados, que passam a ser inseridos nos sistemas públicos de saúde e educação, entre outros. As necessidades específicas dos refugiados, por sua vez, podem ser supridas tanto pela atuação de órgãos estatais, quanto de instituições da sociedade civil e da organização internacional. Os atores da sociedade civil procuram estabelecer parcerias com outras instituições domésticas, públicas ou privadas, para concretizar tais demandas, dentre as quais o aprendizado da língua local, tratamento psicológico especializado, além de oferecer oportunidades para atender demandas em termos de emprego, moradia e alimentação. A organização internacional também participa desse processo, sobretudo com financiamento e monitoramento das atividades realizadas pela sociedade civil.

Ao analisar política em relação aos refugiados, somos levados, nesse ponto, a refletir sobre a constituição de uma política pública para essa população estrangeira no país. Frey (2000) define que política pública (*public policy*) assume conteúdos concretos, que consistem em configurações materiais das decisões políticas (*policy*), a partir do processo político (*politics*), que se desenrola na estrutura institucional do sistema político (*polity*). Três dimensões perpassam, assim, a esfera da política pública: a primeira é a material, referente ao conteúdo concreto da política, a segunda, processual, relativa ao processo pelo qual se desenvolve a política e a terceira, institucional, relacionada ao sistema político e ao arcabouço normativo no qual se insere a política. Concebemos o nascimento de uma política pública em relação aos refugiados a partir da inter-relação entre essas três dimensões, situada no tempo e no espaço.

Se podemos pensar na conformação da política brasileira concernente aos refugiados enquanto regras que regulam o ingresso no território nacional e a condição jurídica de refugiado, não necessariamente temos uma política *para os* refugiados, já que as necessidades do grupo podem não se revelar satisfatoriamente atendidas no país receptor. Importa investigar, nessa medida, como os próprios refugiados percebem e avaliam sua situação e o apoio prestado por instituições estatais, sociedade civil e organização internacional que atuam em prol deles no Brasil. E se assumirmos que há uma política relativa ao grupo, ainda que voltada para a regulação imigratória, devemos refletir sobre como lhe conferir maior efetividade, contribuindo para definir um conteúdo consistente a fim de viabilizar a inserção dos refugiados de forma mais assertiva no país.

1.4. Recorte do estudo: hipótese, questões e objetivos

O debate conceitual sobre *refugee policy*, tendo como base a definição de *immigration policy* dada por Hammar e o aporte teórico do neoinstitucionalismo liberal, aplicados ao estudo do caso brasileiro, fornecem elementos suficientes para construir a hipótese norteadora de nosso trabalho.

É na intersecção entre os interesses domésticos e as diretrizes de política externa que se encontram os fatores orientadores das decisões estatais em relação aos refugiados. As decisões estatais brasileiras se pautaram pela instituição de regras sobre a admissão de refugiados no território nacional quando houve conexão desse tema com outros fatores de interesse interno e externo delineados em momentos históricos específicos. Em contrapartida, não se centraram nas condições de vida dos refugiados após o ingresso territorial, buscando-se propiciá-las a partir da articulação com atores não estatais (instituições da sociedade civil e/ou organização internacional). Assim, as decisões estatais relativas aos refugiados caminharam no sentido da regulação imigratória (*regulation policy*), não devidamente acompanhada pela estruturação de medidas satisfatórias para viabilizar as condições de vida dos refugiados no país (*immigrant policy*),

elemento que entendemos como fundamental para compor uma efetiva e consistente *refugee policy*.

Para realizar esse estudo, levantamos questões, que enfocamos ao longo do texto, estruturadas em três eixos interligados:

1) Relação entre as dimensões internacional e doméstica:

Como se deu a relação entre o interno e externo enquanto fatores orientadores das decisões estatais em matéria de refugiados tomadas em determinados momentos (adesão a regimes, posição do país frente aos fluxos, recepção de refugiados e concessão do estatuto, adoção de legislação e propostas de programas relativos aos refugiados)? Quais fatores de interesse externo e interno, definidos em contextos históricos específicos, nortearam as posições estatais frente ao tema?

2) Relações entre atores estatais e não estatais:

Como se deram as relações entre Estado – representado por diferentes órgãos –, instituições da sociedade civil e organização internacional, situando-as em momentos históricos específicos? De que forma os atores estatais e não estatais se articularam para lidar com assuntos relativos aos refugiados? Como se deu a relação dessas instituições domésticas e internacional com os refugiados recebidos no país?

3) Regulação imigratória e condições de vida dos refugiados no país:

Como foram instituídas as regras que regulam a entrada dos refugiados, em situações contextualizadas historicamente? Como foram propiciadas as condições de vida dos refugiados após o ingresso no território nacional? Quais atores assumiram o papel de viabilizar a recepção dos refugiados após a admissão territorial?

Retomando os aspectos conceituais utilizados neste trabalho, buscamos aplicar a definição de Hammar de *immigration policy* para pensar *refugee policy* no Brasil. Esta definição ajuda a entender as decisões estatais sobre os refugiados, ao suprir a lacuna conceitual de *refugee policy*, que não encontra uma definição precisa dada pela literatura

especializada, e, ainda, ao lançar luz não apenas sobre as regras de entrada desses imigrantes, como, especialmente, sobre suas condições de vida no país acolhedor.

Em termos teóricos, o arcabouço do neoinstitucionalismo liberal coloca o Estado-nação como foco de análise principal, mas permite considerar também a sua interação com atores não estatais (sociedade civil e organização internacional). O Estado brasileiro, acrescentando a concepção do modelo burocrático, será focado a partir de órgãos envolvidos com a temática dos refugiados. A análise se volta para os fatores de interesse interno e externo, as instituições (não apenas os atores, como as normas definidas por legislações domésticas e internacionais) e as ideias que guiam os atores, permeiam os seus interesses e são incrustadas em leis e instituições. Também nos valeremos da perspectiva histórica, situando as decisões estatais brasileiras sobre refugiados em contextos específicos e examinando as tensões, discordâncias e convergências que perpassam as relações entre os atores.

Optamos por explorar uma periodização sobre o tema dos refugiados que se inicia no pós-guerra e se desenrola até os dias atuais. Traçamos intervalos a partir de elementos marcantes do tema, mas tendo como pano de fundo aspectos da política brasileira e internacional. Trabalhamos, então, com os seguintes intervalos de tempo: 1947-1960; 1964-1978; 1978-1994; 1995-2002; 2003-2010. Os períodos históricos foram delimitados com base em fatores geradores de mudança, que abriram novos rumos na condução da política adotada em relação aos refugiados pelo Estado brasileiro. Os critérios empregados para tanto foram, sobretudo, a posição do país frente aos fluxos de refugiados e as regras e instituições domésticas nas quais se pautaram as decisões estatais.

No tocante ao pós-guerra, ditadura militar e transição democrática seguida pelos primeiros anos de redemocratização, não buscamos tratar de cada governo especificamente, mas do período como um todo. Tampouco objetivamos esmiuçar questões políticas de cada período, mas trabalhar com fatores que se conectam ao tema dos refugiados. Exploramos apenas os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio

Lula da Silva, por se marcarem respectivamente pelo processo de institucionalização do tema dos refugiados no Brasil e pela fase posterior desse processo no país.

Nosso objetivo primordial é analisar como se guiaram as decisões estatais brasileiras face aos refugiados, explicitando como fatores internos e externos convergiram em determinados contextos. Buscamos explicar que essas decisões focalizaram institucionalmente a regulação imigratória. Em contrapartida, não se centraram na estruturação das condições de vida dos refugiados no país, à medida que houve articulação entre atores para buscar viabilizá-las. Procuramos examinar ainda como se deu a interação entre estes atores (órgãos estatais, organização internacional e instituições da sociedade civil e com os refugiados) contextualizada em momentos históricos específicos. Pretendemos demonstrar, com isso, que tais decisões configuram a política brasileira em relação aos refugiados no sentido de *regulation policy*, não acompanhada por uma *immigrant policy* suficientemente estruturada.

Articulamos a análise sobre as decisões estatais brasileiras referentes aos refugiados a partir dos três eixos temáticos apontados: relação entre as dimensões internacional e doméstica; relações entre atores estatais e não estatais; regras de entrada e condições de vida propiciadas aos refugiados no país. Os pontos norteadores do estudo estão apresentados no Quadro 1, em que especificamos os objetivos, as questões e a hipótese do trabalho.

Iniciaremos nossa análise com o recorte temporal a partir do contexto do pós-guerra, marcado pela constituição do regime internacional relativo aos refugiados, com a Convenção e organização internacional específicas para lidar com esses migrantes internacionais forçados. Diante desse cenário externo, apontaremos como o Estado brasileiro tomou suas decisões políticas em relação aos refugiados.

QUADRO 1 – HIPÓTESE, QUESTÕES E OBJETIVOS DO TRABALHO

<p><i>Hipótese:</i> 1) <i>Relação entre fatores internos e externos;</i> 2) <i>Relação entre atores;</i> 3) <i>Regulação de entrada e condições de vida</i></p>	<p>As decisões estatais brasileiras sobre refugiados se pautaram pela instituição de regras sobre a entrada no território nacional à medida que houve conexão do tema dos refugiados com outros fatores de interesse interno e externo, em determinados contextos históricos.</p> <p>Em contrapartida, não se centraram nas condições de vida dos refugiados após o ingresso no território nacional, buscando-se propiciá-las a partir da articulação com atores não estatais (instituições da sociedade civil e/ou organização internacional).</p> <p>Assim, tais decisões configuram a política brasileira relativa aos refugiados no sentido de regulação imigratória (<i>regulation policy</i>), não acompanhada pela devida estruturação das condições de vida a serem propiciadas no país (<i>immigrant policy</i>), elemento que entendemos fundamental para compor uma consistente e efetiva <i>refugee policy</i>.</p>
<p><i>Questões:</i> 1) <i>Relação entre fatores internos e externos</i></p>	<p>Como se deu a relação entre interno e externo enquanto fatores orientadores das decisões estatais sobre refugiados, tomadas em determinados momentos (adesão a regimes, posição frente aos fluxos, concessão do estatuto de refugiado e recepção, adoção de legislação, programas para refugiados)? Quais interesses externos e internos, definidos em contextos históricos específicos, nortearam tais decisões?</p>
<p><i>Questões:</i> 2) <i>Relação entre atores</i></p>	<p>Como se deram as relações entre Estado, sociedade civil e organização internacional, situando-as em momentos históricos específicos? E entre essas instituições e os refugiados? De que forma os atores se articularam para lidar com assuntos relativos a refugiados?</p>
<p><i>Questões:</i> 3) <i>Regulação de entrada e condições de vida</i></p>	<p>Como se instituíram as regras que regulam a entrada dos refugiados, em dados contextos históricos? Como se propiciaram as condições de vida dos refugiados após ingresso no território nacional? Quais atores assumiram o papel de viabilizar a recepção dos refugiados no país?</p>
<p><i>Objetivos:</i> 1) <i>Relação entre fatores internos e externos</i></p>	<p>Analisar como se orientaram as decisões estatais brasileiras relativas aos refugiados, examinando fatores de interesse interno e externo que se combinaram em determinados contextos históricos.</p>
<p><i>Objetivos:</i> 2) <i>Relação entre atores</i></p>	<p>Analisar como se deu a interação do Estado brasileiro, representado por diferentes órgãos, com atores não estatais (organização internacional, instituições da sociedade civil e refugiados), em momentos específicos.</p>
<p><i>Objetivos:</i> 3) <i>Regulação de entrada e condições de vida</i></p>	<p>Analisar como foram instituídas as regras de entrada relativas aos refugiados e como foram viabilizadas as condições de vida do grupo no país, em contextos particulares.</p>

Fonte: elaboração própria

CAPÍTULO 2: O TEMA DOS REFUGIADOS E O COMPROMISSO BRASILEIRO

2.1. Instituições internacionais referentes aos refugiados

As raízes históricas do processo de institucionalização internacional do tema dos refugiados remontam ao período do entreguerras, quando foram constituídas instituições que lidaram com o grupo, porém com mandatos temporários. Dentre elas²⁷: o Comitê Intergovernamental para os Refugiados (CIR), criado em 1938, a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR), em 1943, e a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), em 1947 (ANDRADE, 1996a, 2005, 2006).

A Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados (CPOIR) foi estabelecida em 1946, com o propósito de dar continuidade aos trabalhos referentes aos refugiados e deslocados durante o período do encerramento das atividades da ANUAR e do CIR até a existência oficial da OIR. Ainda nesse ano, foi aprovada a Constituição²⁸ daquela organização (ANDRADE, 1996a).

A OIR foi criada em 1947, passando a funcionar em 1948²⁹, quando foi extinta a Comissão Preparatória e quando entrou em vigor a sua Constituição (ANDRADE, 1996a; SOUZA E SILVA, 1997). Consistia numa agência especializada não permanente da ONU, que se ocuparia dos problemas residuais dos refugiados gerados pela Segunda Guerra Mundial e, em razão disso, trabalharia apenas com aqueles de origem europeia (ACNUR, 2000a; ANDRADE, 1996a).

De acordo com a sua Constituição, suas funções abrangiam: repatriamento, identificação, registro e classificação, auxílio e assistência, proteção jurídica e política,

²⁷ Para maiores detalhes sobre o papel da ANUAR, do CIR e da OIR, ver: ANDRADE, 1996a, 2005, 2006.

²⁸ A deliberação do texto constitucional contou com 18 abstenções, 30 votos a favor e 5 contra (ANDRADE, 1996a).

²⁹ Fazia-se necessário que, ao menos, 15 Estados ratificassem a Constituição da OIR para que esta organização começasse a funcionar, o que só ocorreu em agosto de 1948 (ANDRADE, 1996a).

transporte, reassentamento e reintegração dos refugiados. Embora o repatriamento fosse inicialmente o objetivo principal da OIR, os desenvolvimentos políticos do pós-guerra na Europa fizeram-na mudar o foco para o reassentamento. Tanto assim que a OIR procedeu ao repatriamento de 73 mil pessoas e, em contrapartida, ao reassentamento de aproximadamente mais de 1 milhão³⁰. A organização também promoveu a integração local de 410 mil pessoas (ACNUR, 2000a; ANDRADE, 1996a).

Com o fim da OIR, em 1950, a ONU decidiu fundar outra agência especializada de caráter permanente: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Ficaram excluídos de seu mandato os palestinos, que seriam assistidos no Líbano, na Síria, Jordânia, Cisjordânia e Faixa de Gaza, por outra agência específica: a *United Nations Relief and Works Agency for Palestinians Refugees* (UNRWA), criada no ano anterior, no contexto de formação do Estado de Israel (ACNUR, 2000a).

O regime relativo aos refugiados teve como base preceitos lançados pelo regime de direitos humanos da ONU, estabelecido poucos anos antes no âmbito da mesma organização. O tema dos direitos humanos se tornou uma questão internacional de relevo, no mesmo contexto histórico em que se discutiu o tema dos refugiados. Diante das atrocidades cometidas pelos regimes totalitários, especialmente o nazista, houve uma mobilização internacional que ensejou a criação do regime internacional sobre direitos humanos, com a celebração da Declaração Universal dos Direitos do Homem pela ONU, em 1948. O Estado, representado por seus agentes, embora com atribuições de resguardar e efetivar os direitos humanos dos cidadãos, foi considerado potencial violador desses direitos fundamentais. Em função disso, além dos Estados e das organizações

³⁰ Segundo Andrade (1996c), 1 milhão de pessoas foram reassentadas em 65 países, dentre os quais a maioria se situava fora do continente europeu. Dados do ACNUR (2000a) mostram que mais de um terço dessas pessoas foi reassentada nos EUA, enquanto o restante, na Austrália, em Israel, no Canadá e em outros países da América Latina. A esse respeito, Bastos de Ávila (1954) assinala que 182.159 pessoas foram para a Austrália, enquanto 32.712, para a Argentina, 22.473, para o Brasil, 17.553, para a Venezuela, e outros grupos menores, para o Paraguai, Peru, Uruguai e a Colômbia. Já a estatística da delegação brasileira na OIR aponta que, durante os 25 meses de operações dessa organização internacional, mais de 570.000 refugiados foram restabelecidos de 1º de julho de 1947 a 31 de julho de 1949 (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1949f).

internacionais, os seres humanos passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direito internacional (ARENDRT, 1988; LAFER, 1998; REIS, 2002).

É interessante notar, mais uma vez, a relação tecida entre o tema dos refugiados e o dos direitos humanos. O regime sobre direitos humanos previu o direito de procurar e gozar asilo a toda pessoa vítima de perseguição. No entanto, o direito de o indivíduo perseguido em seu país de origem *buscar asilo* – ao transpor fronteiras, deslocar-se para outro país e solicitar-lhe proteção – não se confundia com o direito *ao asilo*, ou seja, à concessão desta proteção pelo país de destino (ANDRADE, 2001). Tanto assim que a Declaração Universal reconheceu o direito de o indivíduo procurar asilo, mas não a obrigação dos Estados de concedê-lo – da mesma forma como ocorreu com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. A concessão do asilo (ou refúgio) se configurou como ato soberano do Estado, intrinsecamente relacionado com outra atribuição estatal: o controle territorial e de suas fronteiras.

O regime internacional dos direitos humanos se fez acompanhar pelo regime relativo aos refugiados, três anos depois. O tema dos refugiados ganhou destaque internacional sobretudo a partir do pós-guerra, devido à intensa movimentação provocada pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com cerca de 40 milhões de pessoas deslocadas de seus países de origem no interior da Europa, excluindo-se os alemães que fugiam das tropas soviéticas e os estrangeiros que eram trabalhadores forçados na Alemanha. Também havia, aproximadamente, 13 milhões de pessoas de origem alemã que haviam sido expulsas da Polônia, Checoslováquia, de outros países do Leste Europeu e daqueles que formavam a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). E, ainda, mais de 11,3 milhões de trabalhadores forçados e pessoas deslocadas na Alemanha (HOBBSAWN, 1995). Esse cenário de deslocamentos no continente europeu causou preocupação aos então países aliados (EUA, URSS, França e Reino Unido), especialmente no tocante à estabilidade regional (ACNUR, 2000a).

Após a guerra, a questão dos refugiados no continente europeu não havia sido satisfatoriamente resolvida. A constituição do regime internacional sobre refugiados surgia

com base em autointeresses mútuos perseguidos pelos Estados ocidentais, que buscaram a cooperação internacional, fundada na reciprocidade, para administrar esses movimentos migratórios. Mas também foi fortemente permeada por diferentes visões acerca desse problema e, principalmente, pelos interesses que orientavam o embate ideológico e político entre as duas superpotências (URSS e EUA), em meio à incipiente Guerra Fria (MILLER, 2000; BETTS, 2009b; SALOMON, 1991).

Para Loescher (1996), as tensões Leste-Oeste impossibilitaram uma cooperação significativa entre os dois blocos para lidar com o problema dos refugiados, que permanecia no centro da oposição ideológica entre capitalismo e socialismo. Tanto os EUA quanto a URSS resistiram em participar desse regime que emergia no sistema ONU. Como líder ocidental, os EUA criaram sua própria política em relação aos refugiados, baseada em considerações e prioridades de política externa, que enfatizava o reassentamento. Em contrapartida, a URSS, incluindo a Europa de Leste, de onde provinha a maioria dos refugiados naquele momento, não participava do regime.

Um ponto amplamente discutido se referia aos deslocados que não queriam retornar aos seus países de origem (em especial, do Leste Europeu), que passaram a ser governados por regimes socialistas. De julho de 1945 a agosto de 1947, dos mais de 7 milhões de europeus de diversas nacionalidades (russos, poloneses, lituanos, letões, iugoslavos, ucranianos), cerca de 6 milhões foram repatriados. Colocava-se, então, a questão do que fazer com o chamado ‘milhão restante’, referente aos nacionais dos Estados bálticos, da Ucrânia e Iugoslávia, que não desejavam o regresso aos seus lares (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a).

O bloco ocidental, liderado pelos EUA, argumentava que esses indivíduos não poderiam ser forçados a regressar, em respeito ao princípio da liberdade e outros direitos civis. As potências ocidentais, tanto no regime sobre direitos humanos quanto no regime relativo aos refugiados, sustentavam uma visão liberal dos direitos individuais, que convergiam com os valores do sistema capitalista. Em contrapartida, o bloco soviético, liderado pela URSS, defensor do sistema socialista, acusavam os rivais de utilizar o regime

referente aos refugiados criado por eles como instrumento para impedir o retorno de cidadãos provenientes de países soviéticos.

As potências ocidentais, sobretudo europeias, optaram por instituir um regime internacional relativo aos refugiados, oferecendo apoio político, diplomático e financeiro, haja vista que essa era uma questão relevante naquele contexto, que fazia parte não só de suas políticas externas, como de suas políticas domésticas. As divergências entre elas podem ser atribuídas a diferentes interesses nacionais, particularmente de cunho socioeconômico, e devido a suas posições geográficas, mas o acordo dentro do bloco girava em torno de diretrizes de política externa. O regime tinha como objetivo primordial se encarregar dos refugiados da Europa de Leste, assentado na ideia de que conceder refúgio a uma pessoa perseguida em seu país de origem significava rotular o país como perseguidor. Portanto, o regime sobre refugiados servia, de fato, como instrumento do bloco ocidental para embaraçar e desestabilizar o bloco soviético na disputa travada entre eles no cenário internacional (SALOMON, 1991; KEELY, 2006).

A criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) também ensejou um forte debate em torno do mandato dessa organização, no seio da ONU. A maioria dos países da Europa Ocidental defendia uma agência forte e independente, capaz de angariar fundos, visto que os deslocamentos de refugiados atingiam em grande medida o continente europeu.

Os EUA, preocupados com a questão orçamentária, propunham um organismo temporário que exigisse pouco financiamento e não pudesse receber contribuições. O líder ocidental, que procurava implementar uma política relacionada aos refugiados independente, não concebia que o ACNUR pudesse atuar como mediador entre países de origem e de destino na Europa. A URSS, por sua vez, empenhou-se em boicotar as negociações, pois não tinha interesse em apoiar a constituição de uma agência especializada dedicada a refugiados que, naquele contexto, eram majoritariamente dissidentes políticos do Leste Europeu (ACNUR, 2000a; LOESCHER, 1996).

Dentre os países europeus ocidentais, um dos motivos colocados por Salomon (1991) para que a França sustentasse o desenho institucional de uma agência mais forte, capaz de angariar fundos e prestar assistência material aos refugiados era o fato de fazer fronteira com a Alemanha Ocidental, onde se encontravam vários campos de refugiados. Havia o receio de que esses refugiados conseguissem cruzar as fronteiras e se instalar em território francês, o que representaria maiores encargos para o país. A Itália, que à época era um dos maiores países acolhedores de refugiados, defendia a mesma posição, devido a questões socioeconômicas que afetavam o país, marcado por alto índice de desemprego. Já o Reino Unido, que se encontrava geograficamente mais afastado dos fluxos de refugiados presentes no continente, não advogava um organismo com fundo para assistência material dos refugiados, mas com pequeno orçamento e Escritório.

Os EUA não pretendiam financiar o ACNUR, em função da política adotada no período. O intuito era exercer controle sobre os recursos direcionados para assistir os refugiados na Europa e, para tanto, criaram-se dois organismos fora do sistema ONU: *United States Escaptee Program* e o Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias (CIME). O CIME tinha mandato diferente do ACNUR, já que o objetivo era prover transporte a baixo custo para os migrantes e refugiados que desejassem deixar a Europa ocidental, para reassentamento em outros países fora do continente. O acordo era feito pelo comitê entre o país de refúgio e o país de destino que precisasse de mão de obra (SALOMON, 1991; LOESCHER, 1996).

Apesar das divergências entre as potências ocidentais, o ACNUR foi estabelecido em dezembro de 1950, passando a funcionar no início do ano seguinte, com a missão de prover proteção internacional aos refugiados e voltando-se, nesse momento, para a atuação em prol dos refugiados europeus, o que refletia o seu caráter essencialmente eurocêntrico (ACNUR, 2000a; LOESCHER, 1996).

A organização possuía um restrito número de funcionários e parceiros e contava com o pequeno orçamento da Assembleia Geral da ONU, sendo as demais despesas financiadas por contribuições voluntárias. Desde o princípio de suas atividades, o ACNUR

teve um financiamento insuficiente, o que dificultava a implementação de seus programas em prol dos refugiados. Os países ocidentais financiavam a agência, mas não tinham interesse em gastar muito com os refugiados, especialmente no que dizia respeito à integração local, já que recebiam competição por empregos e serviços com a população local. A URSS se recusava a contribuir com o regime, devido à publicidade que se lançava em torno do tratamento conferido a seus nacionais. Os EUA só começaram a contribuir em 1954, com a criação do Fundo das Nações Unidas para os Refugiados (UNREF), designado para financiar programas aos refugiados na Áustria, Alemanha Ocidental, Grécia e Itália. Nesse momento, o líder ocidental lançou nova campanha contra a URSS e considerou a necessidade de destinar maiores quantias aos refugiados europeus. Ao copatrocinar o UNREF, estabeleceu condições específicas, passando a controlar os fundos, por ser o doador principal e o país mais poderoso no Comitê Executivo do ACNUR (ACNUR, 2000a; LOESCHER, 1996).

O Estatuto da agência da ONU para os refugiados definia seu trabalho como apolítico, social e humanitário. Porém, como vários autores colocam, essa caracterização é, sem dúvida, questionável. Loescher (2001d) percebe o ACNUR como um forte ator político moldado pelos interesses dos países ricos, tendo em vista que depende de suas doações para concretizar suas operações. Hathaway (1991), seguindo essa ideia, entende que o ACNUR se tornou dependente da boa vontade dos países desenvolvidos para garantir seu financiamento, o que põe em xeque sua autonomia institucional. Hyndman (2000) vai além, defendendo que não há soluções humanitárias apolíticas capazes de lidar com deslocamentos humanos, uma vez que esses são eventos políticos. Para a autora, o humanitarismo constitui um processo politizado que balanceia as necessidades dos refugiados e de outras pessoas deslocadas com os interesses dos Estados – o que remete à dualidade inerente à questão dos refugiados.

Além da criação de uma agência especializada para refugiados, a constituição do regime da ONU demandava definir juridicamente o que se entenderia pelo termo ‘refugiado’, delimitando o seu significado por meio de um instrumento internacional: a

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951³¹. A categoria dos refugiados foi, então, construída a partir de um processo de debate entre os atores envolvidos na temática, em que pesaram interesses diferenciados.

A conferência internacional em que se debateu a redação do texto se marcou por uma acirrada discussão entre os países³² que participaram dela. A decisão de se estabelecer uma conferência fora da estrutura da ONU possibilitava, segundo Salomon (1991), que países não membros da organização pudessem participar, especialmente os países que mais acolhiam refugiados à época na Europa: República Federal da Alemanha, Áustria e Itália.

As discussões que nortearam a definição de refugiado eram motivadas, no entender de Loescher (1996), pelo desejo de parte dos países ocidentais de criar uma convenção internacional que não apresentasse nenhuma ameaça à segurança nacional nem impusesse maiores obrigações financeiras sobre eles. A maioria deles tinha interesse em limitar, portanto, suas obrigações legais e financeiras em relação aos refugiados, opondo-se ao estabelecimento de responsabilidades não especificadas pela ONU.

O debate em torno do alcance que se daria ao termo ‘refugiado’ dividiu, de forma geral, os representantes dos países que estiveram presentes no evento em duas posições distintas. A primeira, denominada universalista, sustentava que o termo refugiado deveria abarcar pessoas de todas e quaisquer origens. A segunda, chamada de corrente europeísta (ou eurocêntrica), advogava que apenas os europeus deveriam ser reconhecidos como refugiados (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1951a; ACNUR, 1970a, 1970b, 1970c).

³¹ Doze países assinaram a Convenção no momento de sua aprovação: Áustria, Bélgica, Colômbia, Dinamarca, Holanda, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça. Mas o instrumento internacional só entrou em vigor em 1954, após atingir seis ratificações de: República Federal da Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega e Reino Unido (ACNUR, 2000b).

³² Representantes de vinte e seis países estiveram presentes na conferência: Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Egito, EUA, França, Grécia, Holanda, Iraque, Israel, Itália, Iugoslávia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Reino Unido e Irlanda do Norte, República Federal da Alemanha, Suécia, Suíça (cuja delegação também representou Liechtenstein), Turquia e Venezuela. Além destes, Cuba e Irã foram representados por observadores (ACNUR, 1996b).

O primeiro grupo, liderado pelo representante do Reino Unido, com apoio dos países do BENELUX, da Escandinávia e do Alto Comissário para os Refugiados, argumentava que o problema dos refugiados no mundo não significaria um grave encargo para os países europeus e que uma Convenção elaborada no seio da ONU deveria garantir direitos aos refugiados de onde quer que fossem. A delegação do Reino Unido foi quem mais defendeu a concepção universalista, pretendendo uma definição de refugiado o mais abrangente possível, sem qualquer tipo de limitação. Inclina-se no sentido de “apoiar e compreender as aspirações idealistas do Alto Comissário” (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1951a). Há que se destacar, todavia, como já apontado, que o Reino Unido, por questões geográficas, não estava exposto a um grande fluxo de refugiados, como outros países europeus ocidentais (SALOMON, 1991; ACNUR, 1970a, 1970b, 1970c).

O segundo grupo, sob a liderança dos representantes da França e dos EUA, com o apoio também da Itália, entre outros, apresentava como justificativa para sua posição o fato de já acolherem um grande número de refugiados e, caso a definição fosse muito ampla, não teriam condições financeiras de abrigar um contingente ainda maior. Diante disso, somente poderiam se comprometer com as obrigações contidas na Convenção se fosse adotada uma definição limitada de refugiado. Outro argumento levantado se fundava no fato de que os refugiados existentes no mundo àquela época tinham origem europeia e que, portanto, tratava-se de um problema europeu. Posicionavam-se, com isso, a favor de uma definição restrita à data dos eventos que ocorreram na Europa, a partir do início do funcionamento do ACNUR (ACNUR, 1970a, 1970c).

Todavia, há que se pensar nos interesses destes países ocidentais ao defender uma definição de refugiado mais restritiva. A França, como já apontado, temia o ingresso de volumoso número de refugiados proveniente da vizinha Alemanha Ocidental. Já a Itália, considerando seu posicionamento geográfico, não pretendia se responsabilizar, segundo Salomon (1991), por problemas que atingiam a Índia, decorrentes do processo de independência, e o Oriente Médio, devido à constituição do Estado de Israel. Os EUA, por fim, em função de suas diretrizes de política externa, buscavam resolver a questão dos

refugiados através de suas instituições próprias e não pretendiam investir no regime criado pela ONU (WEINER; SALOMON, 1991).

No que tange aos países não europeus, alguns deles, como China e Egito, eram favoráveis a uma definição mais ampla, mas nem todos, especialmente os que acolhiam grande contingente de refugiados, como a Índia (SALOMON, 1991). Quanto aos países sul-americanos, apoiavam quase que sistematicamente os pontos de vista mais restritivos colocados pelo representante da França (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1951a).

O consenso a que se chegou nesse processo de debate resumiu-se a atrelar o alcance do termo a uma decisão estatal dada no momento de adesão ao instrumento. Seguindo a avaliação de Salomon (1991), a Convenção favoreceu um caminho médio, criando, com isso, dois tipos de Estados contratantes: os que cobriam refugiados do mundo todo e os que cobriam somente a Europa (ACNUR, 1970a, 1970b, 1970c).

A partir da definição construída pela Convenção, conhecida como clássica, considerava-se como refugiado qualquer pessoa

que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (ACNUR, 1996a, p. 61).

Tal definição tratava o refúgio como um estatuto essencialmente de caráter individual, embora pudesse ser concedido também a grupos, especialmente em função da perseguição decorrente de “filiação em certo grupo social”. Também estendia a categoria

de refugiado aos apátridas³³, pessoas não detentoras de nacionalidade, que tiveram de se deslocar em função dos eventos políticos que atingiram o país de residência. Após o reconhecimento como refugiado, contudo, a pessoa poderia deixar de ter o estatuto, seja por vontade e iniciativa própria, ou em decorrência de uma mudança na situação do país de origem, cessando as circunstâncias que o levaram a fugir – o que atestava o caráter provisório e temporário do refúgio.

Além da possibilidade de cessação, havia previsão de exclusão, daqueles que não poderiam ser incluídos, portanto, na categoria de refugiado. Isso porque já gozavam de proteção internacional de outro organismo da ONU, cometeram crime contra a paz, de guerra ou contra a humanidade, grave crime de direito comum fora do país de acolhimento antes do pedido de refúgio ou, por fim, praticaram atos contrários aos objetivos e princípios da ONU (ACNUR, 1996a). De fato, nem todos eram considerados necessitados ou merecedores do estatuto de refugiado.

A definição ainda trazia, em seu bojo, uma limitação temporal, que restringia sua aplicação aos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. Estes acontecimentos poderiam ser interpretados de duas formas: como aqueles que ocorreram na Europa ou como aqueles que ocorreram na Europa ou fora desta. Com base na primeira interpretação, só seriam reconhecidos como refugiados pessoas de origem europeia (o que foi denominado de reserva geográfica); ao passo que, na segunda, pessoas de todos os cantos do mundo. Caberia ao Estado-parte delimitar o alcance que daria ao termo, mas poderia alterá-lo posteriormente por meio de uma simples comunicação ao Secretário-Geral da ONU (ACNUR, 1996a).

³³ Arendt (1989, p. 310) assim descrevia a condição de apátrida: “o mais recente fenômeno de massas da história contemporânea, (...) a existência de um novo grupo humano, em contínuo crescimento, constituído de pessoas sem Estado, grupo sintomático do mundo após a Segunda Guerra Mundial”. A autora ainda explica a relação entre as categorias de apátrida e refugiado: “(...) Desprovido de importância, aparentemente apenas uma anomalia legal, o *apatride* recebeu atenção e consideração tardias quando, após a Segunda Guerra Mundial, sua posição legal foi aplicada também aos refugiados que, expulsos de seus países pela revolução social, eram desnacionalizados pelos governos vitoriosos. (...) A conduta desses governos pode hoje parecer apenas consequência natural da guerra; mas, na época, as desnacionalizações em massa constituíam fenômeno inteiramente novo e imprevisto” (Ibidem, mesma p.).

Assentada em duas limitações, uma de caráter temporal e outra geográfica, a definição de refugiado nascia fadada à inaplicabilidade aos eventos posteriores que acarretassem novos fluxos de refugiados. Como destaca Conley (1993), estas duas restrições contidas na Convenção refletiam a concepção de que os refugiados constituíam um problema temporário do continente europeu, que havia sido gerado pela guerra, e que, logo após esta, seria devidamente resolvido. Porém, para Salomon (1991), as potências ocidentais tinham conhecimento de que se tratava de um problema com caráter permanente e que haveria novos deslocamentos no futuro, mas não quiseram adotar maiores responsabilidades quanto a essa questão, sobretudo em função de recursos financeiros. Hathaway (1991) salienta que essas limitações eram estratégicas e motivadas por interesses políticos dos países ocidentais.

O próprio emprego do termo ‘perseguição’ no cerne da definição de refugiado é apontado por Loescher (1996) como parte da estratégia ocidental, ao incluir refugiados políticos basicamente da Europa de Leste e estigmatizar os países comunistas como perseguidores. Também era uma forma apropriada de lidar com os problemas de minorias étnicas e religiosas na região. Como o problema dos refugiados era tratado a partir da perseguição, a solução caminhava para o reassentamento (preferência ocidental) ao invés do repatriamento (preferência socialista).

Nesse sentido, Matas (1993) enfatiza que a Convenção de 1951 foi originalmente designada pelos países ocidentais para prover refúgio aos anticomunistas que fugiam do Leste Europeu após a Segunda Guerra Mundial. No entender do autor, os EUA não adeririam à Convenção, contudo, porque não tinham interesse em distinguir refugiados dos migrantes econômicos. Tampouco havia interesse da URSS em aderir à Convenção, de forma que, somente após sua desintegração no cenário pós-Guerra Fria, os países que a compunham passaram a fazê-lo.

É importante ressaltar que o acolhimento de refugiados no contexto do pós-guerra atendia a interesses de diversas ordens dos países ocidentais, incluindo o líder do bloco. Havia interesses de cunho político-ideológico e geoestratégico, uma vez que se

denunciava a fuga de pessoas de países governados por regimes socialistas, com o intuito de descreditar o bloco soviético e os ideais que o sustentavam. Ainda se faziam presentes interesses de caráter econômico, apesar do receio com encargos financeiros e descontentamento da população local, já que a Europa atravessava um período de reconstrução e necessitava de mão de obra barata e abundante para suprir seu mercado de trabalho. E, por fim, não havia um acirrado problema cultural, devido à proximidade em termos identitários entre refugiados europeus (do Leste) e as comunidades receptoras (seja de países também europeus, porém do Ocidente, seja de ex-colônias, como EUA, Canadá e Austrália). Essas motivações combinadas fizeram com que grande parte dos países ocidentais se comprometesse com o regime internacional sobre refugiados delineado pela ONU.

A base desse regime estava calcada no princípio de não devolução (*non-refoulement*), estabelecido pela Convenção, que proibia os Estados-parte de devolver os refugiados para as fronteiras dos territórios onde suas vidas ou liberdades estivessem ameaçadas, em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas. Esse princípio constituía simultaneamente um direito individual e um dever estatal. Tratava-se de uma garantia aos indivíduos que não eram nacionais nem cidadãos, portanto não portadores de direitos em relação ao Estado-nação de destino, já que este deveria autorizar a permanência dos refugiados em seu território até que pudessem ingressar em outro Estado com segurança. Com isso, o regime relativo aos refugiados, tal qual o dos direitos humanos, reconheceu a existência do indivíduo no cenário internacional, ao torná-lo titular de direito. Ao mesmo tempo, representava também um certo limite à soberania estatal, ao constranger, de alguma forma, a autonomia decisória do Estado em relação ao controle de suas fronteiras (DUMMENT, 2001; REIS, 2002; DAUVERGNE, 2003).

Todavia, o regime recém-formado não estabeleceu o dever dos Estados de acolher refugiados em seus territórios, reforçando, com isso, a lógica da soberania estatal e dos interesses subjacentes a ela. Da mesma maneira, não reconheceu ao indivíduo o direito

de ter o estatuto de refugiado formalmente concedido (ALENIKOFF, 1995; DAUVERGNE, 2003, REIS, 2002; DUMMETT, 2001).

Por fim, somando-se às limitações geográfica e temporal, no entender de Jaeger (2003), a Convenção ainda apresentava duas lacunas, que se referiam à recepção dos solicitantes de refúgio e ao processo decisório para a concessão de refúgio. A primeira pode ser explicada pelo fato de muitos países participantes da conferência já possuírem experiência com a recepção de solicitantes de refúgio, inclusive administrando grande número deles no período entreguerras. A segunda também se baseia numa justificativa histórica, já que, durante a atuação da Liga das Nações, as soluções dadas pelos Estados europeus para o reconhecimento do estatuto de refugiado foram tidas como satisfatórias, através da cooperação entre os governos e as comunidades locais, muitas vezes com apoio da organização internacional encarregada. Todavia, a ausência de previsões referentes aos dois aspectos mencionados gerou disparidades entre os Estados signatários em relação à determinação do estatuto de refugiado e ao tratamento conferido aos refugiados pelos países receptores (GOODWILL-GIL, 2000).

O regime internacional referente aos refugiados apresenta, portanto, falhas e problemas institucionais desde sua formação. Da forma como foi projetado, reiterou a dinâmica dos interesses que orientam a decisão de acolher refugiados, que envolve complexos elementos de política doméstica e externa (LOESCHER, 1994, 2001c). Quando forem culturalmente similares, de fácil integração, suprirem demandas do mercado de trabalho, chegarem em números administráveis, atenderem a objetivos ideológicos ou estratégicos, as políticas tendem a ser favoráveis à sua recepção. Do contrário, as portas tendem a se fechar para eles (FELLER, 2001).

Betts (2009b) entende que o princípio de compartilhamento de encargo³⁴ é o aspecto mais fraco do regime referente aos refugiados. Segundo ele, esse regime tem uma proposição explícita relacionada com cooperação internacional, mas seu desenho

³⁴ Van Selm (2003) aponta que o termo ‘compartilhamento de responsabilidade’ (*responsability sharing*) denota a responsabilidade estatal em prover proteção aos refugiados, ao passo que ‘compartilhamento de encargo’ (*burden sharing*) carrega o significado de que eles representam um encargo para o país de destino.

institucional trouxe uma obrigação vaga e mal definida. A falta de uma obrigação clara, vinculante em termos de compartilhamento de encargo, propicia que os Estados ajam de forma discricionária e de acordo com seus próprios interesses.

Como bem coloca Loescher (2001c), os Estados interpretam as normas do Direito Internacional dos Refugiados conforme seus próprios interesses, principalmente por inexistir uma autoridade supranacional para compeli-los a cumpri-las. Ao relegar inteiramente aos Estados soberanos a decisão sobre quem deve ser reconhecido como refugiado, para Aleinikoff (1995), a Convenção falhou em resolver o problema colocado pelos refugiados ao sistema internacional.

Hollifield (2000) considera o regime da ONU fortemente institucionalizado e quase efetivo, ao instituir normas que são amplamente reconhecidas pelos Estados. No entanto, não foram poucos os casos³⁵ em que Estados-parte desrespeitaram o princípio básico do regime, o da não devolução de refugiados para territórios em que suas vidas, liberdade e segurança pudessem estar em risco. Além disso, diferentemente do regime sobre direitos humanos, o regime relativo aos refugiados não prevê mecanismos para receber petições ou denúncias individuais ou entre Estados. Tampouco existe um sistema de revisão das práticas estatais, através de relatórios e informações fornecidas, que poderiam ser usadas para fazer recomendações aos governos (JAEGER, 2003; LOESCHER, 2001c; ALEINIKOFF, 1995; BOLESTA, 2003).

Outro ponto problemático identificado por Loescher (2001c, 1994) é a ausência de articulação entre os dois regimes dentro do sistema ONU e de coordenação entre os órgãos envolvidos. Não existe um relator especial para analisar questões de refúgio ou uma agenda apropriada para o tema, estipulado pela antiga Comissão de Direitos Humanos, atual Conselho de Direitos Humanos. Como os refugiados e outros grupos deslocados não foram abrangidos nas atividades da organização em matéria de direitos humanos, os mecanismos de monitoramento nessa área não são eficazes para protegê-los.

³⁵ Exemplos nesse sentido se multiplicam, com a proibição de navios transportando potenciais solicitantes de refúgio, provenientes de países da África, atingirem o continente europeu (especialmente, territórios italianos, como a ilha de Lampedusa, e espanhóis), sendo interceptados em alto-mar.

Apesar de suas limitações e deficiências, há que se reconhecer a contribuição trazida pelo regime internacional sobre refugiados, elaborado no seio da ONU durante o pós-guerra, com a criação de instituições internacionais e o estabelecimento de normas, padrões e parâmetros para lidar internacionalmente com a questão dos refugiados.

Examinada a gênese e os primórdios desse regime internacional, analisaremos agora a posição adotada pelo Estado brasileiro em relação a ele e aos fluxos de refugiados nesse período, especialmente a relação com organizações internacionais, assim como os acordos estabelecidos entre esses atores e os termos colocados para recepção dos refugiados no país.

2.2. Recepção de europeus face à política externa e interna

No contexto internacional do pós-guerra e da incipiente Guerra Fria, a política externa brasileira se pautou pelo alinhamento com o bloco liderado pelos EUA. Ao se alinhar ao bloco ocidental, o objetivo da política externa era manter laços de cooperação com a superpotência, a fim de obter capital para promover o desenvolvimento social e econômico nacional (CERVO; BUENO, 2002; CORREA, 2007).

No cenário interno, o período se marcou pelos processos de industrialização e urbanização que tomavam forma no Brasil. Os imigrantes e refugiados, sobretudo os qualificados, passaram a desempenhar um papel importante como estímulo ao desenvolvimento industrial. Ao mesmo tempo, também contribuíam com o trabalho realizado na lavoura, que passava pelos processos de modernização e diversificação, o que requeria agricultores com maior conhecimento técnico (CORREA, 2007; SALLES, 2002, 2004; PACÍFICO, 2008; PAIVA, 2009; ANDRADE, 2006).

Nesse sentido, o governo Vargas, ainda sob o Estado Novo³⁶, decidiu reabrir a imigração no país, embora mantendo o sistema de cotas. A política imigratória, regulamentada pelo Decreto-Lei n. 7.967 de 1945, guiava-se “pela dupla finalidade de proteger os interesses do trabalhador nacional e desenvolver a imigração que for fator de progresso para o país” (BRASIL, 1945). Nos termos do texto, a corrente imigratória espontânea de cada país não ultrapassaria, anualmente, “a cota de dois por cento sobre o número dos respectivos nacionais que entraram no Brasil desde 1 de janeiro de 1884 até 31 de dezembro de 1933” (BRASIL, 1945). Ainda havia previsão de imigração dirigida, quando se promovesse a introdução de imigrantes no país, os quais estariam excluídos da cota referida. Nesse caso, a preferência era por famílias, com pelo menos oito pessoas entre quinze e cinquenta anos, aptas para o trabalho. O recrutamento desses estrangeiros seria realizado no exterior por técnicos de saúde e imigração (BRASIL, 1945; SALLES, 2002).

A admissão de imigrantes também se regulava pela “necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia”³⁷, com o objetivo de “atender à necessidade de mão de obra” (BRASIL, 1945). Portanto, após mais de dez anos de restrição à imigração, os europeus constituíam os estrangeiros convenientemente autorizados a ingressar, para estimular não só o desenvolvimento socioeconômico como também étnico-cultural do país.

A regulação imigratória se pautava por critérios de seleção condicionados à origem e à utilidade dos estrangeiros. Conforme a avaliação do então ministro das Relações Exteriores, Helio Lobo: “O decreto-lei n. 7.967 de 18 de setembro de 1945, que regula a entrada de estrangeiros no Brasil é liberal nos seus termos e no seu espírito. Afasta

³⁶ No final dos anos 1930, o governo Vargas adotou medidas de restrição à entrada de estrangeiros, diante do contexto econômico de crise na lavoura e nos latifúndios e de desemprego nacional, desencadeado pela crise de 1929. Segundo Bernasconi e Truzzi (2002), três fatores foram combinados para justificar as normas restritivas à imigração: a primeira, de cunho econômico, pautava-se pela defesa do trabalhador nacional contra a concorrência do imigrante; a segunda, de cunho político-ideológico, impedia o ingresso de elementos considerados nocivos aos interesses nacionais; a terceira, de cunho étnico-cultural, guiava-se pela conveniência de regular a entrada de grupos tidos como pouco assimiláveis (p. ex., os japoneses, que eram considerados como uma ameaça de modificação à constituição racial da nação).

³⁷ A ideia de que o Brasil constituía uma nação composta por raças miscigenadas e que, através de um processo de cruzamento, ocorreria um ‘embranquecimento’ populacional era vigente desde os anos 1930. A questão racial se ancorava em argumentos teórico-científicos e fundamentava a construção de um projeto político de nação situado historicamente (SCHWARCZ, 2007).

sabiamente o que não nos convém, deixando a porta aberta aos que podem integrar-se em nossa vida”³⁸ (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948a).

A política imigratória, com base nas regras de ingresso territorial, definia-se por questões domésticas de caráter social, econômico, cultural e demográfico. De acordo com a explicação do mesmo ministro: “A admissão de estrangeiros subordina-se a certo número de fatores, entre os quais o padrão econômico de vida, o valor da importação e exportação, o conflito de ideologias políticas ou sociais, os índices de bem-estar e saúde” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a). Quanto ao aspecto econômico: “a política imigratória brasileira procura atrair elementos cuja ocupação ou especialidade corresponda às necessidades do país, isto é, produção agrícola e, em menor escala, especialização técnica industrial”. Por sua vez, quanto ao valor social: “são recebidos, preferencialmente, aqueles cujas afinidades espirituais e étnicas com o povo brasileiro favorecem a integração rápida ao meio que os recebe” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948d).

A introdução do braço estrangeiro interessava especialmente ao estado de São Paulo, onde se desenvolvia o complexo industrial, sobretudo os setores automobilístico e metal mecânico, e a cafeeicultura em fase de modernização (SALLES, 2002). Em 1946, durante o governo Dutra³⁹, firmou-se um acordo com esse estado, por meio do Decreto-Lei 9.534/46, para recepção de europeus, que seriam dirigidos a trabalhos agrícolas e industriais. As famílias eram encaminhadas para o campo, enquanto os operários qualificados se faziam necessários para suprir as deficiências de mão de obra na indústria incipiente (BRASIL, 1946).

³⁸ A questão da assimilação dos imigrantes também se fazia presente nesse contexto, segundo a qual importava incorporar estrangeiros que fossem portadores de características culturais e raciais compatíveis com as formadoras da nação brasileira (SEYFRETH, 1997).

³⁹ No governo Dutra, período que sucedeu o Estado Novo e representou uma ruptura a ele, tornava-se relevante reestabelecer instituições políticas democráticas no país. A nova carta magna liberal, a Constituição Federal de 1946, passou a prever, dentre outros direitos, a concessão de asilo.

O ingresso de refugiados no país representava uma “nova tendência imigratória” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1947b; Idem, 1947d). A política adotada em relação aos refugiados estava vinculada a considerações internacionais, dadas pela política externa, somadas a questões de interesse nacional, bem como perpassava as relações do Estado brasileiro com a organização internacional designada para lidar com refugiados.

Colocava-se, assim, a questão humanitária vivenciada no continente europeu em consequência da guerra (SALLES, 2004). Porém, como bem apontava o ministro: “Concorrendo para resolver essa tragédia humana, dentro de nossas possibilidades, concorreremos igualmente para o bem-estar, o progresso nacional” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a). Dessa forma, essa questão não era “só humanitária, mas também de economia (...), pois não há país que, mesmo de densidade elevada, possa dispensar o braço imigrante” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948b). Conforme Helio Lobo, o Brasil seria o pioneiro a dar o exemplo ao receber esses refugiados: “parece que seríamos os primeiros a buscar na Europa quantos pudéssemos receber”, de tal modo que “servindo a um fim humanitário, servimos também a nós mesmos” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a).

Havia, portanto, uma convergência entre fatores de interesse internacional, ligado à questão humanitária e às diretrizes de política externa estruturadas em torno do alinhamento ocidental, e de interesse interno, atrelados ao desenvolvimento socioeconômico e cultural nacional. Nesse sentido, pesava “não só o interesse técnico e econômico da imigração desejada pelo Brasil, mas também o lado humanitário, no que se refere ao transporte de determinadas categorias de pessoas” (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947d).

O governo brasileiro decidiu, então, aceitar a imigração de refugiados, provenientes dos campos na Alemanha e Áustria, de origem báltica (leto-lituana e estoniana), polonesa e ucraniana, selecionados até o limite que julgasse conveniente (ou até

onde permitissem, a juízo do governo, os seus recursos de recepção, hospedagem e colocação) (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1947a).

A recepção de refugiados pelo Brasil se embasava em acordos firmados pelo governo com a organização internacional. O acordo com o CIR – que viria a ser assumido pela OIR –, celebrado em 1º de abril de 1947 em Londres, estabelecia projeto para reassentamento de refugiados e deslocados⁴⁰ europeus em países além-mar. A instalação no Brasil deveria ocorrer em centros de recepção com o maior conforto possível, rapidez na remessa de imigrantes para centros agrícolas e industriais de maior desenvolvimento, melhores condições de vida e salários e, na medida do possível, enviar os refugiados para lugares onde se localizassem conhecidos e parentes (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a; Ibidem, 1947b). O comitê internacional, em contrapartida, além de decidir quem seria reconhecido como refugiado, financiava o transporte marítimo e as despesas iniciais no país de destino. O custeio dessas despesas fazia-se, em parte, pela contribuição dos Estados enquanto membros da organização (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a; Idem, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948d).

Atendidas as circunstâncias locais⁴¹, o Brasil não poderia assumir vultosos compromissos destinados à recepção dos refugiados, mas, segundo o representante do MRE, “não deixou de provar seu espírito de cooperação, assinando o acordo com o Comitê Intergovernamental” para acolher milhares de pessoas deslocadas. O governo salientava a capacidade limitada de colocação de refugiados no país, bem como os seguintes fatores negativos para a recepção de grande contingente deles: a convergência da população rural para os centros urbanos, em grande medida pelas condições criadas pela guerra e pela legislação social (garantias aos assalariados urbanos), além das deficiências de transporte e

⁴⁰ Os refugiados e deslocados eram considerados à época categorias distintas, à medida que os primeiros eram tidos como aqueles que haviam saído de seus países espontaneamente, fugindo da invasão; enquanto os segundos, que haviam sido deles retirados e submetidos ao trabalho forçado (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a).

⁴¹ O ministro Helio Lobo salientava as dificuldades internas que permeavam a recepção de refugiados: “Ouve-se a cada passo que não podemos receber imigrantes porque nos míngua tudo, as instalações de chegada, as casas de residência, os transportes e o dinheiro” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a).

comunicação para fixar o homem no interior (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947b; Ibidem, 1947c).

O ministro das Relações Exteriores destacava a importância do momento histórico, assim como a parceria com a organização internacional, ao viabilizar o acolhimento dos refugiados, especialmente em termos orçamentários: “É certo que, por motivos de ordem financeira, a recepção de imigrantes no Brasil depararia grandes obstáculos se a consequência da guerra não se nos abrisse agora oportunidade favorável. Como? Pelo custo de cada imigrante (...)”. Segundo ele, tratava-se de uma oportunidade única, uma vez que os refugiados constituíam “elementos humanos com excelentes títulos físicos, profissionais, religiosos, sociais e morais, como raramente acontece nas aglomerações ou grupos dispostos à emigração”. Oportunidade peculiar “não só do ponto de vista étnico e profissional, como no religioso e social” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a; Idem, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948a).

Os refugiados deveriam ser escolhidos por missões de seleção brasileiras. Formadas por médicos, autoridades ligadas à imigração e representantes do Ministério das Relações Exteriores, dentre os quais o ministro Helio Lobo e o cônsul Antonio Houaiss, tais missões visitaram 135 campos de refugiados na Áustria e Alemanha. Nos campos situados nesses dois países, havia 1,3 milhão de deslocados, ao passo que, na Itália⁴², somente 12 mil. Do total nos campos⁴³, cerca de 30% eram poloneses, 20% israelitas, 17% bálticos e o restante, ucranianos, russos, iugoslavos e apátridas. Na realidade, não havia conveniência em destinar uma missão aos campos de refugiados italianos, uma vez que a maioria deles

⁴² O governo italiano solicitou à época que o Brasil recebesse deslocados oriundos dos campos da Itália. Em referência ao acordo com o CIR, a solicitação consistia em que o governo brasileiro reservasse uma cota de 200 a 300 deslocados no universo de 1.000 famílias que seriam recebidas. O representante italiano ainda teria estabelecido implicitamente uma espécie de dependência entre a questão da recepção dos deslocados localizados na Itália e o tratado migratório que estava em fase de elaboração entre Brasil e Itália.

O argumento colocado pelo representante do MRE, no entanto, era que a comissão de seleção brasileira se encontrava na Alemanha e na Áustria e que, conforme o texto do convênio, estava impedida de se deslocar para a Itália (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSELHO DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO, 1947b).

⁴³ Outras nacionalidades se faziam presentes nos campos de refugiados, segundo o ministro Helio Lobo: “Deixamos de referir, por serem reduzidos, os contingentes de albaneses, búlgaros, turcos, espanhóis, chineses, palestinos, gregos e iranianos” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a).

era composta por judeus. A sede preferível era a Alemanha, que permitia ao Brasil a ‘escolha de bons elementos’. Assim como os bálticos e os ucranianos, os *Volksdeutsche*⁴⁴ (de origem remota alemã, que viviam há várias gerações em países vizinhos, entre os quais a Tchecoslováquia e Iugoslávia) constituíam ‘excelentes imigrantes’ para o Brasil (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947d; Idem, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a; Idem, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948a).

O ministro Helio Lobo descrevia os que se encontravam nos campos como: “Gente sadia, de estatura elevada, com grande senso de trabalho, de família e de religião, desde simples operários até professores universitários, médicos e engenheiros. (...) a maioria compõe-se de elementos aptos a qualquer trabalho” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a). Além disso, afirmava que apresentavam ‘horror ao comunismo’, por se recusarem a retornar a seus países de origem, que passaram a ser governados por regimes socialistas. Cinco características apresentadas pelos refugiados tornavam, assim, conveniente a vinda deles para o Brasil: 1. o estado de saúde; 2. a capacitação para o trabalho; 3. a ‘índole conservadora, anticomunista’; 4. o senso religioso⁴⁵ e 5. de família⁴⁶ (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a; Idem, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À CPOIR, 1948c).

Buscava o ministro, com isso, desmistificar a imagem do ‘imigrante de cortina’ como fraco, desvalido, mas, pelo contrário, incutir a ideia do deslocado europeu como ‘imigrante de padrão elevado’, pessoas saudáveis, com disposição física para trabalhar. Em

⁴⁴ Andrade (2006) aponta que esse grupo não se enquadrava na categoria dos refugiados, por se tratar de pessoas que colaboraram com o regime nazista ou de alemães que ainda viviam no país de origem. No entanto, Helio Lobo parecia discordar dessa posição adotada pela organização internacional: “Há, porém, outra classe de ‘deslocados’ que não se enquadram tecnicamente na órbita da Organização Internacional para os Refugiados (...). Nem se pode alegar sequer contra eles o preconceito racial, porque são geralmente de raça ariana” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948a).

⁴⁵ Com relação à religião, 65% dos deslocados eram católicos ou ortodoxos, 20% israelitas e 15% protestantes (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a).

⁴⁶ A imigração de famílias era priorizada no continente latino-americano. Nos países além-mar, as famílias deveriam prover mão de obra tanto imediata quanto futura para trabalhos agrícolas. Nos países europeus, por conta da carência de alojamento, a preferência era por indivíduos que constituíssem mão de obra imediata. O critério de família era adotado de acordo com os “interesses e necessidades de cada país receptor” (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947d).

suas palavras: “fugitivos da cortina de ferro⁴⁷ (...) que não compreendem como nações como a nossa, de longa tradição liberal e humana, os consideram detritos do velho mundo, quando representam, de fato, o que é de melhor” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948a). Segundo ele, “esses elementos pertencem a raças de elevado nível material e cultural, o que, na regra conhecida, só pode concorrer para a melhora do próprio padrão de vida do Brasil. Cada imigrante dessa espécie é um estimulante no corpo da nação” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a).

Nesse sentido, entendia-se que os refugiados europeus possuíam atributos econômicos, sociais e culturais superiores à população brasileira e que poderiam, portanto, estimular o desenvolvimento nacional. Nas palavras do ministro: “A média de capacidade dos refugiados selecionados, tanto do ponto de vista de mão de obra, quanto de educação social (cultura geral, técnicas de trabalho, hábitos de higiene e comportamento) é bem superior à média dos índices do trabalhador nacional”. Além dos benefícios para a nação, a percepção era de que o processo de integração dos refugiados no Brasil se desenvolveria facilmente, por constituírem indivíduos “de índice de robustez e sanitário elevado, de raça branca, de capacidade social e produtiva acima da média do trabalhador nacional, religião católica, e na maioria agricultores. Tudo indica que constituirão boa mão de obra e serão rapidamente assimilados” (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1947a).

Os critérios estabelecidos para o recrutamento desses refugiados abrangiam, portanto: elegibilidade (reconhecimento do estatuto de refugiado, realizado pela organização internacional), estado de saúde, aptidão para o trabalho, nível de conhecimentos profissionais e grupos de família (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947d). Dentre as nacionalidades, o ministro Helio Lobo salientava em geral a preferência pelos “baltas

⁴⁷ A imagem a respeito dos ‘imigrantes da cortina’ e sua relação com questões de política externa pode ser apreendida a partir dessa colocação do ministro: “São os deslocados, em geral, vítimas de informação menos verdadeira: e para isso concorrem não só a hostilidade de países novos, como o nosso, a massas humanas que julgam empobrecidos pela guerra, como também certa propaganda adversa que lhes move a nação empenhada no seu repatriamento à qual não voltarão, a URSS” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a).

(lituanos, letões e estonianos), por um nível profissional e cultural elevado”. Em seguida, pelos poloneses, ucranianos e apátridas de origem russa, tendo em vista que “com exceção dos poloneses, de temperamento inquieto e frequentemente violento, os demais são indivíduos de hábitos morigerados” (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1947a).

Pautadas por esses critérios, as missões de seleção procediam a exames de estado de saúde⁴⁸, de bons costumes, profissional e social, que eram realizados entre os elegíveis para reassentamento ultramarítimo. O objetivo era traçar um “quadro bem claro da pessoa”, a partir da ficha de reassentamento (*resettlement record*), que trazia informações completas da vida do candidato, sua origem, seus estudos, seus empregos, entre outros dados sobre sua vida pregressa (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948b; Idem, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947d).

Mas as missões de seleção ainda precisavam convencer os refugiados a virem para o Brasil, já que outros países poderiam se tornar o seu destino⁴⁹. Logo, os refugiados também deveriam escolher o Brasil como país de reassentamento. Fazia-se necessário, então, “conquistar” os melhores “elementos humanos”, por meio da promoção do conhecimento mais exato sobre o nosso país e do “combate a falsas ideias que circulam contra nós (cobras, clima insuportável, doenças tropicais etc.)”. Para tanto, realizavam-se entrevistas individuais, “dando-lhes uma ideia geral mais precisa das condições de vida e trabalho” no país. Ao fornecer informações, importava construir e divulgar uma propaganda favorável sobre o Brasil (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947d).

⁴⁸ O estado sanitário dos refugiados, associado à sua condição de saúde, constituía outro atributo importante: “é preciso não esquecer que, vivendo sob regime militar, são obrigados à imunização contra cinco moléstias infecciosas, o que explica também o seu bom nível sanitário” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948a).

⁴⁹ As autoridades brasileiras deveriam se apressar na seleção e no embarque dos bálticos, considerados “os melhores elementos humanos entre os refugiados”, para o território nacional, tendo em vista que outros países, entre eles os EUA, tinham interesse em recebê-los (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948e).

Nos termos negociados pelo acordo com o CIR, o governo brasileiro havia concordado em receber um grupo experimental de 1.000 famílias, no total de 5.000 pessoas⁵⁰. As instruções gerais destinadas às missões de seleção estipulavam que, desse universo: 70% deveriam ser agricultores⁵¹ e 30% industriais; o chefe da família deveria ter entre 20 e 50 anos, sendo a família formada por, no máximo, cinco membros; e 40% seria composto por solteiros (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1947b).

A imigração de famílias, priorizada para a agricultura, era entendida como facilitadora no processo de integração, a partir da ideia de que “nada fixa melhor o imigrante à terra do que estar com os seus” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948b). O tipo de trabalhador que se adaptaria mais facilmente à lavoura brasileira, considerando sua origem, seriam os ucranianos, além dos iugoslavos e húngaros, por apresentarem a mais alta média de pessoas por família. Os tchecos se qualificariam como pequenos proprietários, ideal para a colonização no Rio Grande do Sul, mas não para a cafeicultura. De modo geral, o escopo era aceitar “preferencialmente um tipo mais rude, mais resistente, mais adaptável às nossas condições” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948b).

Para as atividades urbanas, privilegiavam-se indivíduos solteiros ou famílias pequenas, que exerceriam funções como “condutores e mecânicos de tratores, maquinistas de vários tipos, operários têxteis, metalurgistas, eletricitas, soldadores, carpinteiros, marceneiros, pedreiros, operários de indústria de papel, vidro e fundidores”. Mulheres solteiras e viúvas que tivessem alto grau de especialização em atividade técnica e industrial correspondente a “interesses legítimos do país” poderiam ser aceitas, em caráter

⁵⁰ O número de refugiados que seriam acolhidos pelo Brasil foi fruto de negociação com o comitê intergovernamental. Inicialmente, seriam 1.000 pessoas, mas, posteriormente, o presidente Dutra aceitou receber 1.000 famílias, totalizando 5.000 pessoas (ARQUIVO DO ITAMARATY, EMBAIXADA DO BRASIL, 1947b; Idem, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1947c; MISSÃO MILITAR BRASILEIRA EM BERLIM, 1947; Idem, EMBAIXADA BRASILEIRA, 1947).

⁵¹ Do total dos trabalhadores agrícolas, 80% deveriam ser alocados em fazendas, sítios e granjas, 7% trabalhariam como madeireiros e florestais, 7% como operadores de tratores e máquinas agrícolas, 6% com laticínios (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947b).

excepcional (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948b). Outras profissões, sobretudo as intelectuais, eram de interesse doméstico:

Entre os deslocados, os intelectuais têm situação digna de melhor sorte. São cerca de 40.000, de todas as profissões. (...). Artistas, médicos, engenheiros, advogados (...). Cerca de 3.000 enfermeiras, mais ou menos 2.000 médicos (...). O Brasil no seu interior poderia acolher 500 doutores, no mínimo; e são doutores pelas melhores universidades (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948b).

As instruções gerais também estabeleciam aqueles tidos como indesejáveis que, portanto, deveriam ser excluídos do processo seletivo:

- a) Indigentes, vagabundos, ciganos, congêneres;
- b) Doentes ou apresentando manifestações de doenças infecto-contagiosas graves, lepra, tuberculose, tracoma, elefantíase, câncer, doenças venéreas em período contagiante;
- c) Anarquistas, terroristas, extremistas e congêneres, inclusive os que tenham participado das organizações nazistas na Alemanha e países ocupados pelas tropas alemãs;
- d) Estrangeiros anteriormente expulsos do Brasil;
- e) Condenados em qualquer país por crime de natureza que determine a extradição segundo a lei brasileira;
- f) que se entreguem à prostituição, e explorem ou tenham costumes manifestamente imorais;
- g) alcoólatras e toxicômanos;
- h) que apresentem documentação viciada ou falsificada;
- i) aleijados, mutilados, cegos ou surdos-mudos;
- j) que apresentem lesões orgânicas ou insuficiência funcional que os invalide para o trabalho (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1947b).

A preocupação com a seleção dos refugiados e com a rigorosa execução das instruções se assentava na ideia de que “grande proporção de elementos parasitários e inúteis” viviam sob o patrocínio da OIR (ARQUIVO DO ITAMARATY, MISSÃO MILITAR BRASILEIRA EM BERLIM, 1948). Os países receptores, em geral, não

pretendiam acolher pessoas incapacitadas para o trabalho⁵², vistas como “de difícil aceitação”, por representarem encargos socioeconômicos. Além dos doentes e deficientes, pessoas que apresentassem impedimentos de ordem político-ideológica ou moral não poderiam ser consideradas (a exemplo de “anarquistas, terroristas e extremistas” ou as de “costumes manifestamente imorais”).

De acordo com as instruções brasileiras, ainda não seriam selecionados os de “origem étnica semita ou religião israelita (judeus)” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1947b). A não seleção dos judeus foi facilitada porque as autoridades militares colocaram esses refugiados em campos separados, onde não se procedeu à escolha. Além disso, o exame documental da religião do selecionado, assim como o exame médico, “sem mencionar o seu aspecto físico e profissão” foram outros elementos que permitiram aos membros das comissões obedecerem ao disposto nas instruções (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1947a).

A justificativa utilizada pelas autoridades para não aceitar esse grupo étnico e religioso se fundamentava pelo fato de os judeus não preencherem os requisitos fundamentais atrelados ao valor socioeconômico dos imigrantes, que deveriam possuir ocupações adequadas às necessidades do país, ligadas à produção agrícola e especialização técnica industrial, além de afinidades religiosas e étnicas com o povo brasileiro que favorecessem a rápida integração (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948d). Os exemplos dados para demonstrar a ausência dessas condições giravam em torno da:

(...) entrada irregular de judeus no território nacional, graças ao auxílio prestado por associações internacionais com filiais no Brasil, formação de quistos nos centros urbanos mais desenvolvidos, falta de apego à terra que

⁵² A fim de estimular a recepção de idosos, doentes e incapacitados em geral para o trabalho, que não eram escolhidos pelos países receptores, a OIR oferecia vantagens pecuniárias, propondo o custeio da manutenção dos refugiados nos países de destino. Essa foi uma preocupação que acompanhou a organização internacional até o encerramento de suas atividades, tendo em vista que os campos de refugiados na Europa precisavam ser fechados, o que tornava necessária a reinstalação da população refugiada que vivia neles (ARQUIVO DO ITAMARATY, MISSÃO MILITAR BRASILEIRA EM BERLIM, 1948).

os acolhe, sendo por isso ínfima a proporção dos que nela se radicam, infiltração de elementos indesejáveis, pregadores de ideias subversivas, quiçá extremistas (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948d).

De fato, como apontam Carneiro (1996, 2003) e Koifman (2002), os judeus⁵³ não eram considerados imigrantes desejados, por serem identificados, de modo geral, como potenciais ameaças à nação. No entanto, havia posturas divergentes entre as autoridades com relação à entrada de judeus no país. Segundo Helio Lobo, inicialmente, “quando da estada da missão de Arthur Neiva na Alemanha, deu ele ordens para se admitirem todos à seleção, sem exclusão dos israelitas”. Com a entrada no Brasil mediante pagamento, “o fluxo indiscriminado de judeus” teria causado preconceito no Rio de Janeiro e em São Paulo (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948d; Idem, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a). Todavia, o ministro parecia criticar essa postura:

Esse espírito racista, junto a um nacionalismo agressivo (...) prevaleceu durante a vigência do Estado novo e, o que é de lamentar, continua ainda (...) [fazendo com que] os consulados brasileiros recebam instruções negativas a tantos pedidos de entrada para elementos humanos, os quais com vantagem poderíamos integrar (...) (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a).

Os representantes da OIR começaram, então, a perceber que os judeus eram deixados de lado pelas missões brasileiras, o que poderia ser considerado pela organização como um ato de discriminação (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948d).

⁵³ Para maiores informações sobre os refugiados judeus acolhidos no Brasil e a atuação de funcionários do Itamaraty ao longo desse processo, ver, entre outros: Carneiro (1996, 2003) e Koifman (2002).

A explicação do ministro Helio Lobo se basearia na questão econômica, apontando que:

(...) não havia em nossa atitude preconceito de raça nem de religião. E que não desejávamos receber israelitas por causa dos problemas que nos estavam criando. Os grandes centros urbanos, Rio de Janeiro e São Paulo, são os locais de sua atividade não produtora de riqueza e esta vai desde o câmbio negro até transações também menos lícitas de toda ordem, como as propriedades imobiliárias (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948d).

Os judeus representavam cerca de 20% da população sob a proteção e assistência da OIR. De acordo com Salomon (1991), representantes da organização internacional ouviram diversas vezes no Brasil, dentre outros países latino-americanos⁵⁴, que os governos preferiam parar a imigração como um todo a receber alguns poucos judeus. A taxa de pessoas com essa origem étnica que conseguiu entrar no Brasil foi de cerca de 2,8% do total recebido em 1949, devido ao “cuidado (...) das missões de seleção em evitar os elementos dessa proveniência” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO A OIR, 1949a).

Conforme o ministro Helio Lobo, a admissão de estrangeiros no Brasil deveria se proceder de forma mais liberal e humana, compatível com o progresso nacional e a estrutura econômica do país. Excluía-se, contudo, “sumariamente dezenas de seres humanos, por mal inspiradas disposições que nem sequer são legais, porque apenas administrativas” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a). A legislação doméstica que regulava a entrada de imigrantes à época fundava-se em aspectos liberais, segundo ele. “Mas as ‘disposições em vigor’, meras circulares administrativas, mutilaram essa lei. Ao se aplicarem indefinidamente (...), fecharemos o Brasil a centenas de

⁵⁴ Os países da América Latina receberam, no total, cerca de 100 mil refugiados e deslocados. Mas o número foi pequeno, em comparação ao que se planejava receber originalmente. Salomon (1991) levanta hipóteses para que isso tenha ocorrido, dentre as quais: os países latinos não teriam encontrado número suficiente de pessoas empregáveis no campo, além de outras dificuldades possivelmente enfrentadas na execução dos programas de reassentamento, em especial ligadas ao transporte ultramarítimo.

indivíduos em plena força de idade, com habilitações e mesmo em alguns casos com recursos” (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO A OIR, 1948a).

O ministro questionava, com isso, restrições qualificadas por ele como injustificáveis. Tais restrições se colocavam às mulheres desacompanhadas e aos chefes de família com idade limitada até 50 anos. Famílias compostas por rapazes jovens não podiam ser selecionadas, uma vez que o pai ou a mãe tinham atingido tal idade. O limite etário imposto pelas resoluções acarretava, com isso, uma baixa média de trabalhadores efetivos por família agrícola. A proposta nesse sentido era a eliminação desse limite quando houvesse dependentes capazes, assim como a não exclusão das mulheres desacompanhadas. Outro esquema que merecia revisão, de acordo com ele, referia-se à proporção fixada de trabalhadores para o campo e para a indústria. O ministro sugeria que a razão fosse igualitária entre agricultores e técnicos:

A opinião brasileira, levada pelo preconceito de que o imigrante é hoje o de outrora, pede lavradores. De acordo com isso, fixou-se em 70 a porcentagem para o nosso país. (...) Por outro lado, grande número anseia pela emigração urbana, como operários qualificados (...). A limitação em metade agricultores, metade operários especializados é medida que há muito tempo se impõe (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948b).

Não obstante a discussão em torno das regras de seleção e de suas restrições, o Brasil começou a receber refugiados⁵⁵ em maio de 1947, nas bases do acordo com o CIR.

⁵⁵ Os números de refugiados recebidos pelo Brasil são de difícil precisão. A estatística apresentada pela delegação brasileira na OIR aponta, ao final das atividades da organização, o total de 21.603, entre 1º de julho de 1947 e 31 de julho de 1949 (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO A OIR, 1949f). A estimativa do chefe da missão na OIR, datada de 1952, menciona quase 29.000 deslocados de guerra colocados no país (ARQUIVO DO ITAMARATY, OIR, 1952). Os dados trazidos pelo chefe do Departamento Econômico e Consular do MRE se referem ao ingresso de 44.000 deslocados de guerra entre 1947 e 1950 (ARQUIVO DO ITAMARATY, DEPARTAMENTO ECONÔMICO E CONSULAR, 1951). Por outro lado, de acordo com documento emitido pelo ACNUR, o Brasil teria acolhido 43.811 refugiados de 1948 a 1959, provenientes dos seguintes países: Polônia, Rússia, Ucrânia, Tchecoslováquia, Hungria, Romênia, Bulgária e Iugoslávia (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1959).

São Paulo foi o estado⁵⁶ que mais acolheu refugiados, aproximadamente 51% do contingente total recebido pelo país. Dentre as nacionalidades, havia poloneses, ucranianos, bálticos, iugoslavos, russos e tchecos. E, ainda, alemães, austríacos, armênios, búlgaros e romenos, entre outras (SALLES, 2004).

Em 1948, o governo brasileiro assinou outro acordo⁵⁷, dessa vez com a Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados (CPOIR), formando uma comissão mista, composta por um representante brasileiro e um representante da organização internacional, para implementar medidas assistenciais aos refugiados e deslocados recebidos pelo Brasil. Naquele momento, como o país já era signatário da Convenção que constituiu a OIR, estaria habilitado, assim, a receber pessoas deslocadas provenientes de países europeus. A CPOIR, tal qual o CIR⁵⁸, encarregava-se do transporte marítimo dos refugiados; em contrapartida, o governo era responsável pelo recebimento, transporte interno e colocação dos ingressantes no país. Da mesma forma, priorizou-se a imigração de famílias, de modo que “os chefes da família escalados pelo governo para imigrarem poderão, quando de sua seleção, ser acompanhados por todos os membros de sua família mais próximos e que vivem em sua companhia” (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948d; BRASIL, 1948a).

O texto apontava ainda a colaboração entre governo e organização internacional, tendo em vista a “mais perfeita cooperação nos terrenos humanitários, social e político, assim como a prosperidade dos refugiados e a obtenção de vantagens

⁵⁶ Salles (2004) trabalha com o universo de 22.009 deslocados ingressados no Brasil. Além de São Paulo, outros estados que os receberam foram: Paraná (21%), Rio Grande do Sul (8,8%), Distrito Federal (à época, Rio de Janeiro, com 7,7%), Goiás (3,8%), Santa Catarina (3,4%), Rio de Janeiro (2,5%), Minas Gerais (2,1%), Bahia (1,7%), dentre outros, com números menos significativos.

⁵⁷ O acordo com a CPOIR surgia como continuidade do acordo firmado anteriormente com o CIR. Nos termos de seu artigo 15: “O governo brasileiro admitirá no Brasil: a) antes de 30 de junho de 1948, o restante de pessoas já previsto nos termos do acordo entre o governo e o Comitê Intergovernamental de Refugiados, assinado em 1º de abril de 1947, mas que não se realizou até a data da assinatura do presente acordo; b) antes de 31 de dezembro de 1948, não menos que 5.000 refugiados selecionados, pertencendo a diversas categorias, que manifestarem o desejo de imigrar para o Brasil” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948d).

⁵⁸ O Brasil teria instalado, até maio de 1948, cerca de 4.000 deslocados de guerra, nos moldes do acordo com o CIR (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, MRE, 1948).

econômicas para o Brasil”. Destacava que o governo brasileiro se encontrava “preparado para oferecer oportunidades de reestabelecimento a essas pessoas”, além de sua “política tradicional de solidariedade internacional na solução dos problemas básicos relativos ao bem-estar do mundo” (BRASIL, 1948a).

A imagem dos refugiados por segmentos da opinião pública, carregada de preconceito, dificultava, contudo, o projeto de recebê-los. Como apontava Helio Lobo, que ocupou o cargo de representante brasileiro na comissão mista da CPOIR:

No Brasil, como em outros países, as pessoas deslocadas são objeto de uma propaganda dirigida desfavorável, cuja origem é desconhecida. Enquanto não se procurar destruir essa propaganda (...), a recepção será sempre matéria de mal entendidos, para não dizer de reações contrárias de uma parte da opinião pública (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947b).

Imperava, segundo ele, uma visão sobre os refugiados e deslocados como “resíduo da Europa”, “espectros lívidos, mal egressos dos campos de concentração”, dirigindo-se “uma propaganda tenaz contra eles, porque não voltaram para suas pátrias” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948g). Tal ponto de vista ensejava um entendimento contrário, por parte de médicos e especialistas em imigração, ao ingresso de refugiados no território nacional. O fundamento sustentado por essas autoridades era de que eles não apresentavam aspectos físicos, sanitários, étnicos e morais válidos à nação brasileira (SALLES, 2002). Na percepção do ministro, o desafio para implementar o acordo com a organização internacional poderia ser atribuído “à resistência que, ostensiva ou silenciosamente, a ‘recepção dos refugiados’ depara, já não se diga na opinião, mas nalguns representantes da administração pública” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR, 1948g).

Em contrapartida, não apenas o ministro das Relações Exteriores, Helio Lobo, como outras autoridades públicas, dentre as quais Henrique Dória de Vasconcellos, presidente do Departamento de Imigração e Colonização da Secretaria da Agricultura do

Estado de São Paulo, advogavam a vinda dos refugiados. As vozes dissonantes a respeito da entrada de refugiados no país se faziam notar, portanto, não apenas em meio à sociedade receptora, mas dentro das instituições estatais (SALLES, 2002; ANDRADE, 2005).

Para reafirmar as vantagens decorrentes da aceitação de refugiados, o ministro ressaltava que era a “matéria de grande importância, pela utilidade que deles logo podemos tirar”. A utilidade se referia a aspectos econômicos, sociais, culturais e populacionais. Nesse sentido, aludia à identidade do Brasil com a Europa, componente central do projeto nacional: “afinal, somos todos, de um modo ou de outro, europeus”. Com isso, reiterava a tradição de hospitalidade, a experiência e vocação brasileira como país de imigração: “de que foi feito o Brasil, senão de refugiados?” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1947a).

A recepção dos refugiados se baseava na instalação em hospedarias (de Campo Limpo, em São Paulo; e de Ilha das Flores, no Rio de Janeiro), instituições estaduais construídas para abrigar imigrantes, oferecendo-lhes transporte interno, acomodação, alimentação e assistência médica (SALLES, 2004; ARQUIVO DO ITAMARATY, HOSPEDARIA DE IMIGRANTES, 1951; Idem, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947c). O governo contribuía, dessa forma, para propiciar as condições de vida dos refugiados internamente. Com relação ao processo de integração, um dos pontos previstos pelo acordo com a CPOIR era de que o tratamento dado aos refugiados no Brasil não deveria ser inferior ao concedido aos imigrantes e o governo deveria se esforçar para conferir tratamento também não inferior ao dispensado ao trabalhador nacional (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948d).

2.3. Posição brasileira ante o regime relativo aos refugiados

A execução dos acordos assinados pelo governo brasileiro se vinculava à sua aprovação pelo Parlamento. Em 1948, o acordo com o CIR, firmado em 1946, ainda não havia sido ratificado, tampouco submetido à apreciação parlamentar. O mesmo se observava com a Constituição da OIR, da qual o país era signatário. As dificuldades que permeavam essa questão se relacionavam especialmente com as despesas que seriam assumidas frente à organização internacional (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1947a; Idem, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO A CPOIR, 1948b).

O governo brasileiro pretendia obter compensações em contrapartida à sua adesão definitiva à OIR⁵⁹, justificando que a imigração de refugiados não se enquadrava na orientação geral da política imigratória brasileira. A cooperação do Brasil com as atividades da organização internacional havia sido solicitada pelos governos dos EUA e do Reino Unido. A ideia era de que se “declinando por motivos financeiros, acatamos por motivos humanitários” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1947d).

Nos dizeres de Helio Lobo, o governo brasileiro, ao assinar a Constituição da OIR, o fez, sobretudo, por solidariedade com os seus aliados e por fatores humanitários (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947b).

⁵⁹ As condições brasileiras para a adesão abrangiam: a garantia da livre seleção dos refugiados candidatos à emigração, nos termos dos acordos firmados; o pleito de participação do Brasil nos órgãos diretores da OIR, invocando a posição assumida no CIR, o decidido apoio na ONU para solução do problema internacional de refugiados e a situação privilegiada no tocante à recepção de refugiados (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1947d).

Quanto à ratificação⁶⁰, assim explicava o interesse que permeava tal decisão e que caracterizava a política então adotada:

(...) o móvel do interesse objetivo que justificaria a nossa atitude humanitária seria, por exemplo, beneficiar-se com o recebimento de pessoas sob a proteção da organização, em número tal que correspondesse ao montante da nossa contribuição.

(...) parece que não se deve alimentar ilusões – nossa política nesse sentido, justa ou injustamente, é restritiva (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947b).

A adesão definitiva e a participação financeira na organização internacional dependiam, em parte, da ação do Itamaraty junto à Presidência e ao Parlamento. Tanto membros do Congresso Nacional como do Ministério da Fazenda apresentavam objeções à ratificação da Constituição da OIR, em virtude do peso orçamentário. Havia um orçamento anual previamente determinado para cobrir suas despesas, que seria repartido entre os membros, em proporções fixadas periodicamente⁶¹. À época, a contribuição incumbida ao Brasil correspondia à metade do orçamento do MRE e representava 25 vezes o valor doado à Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947b).

O compromisso brasileiro com a Constituição da OIR requeria, assim, a negociação de um empréstimo para que o país pudesse fazer jus às obrigações financeiras com a organização (ANDRADE, 2005). A soma necessária seria levantada junto aos EUA, tendo como alternativa recorrer ao Banco do Brasil ou outra autarquia federal (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO A OIR, 1948f).

⁶⁰ Vale lembrar que a assinatura dada pelo chefe de governo e/ou de Estado simboliza o compromisso estatal em aderir ao tratado internacional, enquanto que a ratificação é fruto de um processo legislativo interno, por meio do qual o Parlamento aprova ou não o ato realizado pelo Executivo.

⁶¹ As despesas do Brasil equivaliam a 1,85% das despesas administrativas da OIR e a 1,50% das despesas de execução, o que totalizava à época, em moeda local, cerca de Cr\$ 44.198.088,70 (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1948).

A posição do MRE era de que o Brasil deveria se tornar membro da OIR e, com isso, cumprir o acordo, uma vez que havia grande número de pessoas deslocadas já estabelecidas no Brasil. Helio Lobo apontava a esse respeito que “Países em vias de ratificação, como o nosso (...) vêm recebendo deslocados sem que tenham contribuído financeiramente para tais despesas” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948b). A adesão brasileira à OIR respondia, segundo ele, “aos nossos ideais humanos e às nossas necessidades imigratórias” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO A OIR, 1948g). E, ainda, o preço pago a título de contribuição anual à organização seria inferior ao custo do transporte ultramarítimo dos refugiados ingressantes (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947b; Idem, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948d).

O texto da Constituição da OIR foi enviado ao Congresso Nacional em maio de 1948 (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1948). O parecer da Comissão de Diplomacia apontava que “os refugiados e pessoas deslocadas constituem um problema urgente de ordem internacional que exige solução rápida e definitiva, justa e equitativa, parecendo-nos louvável a adesão do Brasil (...) à novel organização, pelo que opinamos pela aprovação do referido ato” (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1948).

Porém, como as despesas não seriam pequenas, “ainda que justas”, o projeto foi enviado à Comissão de Finanças. Em seu parecer, o relator afirmava que o governo brasileiro realizava gestões para que, “integrado num organismo de natureza humanitária, que tem encargos dos mais vultosos, tornar mais acessível ao orçamento geral do país a satisfação do compromisso financeiro assumido e simultaneamente utilizar a sua contribuição na própria colocação dos delegados no país”. Além disso, realçava o fato de ser o refugiado um “magnífico imigrante”, de modo que seu recebimento traria vantagens para o Brasil, seguindo a argumentação de Helio Lobo. Nesse sentido, os parlamentares opinaram favoravelmente pela aprovação. O Executivo poderia, assim, solicitar a abertura dos créditos necessários ao pagamento das contribuições e ainda pleitear a obtenção de

recursos por meio de operação de crédito (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1948).

O Congresso aprovou o projeto em dezembro, por meio do Decreto Legislativo n. 42 de 1948, após a Convenção ter sido assinada em julho do ano anterior (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1947a). Contudo, segundo Andrade:

Estando com o Presidente da República a discricionariedade, a partir da aprovação parlamentar, de assinar o instrumento de ratificação que tornaria o Brasil membro da OIR, optou o Executivo por suspender as formalidades de comprometimento até o desfecho das negociações relativas ao empréstimo necessário. Só que este não veio e, portanto, o Brasil jamais ratificou a Constituição da OIR, não obstante a aprovação parlamentar (ANDRADE, 2005, p. 84).

Ainda que o Brasil não tenha se tornado membro oficial da OIR, a organização internacional contribuiu para que milhares de refugiados ingressassem no país durante seu funcionamento. A primeira leva foi recebida ainda no âmbito do acordo com o CIR, embora não concluindo o total previsto de 5.000 pessoas. A maior leva se deu a partir do acordo com a CPOIR, como mostra abaixo a Tabela 1:

TABELA 1 – NÚMERO DE REFUGIADOS RECEBIDOS NO BRASIL (1947-1950)

Levas por Período	01/07/1947- 30/06/1948	01/07/1948- 30/06/1949	01/07/1949- 30/06/1950	Total
Refugiados	3.526	16.298	4.011	21.603

Fontes: ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO A OIR, 1949f; Idem, DEPARTAMENTO ECONÔMICO E CONSULAR, 1951.

Com a extinção da OIR, o ACNUR assumiria a competência internacional para lidar com os refugiados. Ao mesmo tempo, vale lembrar que também se constituiu a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 28 de julho de 1951. A delegação brasileira havia participado da conferência internacional em que se discutiu o texto da Convenção, a qual foi aprovada contando com voto favorável do Brasil (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1951b).

No debate sobre o alcance do termo ‘refugiado’, em torno do qual gravitavam dois polos antagônicos, o Brasil adotou a posição eurocêntrica. A adesão brasileira ao texto, considerada vantajosa ao país, pautou-se, portanto, pela fórmula de sentido mais restrito (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1951a). Além da possibilidade de estender as obrigações a qualquer momento, mediante notificação ao Secretário-Geral da ONU, segundo o representante do MRE:

Duas considerações me induzem a restringir os compromissos do Brasil somente aos refugiados ‘na Europa’: em primeiro lugar, a persuasão de assim contribuir para facilitar a tarefa das autoridades brasileiras de imigração no empenho de escolher e selecionar a qualidade do emigrante destinado ao Brasil; em segundo lugar, tendo em vista a faculdade que lhe é concedida de poder estender tais compromissos aos refugiados dos demais continentes, por ocasião do ato de ratificação (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1951a).

Com relação aos interesses que fundamentavam a decisão em favor da recepção de refugiados, ressaltava que: “países de imigração como o Brasil, que não tendo ainda problemas de refúgio, no sentido visado pela Convenção, encaram a condição dos refugiados do ponto de vista, quase exclusivo, de seus respectivos interesses em receber imigrantes”. Quando ocorre incorporação definitiva no país de refúgio, o problema dos refugiados se torna ligado ao da imigração, sendo “nesse sentido somente que deve ser encarado, do ponto de vista das conveniências políticas dos Estados de ultramar,

interessados em receber imigrantes” (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1951a).

Os interesses envolvidos na recepção de refugiados não deveriam conflitar, contudo, com outros interesses domésticos. É o que se observa a partir do relato do mesmo representante ao discutir os artigos da Convenção internacional referentes ao bem-estar e emprego do refugiado:

O princípio aí adotado é o da equiparação dos refugiados aos nacionais do país de asilo quanto à aptidão para beneficiar dos direitos que regulam essas atividades e prerrogativas. (...) Neste caso, impõe-se a necessidade de formular reservas quanto à concessão de tais prerrogativas enumeradas (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1951b).

A assinatura da Convenção pelo governo brasileiro ocorreu em 1952⁶², mas a aprovação pelo Parlamento só viria em 1960, com o Decreto Legislativo n. 11/60 (ACNUR, 2000b; BRASIL, 1960). A exposição do ministro das Relações Exteriores dirigida ao presidente em 1957 fundamentava que a Convenção poderia ser considerada como uma “etapa importante na história da cooperação internacional e no desenvolvimento do direito das gentes”, merecendo a aprovação do Congresso Nacional (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1957b).

O projeto de decreto legislativo foi distribuído na Câmara dos Deputados no mesmo ano (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1959). Na Comissão de Constituição e Justiça, os deputados opinaram pela aprovação da Convenção com reservas aos artigos 15 e 17⁶³, que dispunham respectivamente sobre o direito de associação e

⁶² Além dos doze países que haviam assinado a Convenção quando de sua aprovação em 1951, até o ano seguinte, ao lado do Brasil, Itália e Turquia também a assinaram, adotando a reserva geográfica (ACNUR, 2000b).

⁶³ “Artigo 15 – Direitos de associação:

Os Estados contratantes concederão aos refugiados que residam regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.

profissão assalariada do refugiado (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1957a). O parecer do relator explicava que:

Admitida a cláusula tal como está redigida nos artigos 15 e 17, equivale a dar aos ‘refugiados’ mais vantagens do que se outorgam aos demais estrangeiros aqui radicados há vários anos. Ficariam os ‘refugiados’ equiparados aos portugueses. Ora, os portugueses estão ligados aos brasileiros por força de comum tradição, origem e língua. Estes laços são tão fortes que justificam a exceção que se fez aos portugueses (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1957a).

A conclusão era a seguinte:

Entendemos que aos refugiados deve ser concedido o mesmo tratamento que se dispensa aos estrangeiros em geral.
(...) Não existe, porém, nenhuma recomendação (na Convenção) para que se lhes dispense tratamento idêntico ao dos estrangeiros, filhos de país beneficiado com a cláusula de ‘nação mais favorecida’ (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1957a).

A Comissão de Relações Exteriores deliberou pela exclusão dos referidos dispositivos, sob o argumento de que não se deveria conferir aos refugiados o mesmo tratamento dado aos portugueses. Na câmara baixa, o projeto foi aprovado unanimemente. Encaminhado ao Senado Federal, a aprovação também unânime seguiu o entendimento

Artigo 17 – Profissões assalariadas:

1. Os Estados contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.
2. Em qualquer caso, as medidas restritivas impostas aos estrangeiros ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional de trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados na data de entrada em vigor desta Convenção pelo Estado contratante interessado ou que preencham uma das seguintes condições:
 - a) contar três anos de residência no país;
 - b) ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência. Um refugiado não poderá invocar o benefício desta disposição no caso de haver abandonado o cônjuge;
 - c) ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência.
3. Os Estados contratantes considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes a assimilar os direitos de todos os refugiados no que concerne ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais e, em particular, para os refugiados que entraram no seu território em virtude de um programa de recrutamento de mão de obra ou de um plano de imigração” (ACNUR, 1996a).

anterior. Ao final do percurso legislativo, o então presidente Juscelino Kubitschek sancionou o projeto (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1959), consubstanciado no Decreto-Legislativo n. 11 de 1960 (BRASIL, 1960). O instrumento de ratificação da Convenção foi depositado na ONU em 15 de novembro de 1960. Internamente, esta foi promulgada por meio do Decreto n. 50.215 de 1961 (BRASIL, 1961).

Em paralelo ao processo legislativo que marcaria a adesão pátria à Convenção internacional sobre refugiados, a participação brasileira ainda se fazia notar em órgãos constitutivos do ACNUR. O Brasil foi eleito membro do Comitê Consultivo, dentre quinze⁶⁴ Estados que haviam manifestado interesse e devoção à causa, ao acolher contingente significativo de refugiados. Em 1957, o Comitê Consultivo foi substituído pelo Comitê Executivo⁶⁵, do qual o Brasil⁶⁶ faz parte até hoje (ACNUR, 2001; Idem, 2005a).

2.4. Compromisso estatal seletivo em relação aos refugiados

No contexto do pós-guerra, as decisões estatais brasileiras em relação aos refugiados abrangeram basicamente: a recepção de refugiados europeus, a adesão ao regime internacional relativo aos refugiados constituído no âmbito da ONU, com assinatura e ratificação da Convenção internacional, adotando-se a reserva geográfica, e participação em organismos internacionais ligados aos refugiados (passando por organizações como o CIR e a OIR até a fundação do ACNUR). Quanto aos fluxos, o Brasil assumiu a posição de país receptor, via reassentamento ultramarítimo, de europeus.

⁶⁴ Os quinze membros que compunham o Comitê Consultivo eram: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Dinamarca, EUA, França, Israel, Itália, Reino Unido, Suíça, Turquia, Vaticano e Venezuela (ACNUR, 2001; Idem, 2005a).

⁶⁵ Originalmente, o Comitê Executivo tinha como membros, além dos quinze do Comitê Consultivo, Canadá, China, Colômbia, Grécia, Holanda, Irã, Iugoslávia, Noruega, Suécia e Tunísia (ACNUR, 2005a).

⁶⁶ Ao lado do Brasil, apenas a Venezuela e depois a Colômbia eram países da região que participavam desse órgão.

Os interesses estatais que fundamentaram tais decisões intersectaram questões internacionais e domésticas situadas nesse período. As diretrizes de política externa estavam atreladas ao alinhamento ocidental no contexto da Guerra Fria, marcado pela posição anticomunista, o que favorecia a recepção de refugiados que fugiam de países europeus socialistas. Paralelamente, os interesses internos se nortearam pelo desenvolvimento socioeconômico nacional, com o intuito de atender à necessidade de mão de obra para a agricultura e de operários qualificados para a indústria incipiente que se desenvolvia no estado de São Paulo; além do objetivo de preservar as características europeias da população brasileira. Fatores externos políticos, ideológicos, geoestratégicos, com roupagem humanitária convergiram com fatores domésticos socioeconômicos, étnico-culturais e demográficos nesse momento, ensejando decisões favoráveis à recepção de refugiados europeus por parte do Estado brasileiro.

Em termos institucionais legais, as normas que regulavam a admissão de imigrantes se consubstanciavam na legislação doméstica referente à política imigratória. O ingresso de refugiados, em específico, tinha como arcabouço normativo os acordos internacionais aprovados no sistema jurídico-político nacional. Já os critérios para seleção dos refugiados estavam previstos nas instruções gerais orientadoras das missões brasileiras dirigidas aos campos situados na Europa. Com isso, as regras de entrada dos refugiados no território nacional se caracterizavam como seletivas, ao permitir o ingresso apenas de pessoas de origem europeia. A seletividade também se fazia notar nas normas das instruções gerais, que excluía elementos tidos como indesejáveis, seja por razões étnico-religiosas, a exemplo dos judeus, econômicas, como os doentes e deficientes considerados inválidos, político-ideológicas, como os anarquistas e terroristas, e morais, como as prostitutas.

Quando da adesão à Convenção da ONU relativa aos refugiados, o Brasil não somente adotou a reserva geográfica, como também fez reservas a artigos que previam tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, quanto ao direito de associação e de profissão assalariada. Ou seja, não se pretendeu tratar os refugiados europeus admitidos no país da mesma forma que os portugueses, beneficiados

pela cláusula da nação mais favorecida. Esses pontos denotam, mais uma vez, restrições no compromisso brasileiro firmado em relação aos refugiados.

O processo de integração local dos refugiados era viabilizado por meio de instituições estatais (hospedarias de imigrantes), encarregadas de lhes prover acomodação, alimentação, tratamento médico e transporte interno. A recepção dos refugiados também contava com o apoio das organizações internacionais, que auxiliavam com transporte marítimo e financiamento das despesas iniciais dos refugiados europeus no país. O Estado brasileiro se valeu, nessa medida, da relação estabelecida com as organizações internacionais, para propiciar a vinda desses estrangeiros.

A atuação de órgãos estatais se fez notar não apenas quanto à colocação interna dos refugiados, mas também no decurso dos processos legislativos em que se aprovaram a adesão aos tratados internacionais. Nesse ponto, verificaram-se divergências entre instituições que trataram do tema, dentro do Parlamento e do Executivo. O ministro Helio Lobo do MRE, órgão burocrático responsável pela política externa, destacou-se pela defesa e articulação em prol da admissão dos refugiados no país. Outros setores estatais se revelaram contrários, assim como segmentos da opinião pública nacional, que demonstravam resistência à inserção desses imigrantes internamente. Não obstante tais obstáculos, vinculados à imagem e à ideia que permeavam a figura do refugiado nesse momento, a combinação de outros fatores de caráter internacional e nacional possibilitaram o ingresso de refugiados europeus no Brasil.

Assim, a política brasileira em relação aos refugiados adotada no pós-guerra se marcou por um compromisso seletivo, à medida que apenas europeus eram reconhecidos e admitidos, com base no quadro institucional dos acordos internacionais, legislações nacionais e na adesão ao regime internacional da ONU com a reserva geográfica. Como sintetizamos a seguir no Quadro 2, tal política foi fruto da convergência de interesses externos e internos, da articulação do Estado brasileiro com organizações internacionais, a fim de propiciar a recepção dos refugiados no país.

QUADRO 2 – POLÍTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS (1947-1960)

<i>Decisões estatais sobre refugiados</i>	Recepção de refugiados europeus Adesão ao regime da ONU com reserva geográfica Posição frente aos fluxos de refugiados: país receptor via reassentamento ultramarítimo de refugiados europeus
<i>Relação interno/externo: fatores externos</i>	Questão humanitária internacional Recepção de refugiados que fugiam do bloco comunista Política externa: alinhamento ocidental e posição anticomunista
<i>Relação interno/externo: fatores internos</i>	Desenvolvimento socioeconômico nacional Necessidade de mão de obra qualificada para indústria incipiente em São Paulo e para a agricultura Preservação das características europeias na população local
<i>Relação com atores não estatais</i>	Organização internacional: apoio na recepção de refugiados com financiamento do transporte ultramarítimo e despesas iniciais no país
<i>Regulação sobre entrada de refugiados</i>	Legislação nacional (política migratória) Acordos com organização internacional Instruções normativas para missões de seleção na Europa
<i>Condições de vida dos refugiados no país</i>	Instalação em hospedarias de imigrantes (instituições estatais responsáveis pela acomodação, alimentação, assistência médica e transporte interno), com apoio da organização internacional (transporte ultramarítimo e despesas iniciais)

Fonte: elaboração própria

O ponto de ruptura em relação à posição estatal adotada frente aos refugiados no pós-guerra seria dado com uma mudança política interna em meados dos anos 1960. Para compreender a alteração nesse posicionamento, é preciso antes contextualizá-lo no âmbito doméstico.

CAPÍTULO 3: MUDANÇA NA POSIÇÃO ESTATAL E ATUAÇÃO DE NOVOS ATORES

3.1. A dimensão da segurança na política externa e interna

A mudança no cenário político interno seria desencadeada por um golpe em 1964, levando à ascensão dos militares ao poder, que passaram a governar de forma repressiva. A transformação no regime político acarretaria um redirecionamento de várias políticas simultaneamente, afetando não apenas a política interna como também a política externa (HERMANN, 1990). Ideias trazidas pelos novos líderes no governo implicavam alteração na configuração de interesses, assim como a criação de novas instituições, incluindo legislações domésticas (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993).

Uma nova Constituição foi adotada em 1967 e uma série de Atos Institucionais, decretada. Em especial, o de número 5, de 1968, que vigorou por dez anos, permitiu ao Presidente da República fechar o Congresso Nacional, intervir nos governos estaduais e municipais, cassar mandatos, suspender direitos políticos e afastar servidores públicos. O regime ditatorial, que perdurou por duas décadas no país, marcou-se pelo emprego de violência e violações de direitos humanos, especialmente de direitos civis e políticos, com cerceamento da liberdade de expressão, prisões arbitrárias, desaparecimentos e prática de tortura (VIZENTINI, 2003; CARVALHO, 2003; MEZAROBBA, 2003).

Nesse contexto, os interesses nacionais se pautavam pela noção de segurança, vinculada à ideia de ameaça comunista, que perpassava tanto o plano internacional como o doméstico. A política externa se baseava na segurança hemisférica, seguindo a ideologia anticomunista, pautada pelo alinhamento ocidental no âmbito da Guerra Fria (CERVO; BUENO, 2002; VIZENTINI, 2003). A preocupação com segurança tomou maior proporção regional, especialmente em meados de 1970, com a operação Condor⁶⁷, fundada na

⁶⁷ Quanto ao nome da operação é interessante notar que: “O símbolo para a cooperação entre os regimes dos generais, também conhecida por ‘Mercosul do Terror’, foi o majestoso condor – maior ave voadora do mundo, senhor das montanhas nevadas da Cordilheira dos Andes. Ruflando as poderosas asas de plumagem

colaboração entre regimes militares na região. A aliança interligou os órgãos repressivos da Argentina, Bolívia, do Chile, Uruguai, Paraguai e Brasil, com o intuito de trocar informações e rastrear adversários políticos que se encontravam em países vizinhos (MARIANO, 2003).

Na seara doméstica, instituíram-se normas e instituições voltadas para a questão securitativa, formando-se um aparato institucional, no âmbito estatal, para controlar e reprimir a sociedade. O Decreto-Lei n. 200 de 1967 estabeleceu o Conselho de Segurança Nacional (CSN), órgão de assessoramento imediato do Presidente da República na formulação e condução da política de segurança nacional (BRASIL, 1967). Outro órgão criado foi o Serviço Nacional de Informações (SNI), com a finalidade de coordenar o fluxo de informações, especialmente as que interessassem à esfera da segurança nacional. Dois anos depois, o Decreto-Lei n. 898/69 previa os crimes contra a segurança nacional, trazendo como sua definição: “A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna”. As penas aplicadas para a prática desses crimes abrangiam a pena de morte e a prisão perpétua (BRASIL, 1969a). Também estava suspensa a garantia de habeas corpus nesse caso, como estabelecia o Ato Institucional n. 5 de 1968.

O tema da imigração não ficou a salvo das novas medidas adotadas internamente. O Decreto-Lei n. 941/69 passou a regular a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, o qual era passível de expulsão do território nacional caso atentasse “contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade e a moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais” (BRASIL, 1969b). O Decreto 66.689 de 1970 definia as regras de entrada e saída no país, com vistas a “preservar a segurança nacional, a composição étnica do Brasil, sua organização institucional e seus interesses políticos, socioeconômicos e culturais” (BRASIL, 1970).

negra (que podem atingir até três metros de envergadura, segundo a enciclopédia Webster) acima dos 6 mil metros de altitude, esse grande abutre desconhece fronteiras. Com garras potentes e bico de pinça, alimenta-se preferencialmente de cadáveres de pequenos animais. Eventualmente, quando está faminto, rapina e mata” (MARIANO, 2003).

A legislação imigratória regulamentava o ingresso de estrangeiros no país a partir do ideário securitativo, que tratava o imigrante como perigo potencial à nação. Ao mesmo tempo, levava em conta a necessidade de mão de obra qualificada que se fazia presente no mercado de trabalho interno, ligada ao desenvolvimento socioeconômico nacional.

A política imigratória, nesse momento, estava a cargo do Ministério do Trabalho e Previdência Social, nos termos do Decreto-Lei n. 200 de 1967 (BRASIL, 1967). Envolvia ainda outros órgãos ministeriais: o Ministério da Justiça, responsável por assuntos relativos à cidadania e nacionalidade, das Relações Exteriores, com atribuição sobre serviços consulares, do Interior, com funções relacionadas à radicação das populações, ocupação do território e migrações internas, e da Saúde, encarregado da vigilância sanitária de fronteiras (ARQUIVO NACIONAL, MTPS, 1968).

A política de imigração, nos primeiros anos do regime militar, segundo órgãos ministeriais, processava-se pelo caráter técnico, a partir da seleção de mão de obra estrangeira (ARQUIVO DO ITAMARATY, DEPARTAMENTO CONSULAR E DE IMIGRAÇÃO, 1964a). Norteava-se pelos seguintes critérios: proteção do trabalhador nacional, coordenação da entrada e saída de recursos humanos, necessidade de suplementação de mão de obra nacional, mediante a atração de técnicos especializados para o desempenho de profissões e atividades nas quais houvesse demanda no mercado de trabalho do país, contribuição das correntes imigratórias para o desenvolvimento social e econômico de determinadas áreas do território nacional (ARQUIVO NACIONAL, MTPS, 1968).

Já no final dos anos 1970, assumia maior grau de seletividade e maiores restrições, assim definida:

(...) a política imigratória que o Brasil pratica hoje ao fundamentar-se nos princípios de que 1) não consulta ao interesse nacional qualquer modificação da dinâmica demográfica brasileira, 2) deve haver correlação da entrada de estrangeiros com a segurança interna, 3) convém reduzir o afluxo de estrangeiros aos estritamente úteis e necessários ao

desenvolvimento nacional, não pode deixar-se de classificar como altamente restritiva e seletiva.

Se isso é verdadeiro para a imigração de mão de obra qualificada, que obedece a critérios eminentemente técnicos, é-o forçosamente muito mais no que diz respeito a uma imigração de cunho marcadamente político, como de refugiados (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1978c).

A questão dos refugiados também passou a ser tratada, portanto, pelo prisma da segurança. Segundo estudo da Secretaria Geral do CSN, “a política brasileira em relação aos refugiados envolve aspectos ligados à segurança nacional e como tal deve ser conduzida com a devida cautela por forma a evitar compromissos que possam prejudicar os altos interesses nacionais” (ARQUIVO NACIONAL, SECRETARIA GERAL DO CSN, 1972). Os fatores que deveriam guiar o ingresso territorial de refugiados no país, especialmente em grande contingente, eram expostos da seguinte maneira:

O problema da admissão de refugiados no Brasil tem aspectos diretamente ligados aos interesses de segurança nacional. Qualquer iniciativa que vise a acolher número significativo de populações refugiadas deverá levar em conta:

- a necessidade de rigorosa seleção no sentido de evitar a entrada no país de elementos desajustados ou elementos integrantes de grupos terroristas;
- os inconvenientes que poderão advir com a abertura de exceções, tendo em vista a tendência conhecida de indicar-se o Brasil, por suas condições geofísicas e raciais, como país ideal para acolher as massas de populações refugiadas existentes no mundo;
- o interesse da política externa brasileira em manter equidistância em relação aos conflitos localizados em outros continentes, particularmente àqueles que podem repercutir no âmbito interno (ARQUIVO NACIONAL, SECRETARIA GERAL DO CSN, 1972).

A admissão de refugiados se assentava nos interesses nacionais fundados na lógica da segurança e perpassava o espectro político-ideológico fundamentado pela ameaça comunista, fator orientador tanto da política externa como interna nesse momento. Além disso, o governo sustentava o argumento socioeconômico referente às consequências demográficas decorrentes do acolhimento de expressiva população de refugiados. Nesse

sentido, outro estudo realizado pelo mesmo órgão, que analisava aspectos sobre a questão dos refugiados em relação ao Brasil, salientava os seguintes pontos:

- A imprensa internacional tem apontado o Brasil como o país ideal para absorver os excedentes populacionais de outras partes do mundo.
- Da mesma maneira, existem sugestões para que os espaços vazios do território nacional sejam aproveitados para localizar refugiados de guerra e populações desajustadas ao meio em que vivem.
- Se por um lado, a posição do Brasil, fiel à sua tradição humanitária, recomenda a adoção de uma atitude de compreensão para com o problema, não se deve ignorar os efeitos negativos que poderão advir de uma política internacional que indique o país como recipiendário natural das populações refugiadas.
- Convém, portanto, que as posições assumidas com relação ao problema do refugiado sejam isentas de compromissos que possam prejudicar a política demográfica brasileira, que pretende selecionar as correntes de imigração, de acordo com seus interesses (...) (ARQUIVO NACIONAL, SECRETARIA GERAL DO CSN, 1971).

A política em relação aos refugiados se relacionava com a política demográfica e imigratória do período, partindo do pressuposto de que a entrada de volumoso número de imigrantes poderia gerar grave impacto populacional no país. Mas também estava atrelada a questões humanitárias, considerações de política externa e relações com organismos internacionais.

No que diz respeito aos direitos humanos, verificou-se, de modo geral, um recuo por parte da diplomacia brasileira no tratamento do tema, a partir dos anos setenta. As posições adotadas nos foros internacionais passaram a ser defensivas e isolacionistas (ALVES, 2003; TRINDADE, 2000). Diante da realidade interna, o país passou a ser visto, no âmbito internacional, como violador de direitos humanos. Tanto assim que, no início da década, a Organização dos Estados Americanos (OEA) se uniu aos que condenavam a violência perpetrada pelo Estado brasileiro. Por intermédio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a entidade pediu autorização ao governo para investigar indícios de tortura no país, permissão que foi negada pelas autoridades brasileiras. Em 1972, a Anistia Internacional publicou um relatório sobre alegações de tortura no Brasil. Desde 1974, ao menos, por conta de comunicações apresentadas à ONU sobre violações de direitos

humanos, o Brasil era objeto de consideração dentro do procedimento confidencial da instituição. A situação brasileira foi mantida sob exame pela então Comissão de Direitos Humanos da ONU até 1976 (MEZAROBBA, 2003).

Em relatório divulgado em 1977, elaborado pelo Departamento de Estado dos EUA, antes da posse de Jimmy Carter, o Brasil foi fortemente criticado pelo desrespeito aos direitos humanos. Baseado em documentos fornecidos por organizações internacionais e ONGs, como a mencionada Anistia Internacional, a situação dos direitos humanos no país passava a ser uma exigência legal do referido departamento para países que recebiam assistência militar dos EUA, como o Brasil (MEZAROBBA, 2003). Após as denúncias de violações de direitos humanos no país, a delegação brasileira se candidatou e foi eleita presidente da Comissão de Direitos Humanos na ONU, adotando, contudo, uma postura considerada resistente e reativa (TRINDADE, 1994). O objetivo de tal candidatura era aprimorar a imagem internacional do país, diante do regime político vigente e da decorrente situação de violência interna (SABOIA, 1994; CORREA, 2007).

Com a repressão política doméstica, brasileiros foram banidos ou abandonaram o país, exilando-se em outros países. Ao mesmo tempo, no cenário regional de ditaduras militares, milhares de sul-americanos perseguidos em seus países de origem se dirigiram ao Brasil. As mudanças de rumo na política brasileira e na região impactavam a posição brasileira frente aos fluxos de refugiados, deixando de ser oficialmente um país receptor, via reassentamento ultramarítimo, para se tornar um país de origem de refugiados. Assim afirmavam as autoridades brasileiras, no final dos anos 1970, que o Brasil não era mais um país de imigração. Embora não constituísse mais um país oficial de acolhimento, o governo militar consentiu que operasse como país de trânsito para os refugiados sul-americanos que ingressavam em território brasileiro e buscavam, com apoio da agência da ONU, reassentamento em outros países, como veremos adiante. De maneira geral, alterava-se a postura estatal, destacando-se o recuo formal no compromisso brasileiro com a causa dos refugiados. O regime internacional relativo aos refugiados também seria marcado por uma modificação importante, como abordaremos a seguir.

3.2. Modificação no regime internacional e a posição brasileira

Durante a década de 1960, novos fluxos de refugiados emergiram na África e na Ásia, decorrentes dos movimentos de descolonização nesses continentes, atestando que essa questão não se restringia ao contexto da Segunda Guerra Mundial e tampouco à Europa (ACNUR, 2000a).

No cenário da confrontação bipolar, tanto os países do bloco ocidental quanto os do bloco soviético buscaram exercer influência sobre os novos Estados que se formavam. A assistência aos refugiados aparecia, assim, como elemento central das políticas externas da superpotência estadunidense e de outros países ocidentais, direcionadas aos países recém-constituídos. Ao mesmo tempo, o ACNUR passou a se voltar para o mundo em desenvolvimento, onde despontavam grandes fluxos de deslocados. Além do confronto Leste-Oeste, as relações no eixo Norte-Sul passavam a impactar o tratamento dado à questão dos refugiados no cenário internacional (LOESCHER, 1996; Idem, 2001d).

Como a Convenção de 1951 havia sido limitada temporalmente e apresentava a possibilidade de ser restringida também geograficamente, não podia ser aplicada aos novos deslocamentos, deixando os africanos e asiáticos descobertos por esse regime internacional. A necessidade de se alterar o texto da Convenção decorreu, novamente, dos interesses defendidos pelos atores envolvidos, seja pelos países ocidentais, que se interessavam pelos refugiados provenientes das ex-colônias, seja pelo Alto Comissário, que advogava a ampliação da definição de refugiado⁶⁸ (HARRELL-BOND, 1996). Optou-se, então, por elaborar um instrumento internacional independente, embora relacionado com a Convenção. Isso porque o processo de emenda, que exigia a convocação de uma conferência internacional com todos os Estados-parte da Convenção, seria mais demorado (ACNUR, 2000a).

⁶⁸ Segundo Harrell-Bond (1996), o Alto Comissário vinha fazendo campanha nesse sentido desde 1956.

O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados procurou resolver os problemas gerados pelas duas limitações da Convenção⁶⁹, modificando a definição de refugiado. Colocava-se fim à reserva temporal, ao mesmo tempo em que os Estados que se comprometessem com as obrigações da Convenção ao aderir ao Protocolo ficavam impossibilitados de adotar a reserva geográfica⁷⁰ (ACNUR, 1996c). Era uma forma de sanar essa restrição, fazendo com que os novos Estados que passassem a se comprometer com a questão dos refugiados pudessem receber pessoas oriundas de qualquer parte do mundo⁷¹. Por outro lado, outras lacunas presentes na Convenção não foram supridas pelo novo instrumento, dentre elas, como se processaria a recepção dos refugiados e o processo de elegibilidade referente à concessão do estatuto de refugiado pelos países-membros.

O texto do Protocolo foi elaborado em 1966 e aprovado no ano seguinte. Poucos anos antes, já se iniciava o debate em torno dos novos refugiados, de origem afro⁷²-asiática.

⁶⁹ Nesse aspecto, é interessante notar os considerandos do Protocolo de 1967:

“Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra em 28 de julho de 1951, só cobre aquelas pessoas que se tornaram refugiados em resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951,

Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas situações de refugiados e que os refugiados em causa poderão não cair no âmbito da Convenção,

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1º de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto (...)” (ACNUR, 1996c, p. 85).

⁷⁰ Os EUA ilustram esse ponto: o país não havia assinado ou ratificado a Convenção de 1951 e passou a se comprometer com o regime internacional sobre refugiados em 1968, quando aderiu ao Protocolo de 1967 (ACNUR, 1996b).

⁷¹ Conforme o disposto no artigo 1º do Protocolo de 1967, transcrito abaixo:

“(1) Os Estados-Parte no presente Protocolo obrigam-se a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados tal como a seguir definidos.

(2) Para os efeitos do presente Protocolo, o termo ‘refugiado’ deverá, exceto em relação à aplicação do parágrafo 3 deste artigo, significar qualquer pessoa que caiba na definição do artigo 1, como se fossem omitidas as palavras ‘como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951’ e as palavras ‘como resultado de tais acontecimentos’, no artigo 1-A (2).

(3) O presente Protocolo será aplicado pelos Estados-parte sem qualquer limitação geográfica, com a exceção de que as declarações existentes feitas por Estados já partes da Convenção de acordo com o artigo 1-B (1) (a) da Convenção deverão, salvo se alargadas nos termos do artigo 1-B (2) da mesma, ser aplicadas também sob o presente Protocolo” (ACNUR, 1996c, p. 85-86).

⁷² Dois anos após a aprovação e entrega em vigor do Protocolo de 1967, uma importante iniciativa se observou no continente africano. Países preocupados com a estabilidade regional e entendendo que o regime internacional da ONU não seria suficiente para lidar com os novos fluxos de refugiados na região, decidiram estabelecer normas para tratar dessa questão a partir da perspectiva regional. O ACNUR também se revelou

O representante brasileiro assim se colocaria frente à extensão da definição de refugiado:

Nossa atitude é contrária à tendência manifestada por alguns governos no sentido de ampliar a conceituação desse termo ('refugiado'), tornando-o extensivo aos refugiados 'novos', ou seja, os afro-asiáticos. Entende o governo brasileiro que a migração de refugiados não deve ser fator agravante de densidade demográfica do país (...).

A delegação do Brasil fará sentir que mantém o mesmo ponto de vista sustentado em reuniões anteriores; assim, aceita participar somente do movimento de refugiados 'antigos', isto é, os que se deslocaram na Europa por força dos acontecimentos ali desenrolados antes de 1º de janeiro de 1951, quando foi assinada a Convenção, não cabendo assumir compromissos no concernente a afro-asiáticos, os chamados refugiados 'novos', a despeito de constituir esse problema uma responsabilidade internacional. Como justificação de nossa posição, será explicado o fato de o Brasil possuir uma população ativa (...), com uma taxa de crescimento vegetativo excessivamente alta – 3,1% – e de não poder, em consequência disso, permitir imigração meramente demográfica tendente a agravar o desequilíbrio verificado entre o baixo índice de produtividade e o explosivo crescimento populacional (ARQUIVO DO ITAMARATY, DEPARTAMENTO CONSULAR E DE IMIGRAÇÃO, 1964c).

um ator fundamental no processo de constituição do primeiro regime regional sobre refugiados. Vale lembrar que a agência da ONU encampava a ideia de ampliação da definição clássica de refugiado e, como destaca Harrell-Bond (1996), envolveu-se, assim, na elaboração do texto africano.

O principal marco do regime africano foi a ampliação da definição de refugiado, em comparação à definição clássica, construída pelo regime da ONU. A Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) de 1969 cunhou uma definição ampliada de refugiado aplicável a: “qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem a nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar de residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade” (OUA, 1969). Os motivos ampliados de refúgio (“agressão, ocupação externa e dominação estrangeira”) refletiam o contexto de descolonização africana como fatores geradores dos deslocamentos. Com isso, a definição regional trouxe uma inovadora contribuição, ao possibilitar que fossem considerados como refugiados indivíduos que fugiam de conflitos internos e outras formas de violência em seus países de origem. A plataforma central do regime africano se baseava na ideia de compartilhamento de encargos, a qual não havia sido colocada pelo regime internacional da ONU. A proibição absoluta da devolução e o repatriamento voluntário, enfatizando a decisão baseada na vontade do refugiado, a sua segurança, os direitos após o retorno e o dever do país de origem em cooperar e facilitar a operação, foram inovações significativas que trouxeram avanços não só para proteção regional como global dos refugiados. Por outro lado, também havia lacunas no texto da Convenção africana: não houve provisões quanto à segurança dos refugiados; não se estipularam mecanismos específicos de fiscalização para supervisionar a situação do refugiado no país de acolhida, nem se designou uma organização encarregada de exercer essa tarefa, como o ACNUR ou a própria OUA (OKOTH-OBBO; O’CONNOR; KJAERUM; CHANTAVANICH, 2003).

Retomaremos o regime africano no próximo capítulo, ao tratarmos do regime latino-americano.

A aplicação da definição a refugiados que não tivessem origem europeia parecia não interessar, naquele momento, ao governo brasileiro. Os argumentos levantados para tanto se fundavam em fatores socioeconômicos e demográficos. Fazia-se presente também a questão jurídica, já que o Brasil, quando da assinatura e ratificação da Convenção, havia adotado a reserva geográfica, assumindo compromissos internacionais apenas em relação aos refugiados europeus. Outros aspectos eram justificados pelo representante do MRE:

(...) em princípio, a ampliação do conceito de refugiado tal qual agora contemplada no Protocolo ao Estatuto (...) dos refugiados não consulta aos legítimos interesses do governo brasileiro. Primeiro, porque nesse conceito se incluirão os deslocados políticos que a atual lei imigratória brasileira rejeitaria como imigrante qualificado sob o aspecto profissional e de saúde. Em segundo lugar, o Brasil, nos termos do aludido Protocolo, viria a aceitar novos encargos financeiros a título humanitário (ARQUIVO DO ITAMARATY, MISSÃO BRASILEIRA JUNTO À ONU, 1966).

Novamente, destacavam-se questões sociais e econômicas envolvidas na entrada de imigrantes no país, os quais deveriam suprir a necessidade de mão de obra especializada no país, nos moldes da política imigratória. Um ponto relevante era o peso financeiro⁷³ que as novas obrigações em relação aos denominados ‘novos refugiados’ acarretariam.

Porém, como a maioria dos membros do Comitê Executivo do ACNUR se manifestou a favor do texto, durante a 16ª sessão do comitê, realizada em 1966, da mesma forma se posicionou a delegação brasileira:

Dado o novo caráter assumido pelos movimentos migratórios de refugiados que interessam especialmente aos países africanos, e a ausência de participação do Brasil nesses movimentos que poderão implicar quando muito numa contribuição financeira simbólica, acredito que seria politicamente desaconselhável que a nossa missão junto à ONU

⁷³ O governo brasileiro entendia, assim, ser descabida qualquer participação financeira do Brasil em relação aos refugiados afro-asiáticos, ‘uma vez que não assumiu compromisso algum quanto a esse tipo de refugiado extra-europeu’ (ARQUIVO DO ITAMARATY, DIVISÃO DE IMIGRAÇÃO, 1965).

venha opor-se à posição assumida a respeito pela maioria dos países participantes do Comitê Executivo do ACNUR⁷⁴ (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1966).

O representante do MRE frisava ainda que a adoção do Protocolo seria “quase inevitável”, devido ao apoio do bloco afro-asiático (ARQUIVO DO ITAMARATY, MISSÃO DO BRASIL JUNTO À ONU, 1966). A posição favorável do Brasil também estava relacionada com os efeitos jurídicos decorrentes da adesão ao instrumento, haja vista que o texto não trazia concessões maiores aos refugiados além dos direitos garantidos aos estrangeiros em geral (ARQUIVO DO ITAMARATY, DIVISÃO DE IMIGRAÇÃO, 1966c).

Em 1970, três anos após a entrada em vigor do Protocolo⁷⁵, o então ministro interino das Relações Exteriores, Jorge de Carvalho e Silva, sugeriu que o presidente Médici obtivesse autorização do Congresso Nacional para que o Brasil pudesse: a) aderir ao Protocolo; b) “estender a aplicação da Convenção e do Protocolo aos refugiados de origem não europeia”; c) “retirar as reservas aos artigos 15 e 17, parágrafos 1º e 3º, e substituindo-as por uma declaração interpretativa”, pela qual os refugiados passariam a gozar do mesmo tratamento concedido aos estrangeiros em geral (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1970).

⁷⁴ Quanto à relação entre o governo brasileiro e o ACNUR, a pedido da agência da ONU, em 1965, o Brasil acolheu um grupo de sete famílias, totalizando quarenta russos brancos velhos crentes (*old believers*) que se encontravam em Hong Kong e desejavam se reunir a parentes radicados em núcleos coloniais em Santa Cruz e Pau Furado, no estado do Paraná. O ACNUR e o Conselho Mundial de Igrejas haviam se comprometido a custear as despesas de viagem e uma quantia per capita para instalação do grupo naqueles núcleos (ARQUIVO DO ITAMARATY, DEPARTAMENTO CONSULAR E DE IMIGRAÇÃO, 1965; Idem, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1965; Idem, DIVISÃO DE IMIGRAÇÃO, 1966a). Em 1966, o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, príncipe Saddrudin Aga Khan, visitou oficialmente o Brasil, passando por Rio de Janeiro, Brasília, São Paulo, Ponta Grossa e Curitiba. Na região de Ponta Grossa, verificou o estado das colônias agrícolas dos russos brancos *old believers* em Santa Cruz (ARQUIVO DO ITAMARATY, DIVISÃO DE IMIGRAÇÃO, 1966b).

⁷⁵ O texto passou a vigorar no mesmo ano de sua adoção, após a adesão de seis países: Vaticano, República Centro Africana, Camarões, Gâmbia, Senegal e Suécia (ACNUR, 1966b).

O entendimento defendido pelo ministro interino do MRE quanto aos fluxos de refugiados situados naquele contexto histórico partia do pressuposto de que:

Havendo a maioria dos acontecimentos que causaram o aparecimento de refugiados, após 1º de janeiro de 1951, ocorrido tanto na Europa quanto em outras partes do mundo, nada há que desaconselhe a ampliação pelo Brasil do âmbito da Convenção aos acontecimentos verificados na Europa ou alhures (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1970).

Em correspondência dirigida ao ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, Jorge de Carvalho e Silva novamente argumentava que restringir a aplicação da Convenção e do Protocolo não lhe parecia lógico, “tendo em vista que os acontecimentos que deram origem a grande número de refugiados, principalmente após 1951, ocorreram tanto na Europa como em outros continentes” (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1970).

Quanto às reservas aos artigos da Convenção, feitas quando de sua ratificação, justificava que: “Tal como formulada, a reserva parece indicar que o Brasil não concede direito algum aos refugiados, no domínio do direito de associação e no exercício de atividade assalariada”. A proposta era substituir as reservas aos dispositivos por uma declaração interpretativa a fim de que os refugiados pudessem gozar do mesmo tratamento concedido aos estrangeiros em geral (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1970).

Outros órgãos estatais foram consultados a respeito do parecer do MRE. A Comissão Permanente de Direito Social do Ministério do Trabalho e Previdência Social opinou da seguinte maneira:

(...) na conformidade da manifestação do órgão ministerial que cuida da política de imigração do país, não haverá inconveniente na adesão do Brasil ao Protocolo de 1967 e na extensão deste e da Convenção de 1951 aos refugiados de origem não europeia, desde que a admissão destes no território nacional seja feita pelo sistema de pré-colocação, sob os auspícios de entidades pré-credenciadas e particularmente o CIME, nas

profissões em que se verifique a existência de menor demanda no mercado de trabalho.

(...) é imperioso evitar a recepção pelo Brasil de refugiados de conflitos atuais, oriundos de todas as partes do mundo, sem o indispensável resguardo das necessidades do mercado de trabalho interno, da política de garantia de emprego aos nacionais e de proteção ao trabalhador brasileiro (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO SOCIAL, 1970a).

A referida comissão do Ministério do Trabalho e Previdência Social condicionava, assim, a extensão da aplicação da Convenção aos refugiados não europeus às oportunidades de trabalho dadas pelo mercado nacional, considerando o cenário socioeconômico interno.

A Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça também se manifestou em prol da adesão ao Protocolo. No tocante às reservas, o assessor realçava o fato de inexistirem restrições nessas matérias postas pela legislação doméstica. No tocante ao direito de exercer profissão assalariada, segundo ele, “não seria crível que o governo (...) viesse a proibir o exercício de qualquer atividade laboratícia, condição *sine qua* da sobrevivência dos refugiados. A não ser que o Brasil se propusesse a sustentá-los até que cessassem as causas determinantes do refúgio, o que seria um contra-senso” (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULTORIA JURÍDICA DO MJ, 1970). E ia além:

No mundo conturbado de nossos dias, o reconhecimento de refugiados, antes de ser um princípio de índole cristã, é um dever dos Estados independentes. O Brasil, país de tradições nitidamente humanitaristas, não poderia opor restrições de qualquer ordem aos refugiados do mundo, salvo obviamente àquelas atividades que viessem a atentar contra nossa soberania, princípios democráticos e ordem institucional.

Não devemos ter fronteiras, limitações ou outros quaisquer empecilhos à vinda de cidadãos do mundo sem pátria livre que aqui queiram aportar para retemperar suas forças, tranquilizar o espírito e encontrar o ambiente de paz necessário às suas necessidades laboratícias (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULTORIA JURÍDICA DO MJ, 1970).

A Secretaria Geral do CSN, por sua vez, apontava que as condições propostas pelo MRE não prejudicariam os interesses ligados à segurança nacional. De

acordo com o estudo sucinto n. 073/1ª SC/ 71: “Com a assinatura do Protocolo sobre o estatuto do refugiado e adoção das alterações sugeridas pelo Itamaraty, não haverá comprometimento da política imigratória e de integração do território nacional desenvolvidas pelo governo” (ARQUIVO NACIONAL, SECRETARIA GERAL DO CSN, 1971). A Exposição de Motivos n. 78/71, elaborada pelo mesmo órgão, endossava a pretensão do MRE para que o Brasil passasse a aplicar a Convenção conforme “a amplitude prevista pelo artigo 1B2, ou seja, sem limitação geográfica”, assim como substituir as antigas reservas por uma declaração interpretativa (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, 1971a).

O presidente Médici encaminhou, então, o texto, acompanhado pela referida exposição de motivos, ao Parlamento, dando início ao processo legislativo. Na Câmara dos Deputados, o parecer da Comissão de Relações Exteriores foi favorável a “ampliar aos novos refugiados, frutos das novas convulsões ocorridas após o ano de 1951, os benefícios que tinham sido outorgados aos então existentes [refugiados]”, alargando a aplicação da Convenção. Seguindo para o Senado, o projeto de Decreto Legislativo n. 93 foi aprovado em 1971, autorizando a ratificação do instrumento internacional (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1971).

Ao efetuar o depósito do termo de adesão ao Protocolo na ONU, em 1972⁷⁶, o governo brasileiro retirou as reservas feitas aos artigos 15 e 17, parágrafos 1º e 3º, da Convenção, declarando, com isso, que os refugiados passariam a gozar do tratamento concedido aos estrangeiros em geral, excetuando-se o preferencial, concedido aos portugueses (ARQUIVO DO ITAMARATY, MISSÃO JUNTO À ONU, 1972). Contudo, nesse momento, não houve o levantamento da reserva geográfica, ainda que o Itamaraty tenha se posicionado nesse sentido e obtido apoio de outros órgãos estatais: do MTPS, MJ e CSN. Internamente, o Decreto n. 70.946 de 1972 promulgou o Protocolo (BRASIL, 1972).

⁷⁶ Dentre os países da região, a Argentina já havia aderido ao Protocolo no ano de sua aprovação e entrada em vigor, em 1967; o Paraguai e o Uruguai, em 1970; e o Chile o fez na mesma época que o Brasil, em 1972 (ACNUR, 2005a).

Dessa forma, a decisão de aderir ao instrumento que modificava o regime internacional relativo aos refugiados pode ser vista como meramente formal, considerando que não houve concessão do estatuto de refugiado por parte do governo militar nos anos seguintes à adesão.

Tanto assim que, ainda em 1972, o Brasil, dentre outros países, foi consultado pelo Reino Unido a respeito da admissão de milhares de asiáticos que haviam sido expulsos de Uganda. O ministro das Relações Exteriores, Mario Gibson Barbosa, entendeu que existiam inconvenientes na entrada de contingente significativo de refugiados, sobretudo em relação às necessidades do mercado de trabalho interno (ARQUIVO NACIONAL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1972).

Além disso, salientava que:

A longo prazo, a eventual admissão de tais imigrantes pelo Brasil, em números consideráveis e como programa especial, poderia acarretar consequências prejudiciais aos interesses nacionais e contrárias às diretrizes básicas da política imigratória brasileira, já que:

- esse fluxo imigratório novo tenderia a estender-se a minorias étnicas em outras áreas da África;
- criar-se-ia precedente explorável em benefício de contingentes mais numerosos de “refugiados” e de excedentes populacionais de diferentes partes do mundo;
- configurar-se-iam sérios riscos de encorajamento direto de uma política indiana de colocação no Brasil de seus excedentes demográficos;
- possíveis repercussões desfavoráveis às relações do Brasil com alguns países africanos;
- pela aplicação inevitável do princípio de reunião familiar, o fluxo imigratório expandir-se-ia em poucos anos;
- estabelecendo-se certamente nas maiores metrópoles brasileiras, tal contingente contribuiria para o agravamento de problemas urbanos e sociais naqueles centros (ARQUIVO NACIONAL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1972).

Diante dessas considerações, o parecer do MRE sugeria que deveriam ser aceitos apenas aqueles que atendessem às exigências dos programas imigratórios brasileiros já implementados, sem que fossem feitas quaisquer alterações (ARQUIVO NACIONAL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1972).

No mesmo sentido, a Secretaria Geral do CSN acrescentava que poderia haver sérios prejuízos à segurança nacional, devido à possibilidade de ingresso de “populações desajustadas e mesmo elementos vinculados à subversão internacional”, além da “tendência da opinião pública mundial em apontar o Brasil como recipiendário natural das massas de refugiados” e, por fim, “o comprometimento do equilíbrio e da equidistância da política brasileira em relação aos conflitos locais”. Concluía, com isso, reiterando a posição do MRE (ARQUIVO NACIONAL, SECRETARIA GERAL DO CSN, 1972).

As preocupações sobre a admissão de número expressivo de refugiados abrangiam fatores demográficos, socioeconômicos, políticos internacionais e internos. A recepção baseada na concessão do estatuto de refugiado não era concebida, nesse momento, como compatível com o ideário securitivo e, portanto, com os interesses nacionais que orientavam o governo militar. O ingresso formal de estrangeiros no território nacional deveria se pautar, portanto, pelos programas de imigração ou pela aplicação de outros estatutos legais previstos na legislação imigratória doméstica.

A manutenção da reserva geográfica à Convenção quando da adesão ao Protocolo impossibilitava que asiáticos, africanos e latino-americanos fossem reconhecidos como refugiados pelo governo brasileiro. Um ano após a ratificação do Protocolo, o ACNUR já fazia gestões junto ao Itamaraty em relação ao levantamento da referida reserva, mas o representante do órgão estatal apontava que a situação ainda não era esperançosa naquele momento (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1973).

A emergência de novos fluxos de refugiados no cenário regional, em decorrência de perseguições e repressão política levadas a cabo pelas ditaduras militares, gerava um problema que envolvia não apenas os Estados, mas também as instituições representantes da sociedade civil e a organização internacional.

3.3. Atores não estatais frente ao Estado: parceria em prol de refugiados

Diante do contexto doméstico, instituições religiosas e outros grupos sociais passaram a se opor ao regime militar. A sociedade civil tomava forma, assim, em contraposição ao Estado governado de forma repressiva (COSTA, 2002). A Igreja Católica, em seus vários órgãos, despontava como defensora dos direitos humanos, oferecendo resistência às práticas empreendidas pelo governo (CARVALHO, 2003). Muitos religiosos brasileiros foram perseguidos, presos, processados e torturados pelos militares, ao passo que religiosos estrangeiros foram expulsos do país (SKIDMORE, 1988; MEZARROBA, 2003).

Em 1972, estabeleceu-se um novo organismo ligado à Igreja Católica: a Comissão Justiça e Paz⁷⁷, sediada em São Paulo. Além de atender os casos de tortura, considerada como grave violação de direitos humanos, objetivava desenvolver atividades para transformar as condições socioeconômicas brasileiras. A Comissão passou a atuar também em outros países sul-americanos que viviam sob as ditaduras militares, como Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. Mantinha contato com as Comissões de Justiça e Paz desses países ou com outras organizações de defesa de direitos humanos. A ideia era promover ajuda e proteção aos refugiados latino-americanos, defendendo os perseguidos e oprimidos na região (GREGORI, 2009a; Idem, 2009b).

O problema dos refugiados na América Latina tinha origem em 1976 e se situava, sobretudo, na Argentina, onde foram registrados⁷⁸ milhares de chilenos que fugiam

⁷⁷ Segundo Gregori (2009b, p. 240-1): “A comissão praticava uma clandestinidade institucionalizada. Na realidade, muito do que fazíamos não queríamos que o regime soubesse. Sempre agíamos com muito cuidado e discrição. Nunca tivemos mais que um ou dois funcionários da mais absoluta confiança. (...) As reuniões eram quinzenais, nas quais discutíamos a conjuntura, com base no noticiário e informações que chegavam ao nosso conhecimento, sempre referentes a violações dos Direitos Humanos. Mantínhamos canais próprios de informação, como se fossem plantões, e a rede de pastorais das diversas arquidioceses, o que nos permitia ter uma visão bem ampla sobre a situação dos Direitos Humanos em todo o país”.

A Comissão Justiça e Paz fazia parte da Arquidiocese de São Paulo, dirigida pelo cardeal dom Paulo Evaristo Arns, à qual também pertencia a Cáritas Arquidiocesana, como veremos adiante (SANTOS, 2003).

⁷⁸ O aide-mémoire do ACNUR de 1977 mencionava que, no ano anterior, 14.000 refugiados chilenos foram registrados na Argentina, dos quais menos de 4.000 tinham sido reassentados e 10.000 ainda se encontravam em território argentino (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, ACNUR 1977a).

da perseguição e repressão política perpetrada pelo governo presidido por Pinochet (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977s). O assunto era controverso, já que os refugiados latino-americanos em geral eram considerados terroristas, subversivos, oponentes ativos e criminosos pelas autoridades governamentais. Desse modo, os governos do Cone Sul concebiam tal questão com sendo de responsabilidade da ONU e da comunidade internacional (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978c).

Embora o Brasil não acolhesse oficialmente refugiados, como as fronteiras territoriais não são passíveis de controle total, possuindo certa permeabilidade, sul-americanos conseguiam cruzar as linhas fronteiriças e, com isso, adentrar o território brasileiro. Os chilenos foram os primeiros a chegar, três anos após a tomada do poder pelos militares no país de origem, em 1973; seguidos pelos argentinos, com o golpe de 1976.

Em dezembro de 1976, outro órgão da Igreja Católica passou a se envolver com a causa dos refugiados. Naquele ano, a Cáritas brasileira havia sido solicitada por um padre chileno a alojar, atender e assistir cinco pessoas que estavam fugindo da ditadura militar no Chile. A missão foi direcionada, então, à Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro⁷⁹ (PONTE NETO, 2009). De acordo com a entrevista realizada com o diretor da instituição, Cândido Feliciano Ponte Neto:

(...) me dirigi ao gabinete do cardeal dom Eugenio Sales, expus a carta para ele. Ele ficou muito pensativo, ele sabia que a gente fazia o trabalho pontual, num caso ou outro. Aí (...) conversamos um pouco, ele manifestou o desejo de ter o trabalho aqui no Rio de Janeiro, que era muito necessário. (...) No outro dia, voltei e quando entrei na sala dele: ‘Eu já decidi, nós vamos ter um trabalho de atendimento a refugiados no Rio de Janeiro’. (...) Ele ligou para o comando militar do leste na época e disse ao general que atendeu, apenas comunicou mais ou menos assim: ‘General, a partir de hoje, estou começando o trabalho de assistência a refugiados na minha casa, não quero ser incomodado’. E disse mais três palavras, ‘até logo’. Foi rápido o telefonema (PONTE NETO, 2009).

⁷⁹ De acordo com Sprandel e Milesi (2003, p. 118), a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, “desde 1975, ajudava de forma esporádica argentinos, chilenos e uruguaios que procuravam apoio financeiro, acolhimento e orientação para sair do país e buscar refúgio alhures”.

Nas palavras de dom Eugenio Sales:

Liguei para o general Sylvio Frota, ministro do Exército, com quem convivi quando era comandante do I Exército, no Rio. Falei: “Se você receber comunicação de que comunistas estão abrigados no Palácio São Joaquim, de que estou protegendo comunistas, saiba que é verdade, eu sou o responsável”. Ele não disse nada, ficou calado, nunca reclamou.

Eram seres humanos que estavam fugindo de sua pátria e encontravam uma autoridade aqui, que era o bispo local. E então eu pus, na questão, toda a força da Igreja, sem saber se agradava ou desagradava. Mas não provocando (SALES, 2010, p. 64).

Embora a Igreja Católica tivesse poder e influência, com capacidade de oferecer resistência ao governo militar, o atendimento aos refugiados sul-americanos no país encontrava dificuldades diante do contexto político interno e regional. Como relatou o entrevistado Ponte Neto: “era difícil imaginar como se pudesse fazer uma coisa estruturada, quando o Brasil também não aceitava a presença dessas pessoas que fugiam de Argentina, Chile e Uruguai, porque eram considerados subversivos, assim como os brasileiros eram presos” (PONTE NETO, 2009).

Não obstante tais empecilhos, a fim de viabilizar a assistência aos refugiados que se encontravam no Brasil, costurou-se a articulação entre instituições religiosas envolvidas com a causa, como descrito pelo mesmo entrevistado:

(...) comecei a entrar em contato com a Comissão Justiça e Paz da CNBB, (...) com a própria CNBB. Comecei a fazer contatos com outras pessoas que já conhecia, que tinha envolvimento, que já conhecia o trabalho. E aí nós começamos a nos organizar, montar uma sala. Já sabia que era permanente e a primeira providência foi logo buscar o apartamento onde alojar essa família. Então, nós alugamos o apartamento em nome da Arquidiocese, levamos a família, conseguimos o recurso que a gente tinha. Isso aconteceu por seis meses. Foi incrível que, no que nós começamos a atender, imediatamente começou a aparecer outros, solteiros, sozinhos, jovens, professores, e começou a se formar um pequeno grupo (PONTE NETO, 2009).

Dom Eugenio Sales complementa o relato:

(...) determinei que o atendimento fosse realizado no Palácio São Joaquim e que apartamentos fossem alugados em nome da Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro, que é a pessoa jurídica da Arquidiocese, para que estivessem segura e condignamente alojados. Houve uma época em que tivemos no Rio mais de 70 apartamentos alugados para abrigar os refugiados que nos procuravam, a maioria com seus familiares, filhos, crianças pequenas.

Enfrentávamos uma situação sem dinheiro, no começo. Utilizávamos recursos da própria Arquidiocese, que tinha uma infraestrutura (SALES, 2010, p. 65).

Além da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, em 1977, a Comissão Justiça e Paz passou a atuar em prol dos refugiados em São Paulo, junto com o grupo CLAMOR, criado com o objetivo de denunciar violações de direitos humanos no Cone Sul (ARNS, 2010).

À época, o Escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Rio de Janeiro também estava recebendo solicitantes de refúgio sul-americanos⁸⁰. O Escritório não estava equipado nem tinha condições para lidar com o problema, razão pela qual pediu ao ACNUR que se ocupasse das atividades com os solicitantes de refúgio. A situação apresentava para a agência de desenvolvimento, na visão de seu representante, um encargo muito pesado. O PNUD solicitou, então, a vinda de um funcionário experiente do ACNUR e que pudesse negociar com as autoridades locais para encontrar soluções para a questão. Em 1977, o ACNUR iniciou, assim, seus trabalhos no Brasil, em caráter emergencial (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1976; Idem, PNUD, 1977a).

As autoridades brasileiras, no entanto, não autorizaram o estabelecimento de um Escritório independente do ACNUR em território nacional. Porém, compreendendo que

⁸⁰ Desde novembro de 1976, o Escritório do PNUD estava recebendo solicitantes de refúgio, sobretudo de nacionalidade argentina e chilena, que invocavam o estatuto de refugiado e pediam intervenção da agência junto ao ACNUR. Até aquele momento, havia quase 50 casos, incluindo mulheres e crianças, e outros com estado de saúde precária. Os problemas surgiram no mês de dezembro, em função do incremento no número de pedidos (ARQUIVO DO ACNUR, PNUD, 1977a).

o Escritório do PNUD não estava preparado para administrar os casos, particularmente diante do número crescente de pessoas chegando ao país, permitiram que um funcionário de alto escalão do ACNUR trabalhasse dentro do Escritório do PNUD (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1976; Idem, PNUD, 1977a). Na visão do ACNUR, ficava claro que as autoridades brasileiras não desejavam tornar oficial a missão da agência especializada para refugiados e preferiam que fosse considerada como reforço ao Escritório do PNUD, numa base temporária (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977j). Como sua presença não era oficialmente reconhecida pelo governo brasileiro, o ACNUR passou a atuar utilizando-se do espaço institucional da outra agência do sistema ONU, que se dispôs a cooperar. A atuação do ACNUR no Brasil se vinculava ao Escritório Regional para o Sul da América Latina, localizado em Buenos Aires (MILESI, ANDRADE, 2010).

O ACNUR entendia que uma parceria com a Cáritas aliviaria o trabalho do PNUD (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977f). Em 1º de dezembro de 1976, representantes da agência da ONU para refugiados e instituições da Igreja Católica se encontraram e decidiram implementar um projeto de assistência em pequena escala. No início do ano seguinte, selou-se o acordo em que a Cáritas Arquidiocesana foi constituída como parceira operacional do ACNUR e passou a receber fundos para assistir os solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977a). Os convênios⁸¹ celebrados entre os atores não estatais tinham como intuito, portanto, viabilizar os programas de atendimento aos refugiados no país (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1976; Idem, CNBB, 1976; Idem, PNUD, 1977c).

Quanto ao princípio das atividades em prol dos refugiados, incluindo as relações entre as instituições, assim compreendia Ponte Neto:

Lógico que a gente conhecia o ACNUR, que não existia aqui (...). Mas isso foi um processo que nós começamos (...) com apoio de muita gente,

⁸¹ Com base no convênio firmado entre a Comissão Justiça e Paz e o ACNUR para assistir refugiados: “Muitas centenas de latino-americanos nessa condição passaram a recorrer à comissão, principalmente uruguaios e argentinos, e chilenos em menor número, que, em sua maioria, só passavam por aqui a caminho de países mais seguros para exilar-se. Outros setores da Cúria metropolitana também auxiliaram nesse trabalho de assistência aos refugiados” (GREGORI, 2009, p. 286).

principalmente da Comissão Justiça e Paz, da CNBB e dos próprios refugiados. Eles mesmos davam ideia de como deveria ser. Aí nós começamos esse trabalho, imediatamente fizemos contato com PNUD (...). Durante os primeiros seis meses mais ou menos, fizemos por nossa conta todo trabalho, depois o PNUD começou a ajudar, veio um oficial do ACNUR, um funcionário internacional (PONTE NETO, 2009).

A Cáritas pretendia assumir a responsabilidade e desempenhar o papel de instituição prestadora de assistência aos solicitantes de refúgio e refugiados ingressantes no país. A organização internacional, por sua vez, apreciava a posição considerada *low key* da instituição religiosa (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977g). Ao mesmo tempo, reconhecia “a excelente colaboração”, vista como “extremamente valiosa”, que a Igreja Católica prestava ao ACNUR (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978d). Já o representante do MRE preferia que o papel da Cáritas fosse o mais limitado possível. O representante do ACNUR assegurou que, de fato, era intenção da agência da ONU restringir o trabalho da Cáritas à assistência, de modo que intervenções frente às autoridades, proteção e processo de elegibilidade dos refugiados seriam realizados através do PNUD. Em sua opinião, a posição do Itamaraty provavelmente seria devida às “relações tensas entre Estado e Igreja” naquele contexto (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977f). De fato, não se deve perder de vista que a Igreja Católica constituía, à época, o principal foco de oposição ao governo militar (CARVALHO, 2003).

Quanto às relações da agência da ONU para refugiados com o governo brasileiro, essa entendia que as autoridades locais demonstraram “grande senso de entendimento e vontade de cooperar com o ACNUR para tentar achar uma solução para o problema dos novos refugiados” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977f). Mas não havia dúvida de que essa posição poderia mudar se o número de refugiados aumentasse acirradamente (Ibidem). Além disso, pesavam implicações políticas e jurídicas subjacentes à presença dos refugiados no país.

Como o Brasil havia aderido à reserva geográfica à Convenção, segundo a qual somente pessoas de origem europeia poderiam ser reconhecidas como refugiados, os latino-americanos ficavam descobertos pelo regime internacional relativo aos refugiados

(ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977o). Assim, não eram reconhecidos oficialmente como refugiados pelo governo brasileiro. Não obstante, as autoridades consentiram que o ACNUR realizasse o processo de elegibilidade dos solicitantes de refúgio em território brasileiro, o qual passou a operar no início de 1977 (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977i). O ACNUR reconhecia o estatuto de refugiado com base em seu mandato (por isso, os refugiados eram chamados de mandatários) e os sul-americanos ficavam sob sua proteção até que a agência conseguisse reassentamento em outros países (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980g).

Os solicitantes do estatuto de refugiado elegíveis individualmente ou *prima facie*⁸² poderiam ser enquadrados, portanto, nas seguintes categorias: refugiados mandatários cujos nomes seriam comunicados às autoridades brasileiras, com base no acordo feito com o ACNUR, refugiados mandatários que, por seu próprio pedido ou qualquer outra razão, não seriam declarados abertamente como elegíveis em seu próprio interesse, de modo que seus nomes não seriam comunicados às autoridades, e, em casos de dúvida ou quando não houvesse elementos suficientes para tomar uma decisão final, o ACNUR poderia promover o reassentamento dos refugiados para outros países (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977i).

Havia problemas acerca da elegibilidade dos sul-americanos, em função do envolvimento em atividades que poderiam ser consideradas terroristas. Militância e participação ativa em movimento de guerrilha poderiam qualificar crimes contra os propósitos e princípios da ONU. Por outro lado, alguns se beneficiavam de anistia e declaravam não ter participado em atividade militar contra o governo. Nesse caso, o ACNUR não enquadraria o caso como cláusula de exclusão ao estatuto de refugiado, tal qual previsto na Convenção⁸³ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977e). Para o órgão

⁸² A elegibilidade *prima facie* se aplica diante de fluxo massivo de refugiados, o que inviabiliza uma avaliação caso a caso baseada em critérios objetivos verificados no país de origem combinados com critérios subjetivos relatados pelo solicitante de refúgio. Diante do contingente numeroso de solicitantes, o processo de elegibilidade é realizado apenas considerando a situação objetiva do país de origem.

⁸³ Segundo o artigo 1º F da Convenção, estão excluídas da possibilidade de obter o estatuto de refugiado: “(...) pessoas acerca das quais existam razões ponderosas para pensar: (a) que cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade (...);

internacional, constituía tarefa difícil definir quem era de fato terrorista, diante da conjuntura vivenciada na América Latina (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978c).

Havia discordância de posicionamentos nessa matéria entre as agências especializadas da ONU. Como o ACNUR passou a operar com a cooperação do PNUD, o representante da agência voltada para o desenvolvimento afirmava ter a impressão de que o ACNUR era um pouco liberal demais ao aplicar o procedimento de elegibilidade, reconhecendo casos que ele pessoalmente tenderia a considerar como terroristas⁸⁴. Mais do que isso, existiam diferenças de pontos de vista dentro do próprio ACNUR em relação à política que deveria ser adotada diante da situação tida como delicada dos refugiados na América Latina. Alguns funcionários entendiam ser fútil buscar a colaboração dos governos locais e que isso poderia ser ainda mais perigoso para os refugiados, já que os governos colaboravam e trocavam informações entre si a respeito de refugiados considerados como inimigos poderosos em sua luta contra a subversão e o terrorismo. Outros chamavam atenção para o fato de que alguns desses refugiados eram membros de grupos políticos que lutavam contra o regime vigente e estavam organizados em base regional, concluindo que a agência não deveria atuar em prol deles (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978c).

A competência do ACNUR para lidar com os refugiados sob o seu mandato no Brasil era aceita pelas autoridades brasileiras, mas elas não pretendiam conceder permissão de residência duradoura aos latino-americanos. Pelo contrário, desejavam que deixassem o país o quanto antes possível (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977c). Logicamente, essa conduta se relacionava com a posição do Brasil no cenário regional e com as repercussões políticas de ter em território nacional refugiados provenientes de países vizinhos, ainda que em situação de trânsito rumo a outros países.

(b) que cometeram um grave crime de direito comum fora do país que deu guarida, antes de neste serem aceitos como refugiados;

(c) que praticaram atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas” (ACNUR, 1996a, p. 63).

⁸⁴ No original: “However, he told me that in some instances he personally had the impression that we are a little too liberal in our eligibility procedure, recognizing cases he would be tempted to consider as ‘terrorists’. I explained our criteria to him and I must say Mr. Ramírez-Boettner is fully prepared to accept it” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977f).

Os refugiados mandatários que se encontravam em território nacional tinham permissão de permanência provisória, com base em recomendações feitas por um grupo de trabalho *ad hoc* de caráter interministerial. Formado em 1977, era composto por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores e da Justiça, do SNI e CSN (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1984c; ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977k; Ibidem, 1979d). Nota-se que essa instância decisória se formava por atores estatais envolvidos nas temáticas das migrações e dos refugiados naquele momento, ao tratar de política externa, política interna e aspectos de segurança.

No início do mesmo ano, durante os primeiros encontros com as autoridades do país, foi acordado que o ACNUR faria o máximo para encontrar possibilidades de reassentamento durante o período de seis meses após a chegada dos refugiados. Para os não reassentados depois desse período, um pedido formal seria feito às autoridades brasileiras para promover a integração local, se necessário, com ajuda financeira do ACNUR. A agência se preocupava com a assistência aos refugiados, que não deveria ser dada indefinidamente. A tentativa de obter permissão de trabalho e de residência para os refugiados, decorrido o prazo mencionado, possibilitaria descontinuar o auxílio fornecido (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977l). Segundo a organização internacional, o governo brasileiro afirmava que o Brasil não era mais um país de imigração e, por isso, seria difícil implementar a integração local dos refugiados no país (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978c). Obviamente, se o propósito era de que os refugiados latino-americanos permanecessem o menor tempo possível em solo nacional, não interessava ao governo viabilizar integrá-los localmente.

As autoridades brasileiras expressavam preocupação com o aumento dos fluxos⁸⁵ de solicitantes de refúgio no país (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977k). Em

⁸⁵ Em maio de 1977, havia cerca de cem casos de refugiados latino-americanos, enquanto outros continuavam a chegar: cinco novos casos eram apresentados por semana (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977k).

meados de 1977, já havia milhares de sul-americanos⁸⁶, sobretudo argentinos, dirigindo-se ao Brasil, especialmente para as duas maiores capitais: São Paulo e Rio de Janeiro (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977n; Ibidem, 1977o). De acordo com o representante do ACNUR, o ministro das Relações Exteriores estava começando a sofrer considerável pressão por parte do ministro da Justiça, responsável pelos estrangeiros admitidos no país. O Departamento de Polícia Federal também se preocupava com a chegada de pessoas alegando ser ou já reconhecidas como refugiados, tendo em vista que, devido a seus contatos e comportamentos políticos, eram tidos como potencial perigo à segurança nacional (ARQUIVO DO ACNUR, PNUD, 1977b).

Apesar dessas preocupações, as autoridades brasileiras afirmavam que a prática de reconhecimento de asilo⁸⁷ internacional seria respeitada e os solicitantes não seriam devolvidos aos seus países de origem (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977k). De qualquer forma, o ACNUR pretendia ser avisado, se possível com antecedência, caso o governo brasileiro cogitasse adotar alguma medida considerada radical, a exemplo da devolução (*refoulement*)⁸⁸ ou a expulsão de refugiados reconhecidos pela agência da ONU (ARQUIVO DO ITAMARATY, DIVISÃO DE TRANSMISSÕES INTERNACIONAIS, 1977).

Alguns casos suscitavam a colaboração do governo brasileiro com outros governos da região em relação a nacionais que estavam no país. Um caso se referia a um refugiado chileno desaparecido, que o ACNUR procurava localizar e, para tanto,

⁸⁶ Segundo o ACNUR, acreditava-se que a maioria dos latino-americanos vinha para o Brasil por razões econômicas ou de conveniência pessoal. Um pequeno número se reportou ao ACNUR e foi aceito enquanto refugiados mandatários (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977o).

⁸⁷ A tradição de asilo tinha longa data na América Latina, apoiada em Convenções regionais, e, conforme o representante do ACNUR, vinha sendo respeitada. Entretanto, como apontava ele, essas convenções objetivavam mais proteger ministros, diplomatas, funcionários de alto escalão durante seu exílio em países vizinhos. Não foram estabelecidas para enfrentar uma situação criada pelo fluxo em massa de refugiados, como a apresentada pelos chilenos na região (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978c).

⁸⁸ Vale lembrar o princípio da não devolução (*non-refoulement*) previsto na Convenção em seu artigo 33 (1), segundo o qual: “Nenhum dos Estados contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação a certo grupo social ou opiniões políticas” (ACNUR, 1996a, p. 74). Em 1977, a Conclusão n. 6 do Comitê Executivo do ACNUR estendeu a aplicação deste princípio aos solicitantes de refúgio (ACNUR, COMITÊ EXECUTIVO, 1977).

diligenciava junto ao governo brasileiro. Havia suspeita de que ele teria sido preso no Brasil e transferido para o Chile, depois de entendimentos diplomáticos entre os dois países, mas o Departamento da Polícia Federal negou o fato (ARQUIVO DO ACNUR, FOLHA DE S. PAULO, 1977a). Pouco depois, a organização internacional teria confirmação de que ele havia sido mandado de volta ao seu país de origem. Outro caso, embora não se qualificassem como refugiados mandatários reconhecidos pelo ACNUR, dizia respeito a dois argentinos indocumentados, possivelmente membros da organização Montoneros, que, segundo noticiado na mídia nacional, foram entregues pelo governo brasileiro às autoridades argentinas em 1977 (ARQUIVO DO ACNUR, JORNAL DO BRASIL, 1977b).

O ACNUR se manifestou no sentido de que, caso a notícia fosse verdadeira, os arranjos entre a organização internacional e o governo brasileiro só diziam respeito, de fato, aos refugiados mandatários (o que não se aplicava ao caso dos dois argentinos). Por outro lado, o representante tecia uma crítica ao governo, ao apontar que tais arranjos poderiam “permanecer letra morta”, pois as pessoas que pretendiam obter refúgio jamais teriam o estatuto reconhecido, se não conseguissem estabelecer contato com o representante da agência da ONU. Assim, “as autoridades brasileiras da fronteira estariam recusando entrada exatamente daquelas pessoas que mais necessidade têm de se refugiar e, ao fazê-lo, estariam entregando as ditas pessoas às mesmas autoridades que as perseguem por motivos políticos”. Por fim, ressaltou que as autoridades de fronteira poderiam não estar a par dos arranjos informais estabelecidos entre o ACNUR e o Itamaraty (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA, 1977a).

O governo brasileiro respondeu que “não era conveniente que, em situação em que o Brasil, sem qualquer compromisso jurídico que o obrigasse, vinha dando uma ampla colaboração humanitária ao ACNUR, parecesse que o Alto Comissário se manifestasse de forma que pudesse parecer crítica a qualquer ação do governo brasileiro” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA, 1977b). Segundo o Itamaraty, o governo não assumia compromissos quanto aos estrangeiros em situação ilegal detidos em região de fronteira e não caberia ao ACNUR questionar essa conduta

(ARQUIVO DO ITAMARATY, DIVISÃO DE TRANSMISSÕES INTERNACIONAIS, 1977).

Enquanto o ACNUR procurava resguardar o acesso ao direito de asilo, as autoridades brasileiras frisavam a não obrigatoriedade em garanti-lo. O Brasil não estaria obrigado a permitir a entrada e permanência provisória em território nacional dos refugiados latino-americanos (sobretudo por conta da vigência da reserva geográfica à Convenção). Logicamente, pesavam fatores políticos ligados ao contexto interno e regional, que embasavam a cooperação entre regimes militares da região para capturar adversários políticos (concretizada por meio da Operação Condor). Em função disso, embora a relação entre a organização internacional e os atores estatais se marcasse, de maneira geral, pela colaboração, também apresentava momentos de tensão. Um dos pontos complicados era justamente a questão jurídica aplicável aos refugiados no país.

A situação legal dos sul-americanos em território brasileiro encontrava dificuldades até para os refugiados mandatários do ACNUR, para aqueles que tinham a situação de trânsito reconhecida pelo governo brasileiro e que obtinham visto de turista⁸⁹ por 90 dias, com prorrogação por igual período. Havia vários requisitos colocados pela legislação brasileira que incluíam: certificado de boa conduta emitido pelo país de origem; legalização da documentação dos solicitantes de refúgio dada pelo consulado; prova de que os imigrantes ou solicitantes possuíam dinheiro suficiente para se manter durante a estadia no Brasil. Todas essas condições tornavam os procedimentos longos e os pedidos dos solicitantes mais difíceis de serem processados. A impressão do representante do ACNUR era de que as autoridades brasileiras preferiam esperar até que a agência da ONU obtivesse um país de reassentamento, ainda que isso tornasse a situação dos refugiados ilegal, decorridos seis meses de ingresso territorial (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977m).

A regra, vale frisar, era de que os refugiados estavam em trânsito no Brasil e deveriam deixá-lo no prazo de seis meses, sendo a única opção o reassentamento. Como

⁸⁹ De acordo com a legislação imigratória, conforme disposto no artigo 13 do Decreto-Lei n. 941/69: “O prazo de estada no Brasil do turista será de 90 (noventa) dias, prorrogáveis, no máximo, por igual período” (BRASIL, 1969b).

colocava a assistente da Secretaria para Direitos Humanos e Assuntos Humanitários dos EUA, a condição legal dos sul-americanos enquanto turistas no Brasil tratava-se de uma ficção jurídica, já que as autoridades governamentais tinham conhecimento, por meio do ACNUR, de que eles eram, na realidade, refugiados mandatários⁹⁰ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977v).

As autoridades brasileiras não pretendiam que nenhuma publicidade fosse dada ao problema de refugiados latino-americanos no Brasil, nem aos acordos estabelecidos com a organização internacional para lidar com o problema. Na ótica do ACNUR, esse constituía um dos empecilhos para se conseguir um país de reassentamento⁹¹, tendo em vista que a agência não podia lançar um apelo público em favor dos refugiados. Ao invés disso, apresentava casos de refugiados candidatos a reassentamento a embaixadas e consulados de países estrangeiros situados no Brasil. Outros obstáculos se referiam à recessão econômica internacional, desencadeada pela crise do petróleo⁹², e à prioridade que deveria ser dada aos casos emergenciais de reassentamento de outros países latino-americanos, especialmente a Argentina⁹³ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977n; Ibidem, 1977v).

Diante do aumento nos fluxos de refugiados dirigidos ao Brasil, o ACNUR passou a ser acusado pelas autoridades governamentais por: não acelerar a saída deles do território nacional; dar baixa prioridade ao Brasil em relação a outros países da região; e não aplicar rigorosamente critérios para concessão do estatuto de refugiado, reconhecendo

⁹⁰ No original: “Their ‘tourist’ status is a fictitious one, since the governmental authorities know (through official notes from the UNHCR office) that these persons are refugees under the High Commissioner’s mandate” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977v).

⁹¹ Diante da dificuldade de conseguir reassentamento, o Escritório do ACNUR cogitava explorar a possibilidade de reassentar refugiados em países como Moçambique, Angola, Argélia, Austrália, ou países da cortina de ferro, como Romênia, Bulgária e Hungria (ARQUIVO DO ACNUR, PNUD, 1977b).

⁹² Desde meados de 1970, após a crise do petróleo, verificou-se um período de recessão econômica internacional. Diante dessa nova conjuntura, os refugiados passaram a ser vistos cada vez mais como pesados encargos econômicos e sociais para os países receptores. Somou-se a isso o choque cultural entre a massa de refugiados africanos, asiáticos e latinos e as sociedades ocidentais, aumentando as atitudes de intolerância em relação a eles, através de práticas discriminatórias e xenófobas. Consequentemente, no mesmo momento em que se acirrava o embate cultural, reduziam-se os interesses político-ideológicos ou econômicos por parte dos países desenvolvidos em recebê-los (KHAN, 1986).

⁹³ O relatório do ACNUR, de 26 de agosto de 1977, estimava que 30 mil refugiados de origem latino-americana se encontrava na Argentina no final de 1976 (ARQUIVO DO ITAMARATY, ACNUR, 1977b).

pessoas que tiveram passado de militância terrorista (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977r).

A respeito do último ponto, de acordo com o representante do ACNUR, muitos governos da região, não apenas o brasileiro, concebiam-no como uma organização internacional que ajudava terroristas. Até mesmo representantes de países ocidentais teciam tal crítica, tornando difícil que refugiados com passados de atividades políticas fossem aceitos para reassentamento. Países como os escandinavos⁹⁴, além da França e do Canadá, indicavam uma tendência de reduzir suas cotas, devido a motivos financeiros e também ao fato de que os refugiados continuavam a atuar politicamente nos países receptores (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978c).

TABELA 2 – NÚMERO DE REFUGIADOS EM TRÂNSITO NO BRASIL (1977)

Mês	Maio	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
Refugiados	106	107	187	226	227	286	276	296

Fonte: ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978a.

Somente em novembro de 1977⁹⁵, o volume de pedidos de refúgio no Brasil apresentou, pela primeira vez, um leve decréscimo, como mostra acima a Tabela 2. Até aquela data, 276 casos haviam sido reconhecidos pelo ACNUR, dos quais mais de 90 conseguiram obter oportunidades de reassentamento (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977t). Quatorze países aceitaram refugiados que se encontravam em trânsito no Brasil: Bélgica, Canadá, Espanha, França, Grécia, Holanda, Itália, México, Noruega, República Federal da Alemanha, Suécia, Suíça, Tchecoslováquia e Venezuela (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977v).

⁹⁴ A Suécia estabelecia como condição para concessão de refúgio que os refugiados, assim que recebidos em território sueco, fossem impedidos de participar em qualquer manifestação política. Outro requisito era a existência de postos de trabalho disponíveis no mercado interno, a fim de que os refugiados tivessem meios para se manter por conta própria no país e que não houvesse disputa por empregos com a população local, o que poderia desagradar a opinião pública (ARQUIVO DO ACNUR, JORNAL DO BRASIL, 1977a).

⁹⁵ Ainda assim, em novembro de 1977, continuavam a chegar refugiados argentinos no Brasil (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977t).

Com isso, o governo brasileiro passou a considerar como satisfatório o trabalho do ACNUR, bem como a apreciar sua assistência. O ministro das Relações Exteriores reconheceu as dificuldades enfrentadas pela agência da ONU e que as autoridades brasileiras pretendiam manter uma relação de confiança, discrição e eficiência até que o problema, caracterizado como temporário, fosse completamente resolvido. As autoridades continuariam a assistir o ACNUR, cuja operação também era tida como provisória, em situações agudas que demandavam soluções pautadas por interesses mútuos (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977u; *Ibidem*, 1977x).

Quanto às relações entre o governo brasileiro e a agência da ONU para refugiados, assim resumia o representante desta: “Seremos bem-vindos no Brasil enquanto formos úteis às autoridades e bem sucedidos na tarefa encarregada. Enquanto a situação permanecer boa (...), achamos que as autoridades brasileiras, no que parece ser seu estilo usual, serão amigáveis e cooperativas”⁹⁶ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977x). E mais: “Nós somos vistos como uma organização que pode assistir não apenas no reassentamento, mas na manutenção dos refugiados a nenhum custo para o país em trânsito”⁹⁷ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978b).

Na leitura do representante do ACNUR, algumas autoridades eram sensíveis a temas de direitos humanos e tratamento dos refugiados, porque era preciso contrabalançar a influência doméstica linha dura com as possíveis críticas adversas da comunidade internacional⁹⁸ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977x). Tanto assim que, em 1977, a assistente da Secretaria para Direitos Humanos e Assuntos Humanitários dos EUA visitou o Brasil para analisar a situação dos refugiados no país (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977v). A Anistia Internacional também recebeu um relatório sobre a situação no Brasil,

⁹⁶ Em suas palavras: “we will be welcome in brazil as long as we are useful to the authorities and successful in the job we have undertaken. (...) as long as the things continue as well as they are at the moment, we should find that the Brazilian authorities, in what seems to be their usual style, will be friendly and cooperative on a basis of ad hoc flexibility in a given situation” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977x).

⁹⁷ No texto em Inglês: “we are also viewed as an organization which can assist not only in resettling such persons, but in maintaining refugees at no cost for the transit country” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978b).

⁹⁸ No original: “The Brazilian authorities are very sensitive indeed on matters of human rights, refugee treatment etc. They have to strike a balance between an influential domestic ‘hard line’ and the possible adverse criticism of the international community” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977x).

encaminhado por um refugiado argentino que se encontrava no país (ARQUIVO DO ACNUR, ANISTIA INTERNACIONAL, 1977).

A parceria entre os atores não estatais (organização internacional e instituições religiosas da sociedade civil) constituiu-se com a finalidade de prestar assistência e prover proteção aos refugiados sul-americanos situados no país, que não tinham o estatuto reconhecido pelo governo brasileiro. As relações dessas instituições com o governo brasileiro enfrentavam divergências quanto à situação jurídica dos refugiados, mas, ao mesmo tempo, eram vistas como úteis para gerir o problema internamente, atendendo a interesses recíprocos. Da mesma forma, as relações dos parceiros com os refugiados, embora necessárias em termos assistenciais, também foram marcadas por tensões, no contexto do regime militar.

3.4. Sul-americanos em trânsito: relação com atores e situação no país

Os refugiados, para além de objetos passivos, recipientes de ajuda humanitária prestada por organizações internacionais e instituições da sociedade civil, passavam a se constituir como sujeitos ativos, ao se mobilizarem, se manifestarem e protestarem com o intuito de ter suas demandas ouvidas e atendidas pelos provedores de assistência.

O primeiro protesto ocorreu no início de 1977, quando um grupo de onze argentinos, incluindo mulheres e crianças, ocupou o Escritório do PNUD no Rio de Janeiro, posicionando-se contra a detenção de um refugiado pela polícia. Para administrar essa questão, o ACNUR buscou articulação com o MRE. Os representantes do órgão estatal garantiram que não seriam tomadas ações contra os refugiados responsáveis pela ocupação e que o refugiado chileno detido seria solto (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977f). O representante do ACNUR também buscou reassentamento para os refugiados, sendo que a embaixada da Suécia aceitou o pedido da agência (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977b).

De acordo com a visão do representante da organização internacional, o grupo de refugiados se mostrou particularmente agressivo e de difícil trato⁹⁹ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977b; Ibidem, 1977c). A percepção do ACNUR era de que não seria fácil lidar com os refugiados latinos no Brasil, em função de suas atividades de militância política (fazendo referência à atuação em grupos como Montoneros, Juventud Peronista, entre outros)¹⁰⁰ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977h).

Uma das preocupações centrais apresentadas pelos sul-americanos se referia à situação jurídica deles no país, a qual suscitava incerteza, instabilidade e insegurança. Em carta endereçada à organização internacional, diagnosticavam a realidade vivenciada por eles. A maioria se dirigiu ao Brasil, pensando se tratar da única alternativa imediata para preservação de sua segurança, mas considerando essa situação como transitória e esperando obter, por intermédio do ACNUR, o reassentamento em outros países. Alguns entraram com visto de turista, o que os habilitava a permanecer legalmente no país por, no máximo, seis meses. Outros estavam em situação ilegal, porque ingressaram com documentos falsos ou por pontos sem controle fronteiriço. Os que tentavam renovar seus vistos enfrentavam dificuldades e negativas por parte das autoridades locais. Ao expirar o visto, transcorridos seis meses, passavam à condição de ilegal. Reputavam os termos da proteção de refúgio perante o governo brasileiro como “absolutamente ambíguos”, senão “praticamente inexistentes” (ARQUIVO DO ACNUR, 1977c; Idem, ACNUR, 1977o).

Em suma, consoante eles: “Enquanto dure nossa permanência no Brasil, a qualidade de refugiado não oferece nenhum tipo de garantia legal sobre nossa segurança pessoal e sobre os direitos e deveres da Convenção e Protocolo para Refugiados da ONU” (ARQUIVO DO ACNUR, 1977c). Tanto assim que parte dos refugiados, temendo por sua

⁹⁹ Essa noção de que os refugiados, sobretudo argentinos, eram agressivos e difíceis de lidar aparecia desde o momento em que chegaram ao Brasil para solicitar refúgio. Em contrapartida, segundo o ACNUR, a agência teria lidado com eles de forma “sutil e humanitária, com paciência” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977c).

¹⁰⁰ Nas palavras do representante regional para a América do Sul, Robert Muller: “(...) this I fear is only the beginning of our activities in Brazil which, I am afraid, will be difficult. This group of refugees, particularly, due to their political past activities (all Montoneros, Ejercito Revolucionario del Pueblo – ERP, Juventud Peronista etc.) and their delicate situation in the present country of asylum will not be an easy job to handle” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977h).

segurança, preferia não serem declarados abertamente nessa condição. Nesse caso, vale lembrar, embora reconhecidos como refugiados mandatários pelo ACNUR, seus nomes não eram comunicados às autoridades brasileiras (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977i).

A maioria dos refugiados não pretendia permanecer no Brasil, por razões de segurança (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977n). Em outra correspondência redigida por refugiados argentinos, também dirigida à agência da ONU, eles demonstravam inquietude em relação a um conterrâneo detido pelo DOPS por exercer atividade laboral sem possuir carteira de trabalho¹⁰¹. Além disso, reclamavam pela excessiva demora em relação ao reassentamento definitivo em outros países. Isso acarretava problemas individuais e familiares de cunho econômico, em termos de alojamento e saúde, e de cunho jurídico, referente à renovação de vistos. Nesse sentido, solicitavam um aceleração nos processos para os que se encontravam em situação de trânsito no Brasil (ARQUIVO DO ACNUR, 1977b).

As poucas oportunidades para reassentamento em terceiros países, somadas às dificuldades com a situação legal e às novas levas de sul-americanos chegando ao país agravavam o problema dos refugiados no Brasil. O acréscimo no número de casos dificultava a prestação de assistência. A Comissão Justiça e Paz, em específico, não possuía infraestrutura para atender todos os que se dirigiam à instituição (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977p).

As condições de vida também eram difíceis para os refugiados no Brasil. Em meados de 1977, refugiados argentinos informavam que a quantia recebida pelo ACNUR não era suficiente para custear as despesas no país. Os valores dos aluguéis eram altos, particularmente no Rio de Janeiro. A situação de saúde era relatada como bastante deficiente. Teoricamente, o ACNUR deveria cobrir os gastos médicos e com medicamentos, mas não havia fundos suficientes; então, a Cáritas e a Embaixada da Suécia se disponibilizaram a ajudar. A única possibilidade concreta de assistência médica era

¹⁰¹ Ao serem enquadrados na condição legal de turistas, não possuíam juridicamente permissão para trabalhar no país, nos termos da legislação doméstica (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977v).

provida pelos hospitais públicos. Contudo, segundo os refugiados, o atendimento não era satisfatório, frequentemente realizado por estudantes (ARQUIVO DO ACNUR, 1977d).

No entendimento dos refugiados argentinos, era evidente a existência de razões políticas de caráter interno e internacional que sustentavam a tolerância oficial do governo ao ingresso e permanência temporária deles no país. No âmbito interno, eles identificavam questões políticas, problemas econômicos, sobretudo a inflação, assim como a relação entre Estado e Igreja. Na esfera internacional, apontavam fatores como a necessidade de oferecer uma imagem para o mundo que coincidissem com a campanha em prol dos direitos humanos, assim como aspectos ligados às relações bilaterais entre Brasil e Argentina (ARQUIVO DO ACNUR, 1977d).

Segundo os refugiados argentinos, eles faziam o possível para ajudar na gestão do ACNUR, apresentando suas necessidades e tentando chegar a soluções em conjunto. Eles reconheciam que, a partir da chegada do representante, em maio de 1977, houve uma notável melhoria na resolução de seus problemas. A fim de contribuir para a assistência, os próprios refugiados criaram um fundo de ajuda recíproca com aporte dos que haviam sido reconhecidos pelo ACNUR para distribuir entre os não reconhecidos e os recém-chegados em situação de emergência. Coletavam roupas e remédios para os mais necessitados, embora não conseguissem sanar todos os problemas apresentados (ARQUIVO DO ACNUR, 1977d).

Assim que se iniciou a missão no Brasil, o ACNUR e o PNUD decidiram estabelecer a quantia mensal de cento e cinquenta dólares a ser concedida por família de solicitante de refúgio que estivesse em São Paulo e Rio de Janeiro. As agências consideravam o valor relativamente alto, se comparado a outros países, mas um pequeno salário tendo em vista o alto custo de vida nas duas capitais brasileiras (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977h). O custo mensal da operação no Brasil, no entanto, era de aproximadamente 50 mil dólares para assistência dos refugiados, incluindo tratamento médico. A soma não computava os custos de transporte para reassentamento em outros

países nem as despesas administrativas da organização (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977v).

A maioria dos refugiados vivia com dificuldades no país, principalmente em termos de moradia e saúde, bem como temendo pela segurança pessoal (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977q). Conforme o ACNUR, havia evidências de que os refugiados estavam sendo vigiados e, por vezes, seguidos por autoridades policiais, sendo forçados a mudar de endereço frequentemente¹⁰². A Cáritas relatou, ainda, a detenção de um refugiado chileno. Os refugiados alegavam que ele havia sido mandado de volta para o Chile¹⁰³. O ACNUR afirmava ter certeza de que ele havia sido detido pelo DOPS, torturado e que as autoridades se recusaram a permitir sua partida até que os sinais de tortura tivessem desaparecido¹⁰⁴ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977q).

Os problemas vivenciados pelos refugiados no país os levavam a reivindicar reassentamento¹⁰⁵ em outros países, manifestando-se, no final de 1977, com greve de fome. O ACNUR, por sua vez, justificava que diversos países não estavam dispostos a aceitar reassentados, impedindo-o de atender a esse pleito (ARQUIVO DO ACNUR, JORNAL DO BRASIL, 1977c). O representante da agência da ONU criticou a greve de fome

¹⁰² No texto original: “several refugees have informed being closely watched and sometimes followed. One reported having been searched at his former residence by five men who did not identify themselves. A person who said belonged to the political policy (DPOS) addressed the concierge at the entrance hall of the UNDP premises asking if “Argentinean terrorists” held political meetings in the Office” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977q).

¹⁰³ De acordo com o ACNUR: “the refugees showed us a letter (enclosed) sent by the Chilean Ambassador to a Subaltern of the Policy Department where he requests facilities for the Chilean Consul in Rio to act towards a Chilean refugee in prison. Although we may have many doubts about the authenticity of the mentioned letter, there is almost an evidence that (he) has not turned up at Caritas to request economic aid for two months and was sent back to Chile” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977q).

¹⁰⁴ Segundo o representante do ACNUR: “(we have) the certainty now that (the Chilean refugee) was detained and tortured by the political policy (the authorities refused to allow his departure until the signs of torture disappeared)” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977q).

O refugiado chileno e seu irmão haviam enviado ao ACNUR uma carta datada de 24 de agosto de 1977, na qual comunicavam um plano entre o governo brasileiro e argentino destinado ao sequestro massivo e posterior deportação dos refugiados argentinos que se encontravam sob a proteção do ACNUR no Brasil (ARQUIVO DO ACNUR, 1977a).

¹⁰⁵ O fato de os refugiados terem conhecimento sobre o caso do chileno, que foi preso, torturado e devolvido ao Chile, constituía uma forte justificativa para o pedido de reassentamento. Como relatou o representante do ACNUR: “the refugees, in connaissance of the matter have now a powerful weapon to demand urgent solution to their precarious situation in Brazil and will pretend to force the UNHCR Office in Rio to act promptly towards urgent resettlement in a third country” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977q).

realizada pelos manifestantes, alegando que prejudicava outros refugiados em trânsito no Brasil. Tratava-se, nas palavras dele, de uma postura “irresponsável e egoísta”. Segundo reportagem da Folha de S. Paulo, os refugiados tentaram fazer greve de fome na sede da CNBB, mas a autorização foi negada pela instituição religiosa, porque não havia nenhum dirigente no local e a entidade não se prestaria à “instrumentalização política” pelos refugiados (ARQUIVO DO ACNUR, FOLHA DE S. PAULO, 1977b).

Da mesma forma, o ACNUR se preocupava com essa questão. Partindo do pressuposto de que os problemas dos refugiados na América Latina eram muito politizados, considerava um perigo contínuo que a agência pudesse ser “mal usada” por governos, grupos de pressão, pela imprensa e pelos próprios refugiados (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978c).

Havia dissonâncias, inclusive de percepções e posturas adotadas, não apenas da organização internacional e instituições religiosas frente aos refugiados, como entre eles mesmos. Representantes de uma associação formada por refugiados (denominada Coordenadora de Refugiados Políticos Latinoamericanos em Trânsito em Brasil) concebiam, tal qual o ACNUR¹⁰⁶, a atitude do grupo como “egoísta e individualista, podendo prejudicar a situação de todos que estavam em situação ilegal”¹⁰⁷ no país. (ARQUIVO DO ACNUR, JORNAL DO BRASIL, 1977c; Idem, FOLHA DE S. PAULO, 1977b). Os membros da organização repudiavam a greve de fome e reconheciam a boa vontade do ACNUR, ao ajudá-los com pequena quantia para subsistência e com atendimento em casos de saúde ou qualquer emergência (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977e).

Nova manifestação ocorreu em 1978, mais uma vez no Rio de Janeiro, realizada por refugiados chilenos que pretendiam ser reconhecidos como refugiados pelo ACNUR, bem como obter ajuda para reassentamento. Como o processo demorava mais do que o

¹⁰⁶ A relação da agência ONU com a referida organização se estabelecia a partir de contatos informais e se revelava “útil para resolver problemas gerais da comunidade”. Porém, conforme o ACNUR, a maioria dos refugiados latinos não se identificava com o pequeno grupo, razão pela qual não era reconhecida pelo ACNUR e por suas instituições parceiras (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980c).

¹⁰⁷ Em São Paulo, a situação era vista como ainda mais crítica. Quando o visto de turista expirava, os refugiados eram obrigados a viajar até as fronteiras e entrar de novo no país (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977x).

esperado e houve falta de fundos disponíveis para assistência na Cáritas, os refugiados decidiram pressionar a agência da ONU. Conforme o representante desta, o grupo estava nervoso e hostil e chegou a apresentar ao cardeal dom Eugenio Sales uma carta criticando o ACNUR. O cardeal, por sua vez, ficou preocupado com a possível reação dos manifestantes contra a instituição religiosa. Ele os ajudou, então, com uma quantia para que alugassem casas fora do Rio de Janeiro, onde eles se sentiriam mais seguros (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978f).

Na ótica do ACNUR, a situação era delicada tanto para a organização internacional e para a instituição religiosa, como para os refugiados que se mobilizavam. Atos provocativos, como ocupação ou protestos que reverberassem na imprensa local ou internacional, poderiam colocar em risco não apenas o grupo em si, mas todos os refugiados, assim como o trabalho realizado pela Igreja Católica e pela ONU em prol deles. A decisão da agência foi assistir somente os que haviam sido reconhecidos como refugiados e utilizar fundos disponibilizados pela Suécia, que seriam administrados pela Cáritas, com base num programa fora do âmbito do ACNUR. Ainda segundo o seu representante, a atitude firme e unida por parte da organização internacional e da instituição religiosa surpreendeu o grupo de manifestantes, que se viu forçado a repensar sua posição. O ACNUR reconhecia que a situação social de alguns deles realmente era dramática e trágica, mas que a agência não deveria ceder a esse tipo de pressão organizada e calculada (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978f; *Ibidem*, 1978g).

O ACNUR compartilhava, em alguma medida, a preocupação exposta pelo governo brasileiro face à trajetória política dos refugiados latinos, o que dificultava a relação da agência com eles. Permanecia a ideia de que os refugiados latino-americanos não eram fáceis de tratar, haja vista que eles demandavam e não hesitavam em usar “métodos e táticas intelectuais adquiridos durante sua militância política” ao “apresentar seus pedidos, por vezes, exagerados” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c).

3.5. Recuo estatal, coalizão e tensões entre atores não estatais

No contexto político ditatorial, um novo ator passou a se envolver com a temática dos refugiados: a sociedade civil brasileira. A parceria da organização internacional com instituições da Igreja Católica surgia nesse momento e se revelava importante, por constituir esta um ator de peso frente ao regime militar. Enquanto as instituições religiosas prestavam assistência, com recursos disponibilizados pela ONU, a agência especializada para refugiados se destacava por ser o ator responsável pelo processo de elegibilidade e pelas negociações com o governo brasileiro nos assuntos referentes ao grupo. Na realidade, eles se encontravam em território nacional em situação de trânsito com base em autorização do governo e acordo costurado com o ACNUR, mas estavam sob a proteção da organização internacional, que buscava o reassentamento em outros países. Os refugiados também despontavam enquanto atores, ao se mobilizarem para colocar suas necessidades frente às instituições que lidavam com eles.

As relações entre os atores, tanto estatais como não estatais, marcavam-se por consonâncias, mas também por divergências. A questão da segurança parecia preocupar tanto o governo brasileiro como os próprios refugiados. O governo os percebia como elementos perturbadores da segurança nacional, chegando a solicitar a saída de alguns deles ao ACNUR e, em outros casos, entregando-os a governos aliados na região. Em paralelo, os refugiados percebiam sua situação em trânsito no Brasil como marcada pela insegurança, temendo por suas vidas enquanto se encontravam em território nacional, razão pela qual pleiteavam ser reassentados.

Havia discordâncias em torno do processo de elegibilidade dos refugiados entre as agências especializadas da ONU. Para o representante do PNUD, o ACNUR parecia flexibilizar os critérios para reconhecimento do estatuto de refugiado. Já o representante do ACNUR, ao mesmo tempo em que negociava com o governo brasileiro medidas de proteção aos refugiados, concordava, em certa medida, com as dificuldades no trato com os sul-americanos, em função do passado de muitos deles em atividades de militância política.

Existia a noção, tanto por parte do ACNUR como dos refugiados, de que o governo brasileiro tolerava a presença dos latino-americanos no país, com a condição de que o deixassem o mais rápido possível. A agência da ONU, embora não tivesse seu mandato oficialmente reconhecido, era vista como útil, ao ajudar o governo a lidar com os fluxos de refugiados provenientes de países vizinhos chegando ao Brasil. Reconhecer a atuação do ACNUR no país significava admitir a existência de refugiados em território nacional, o que não interessava ao governo brasileiro nesse momento, que não pretendia dar publicidade a esse assunto. Logicamente, diante dos contextos doméstico e regional, não havia interesses políticos em aceitar formalmente refugiados que fugiam de países também governados por regimes militares.

Diversos órgãos estatais estavam envolvidos com a questão dos refugiados: MRE, MJ, MTPS, DPF, CSN. Dentre eles, o Itamaraty se destacava como o interlocutor mais direto do ACNUR e por buscar soluções aos que se situavam no país. Como o governo não conseguia ter controle total sobre as fronteiras, era preciso gerenciar o fluxo dos que logravam ingressar no território nacional. A cooperação com o ACNUR atendia, dessa maneira, a interesses mútuos. A partir do olhar dos refugiados, a tolerância à permanência provisória deles em solo nacional também objetivava não desgastar ainda mais a imagem internacional do Brasil, após denúncias de violações de direitos humanos. De fato, no final dos anos 1970, o país era visto como desrespeitador de direitos humanos, causando repercussões em suas relações externas com outros países, sobretudo, com a superpotência ocidental, assim como com organizações internacionais.

Os refugiados latino-americanos não eram reconhecidos pelo governo, que alegava a vigência da reserva geográfica ao regime internacional relativo aos refugiados. O governo brasileiro aderiu ao instrumento que modificava o regime da ONU, substituindo as reservas aos artigos 15 e 17 por uma declaração interpretativa, pela qual os refugiados passariam a gozar do mesmo tratamento concedido aos estrangeiros em geral. Procurava-se sanar, com isso, uma possível confusão quanto ao exercício de profissão assalariada pelo refugiado reconhecido no Brasil. Mas, embora vários órgãos estatais apoiassem a proposta do Itamaraty para retirada da reserva geográfica, esta foi mantida nos anos 1970, quando da

adesão ao Protocolo de 1967. Por trás dessa decisão, subjaziam fatores políticos ligados ao cenário interno e regional. Afinal, não havia interesse em conceder o estatuto e receber formalmente refugiados que fugiam de regimes militares em países vizinhos quando a política doméstica também se pautava pelo emprego de repressão e violência. Portanto, não havia regras de entrada baseadas no estatuto de refugiado aplicáveis aos latino-americanos nesse momento. Legalmente, a condição era de turista, nos moldes da legislação brasileira. E de refugiados mandatários, nos termos do ACNUR.

As dificuldades acerca da questão jurídica eram acompanhadas por dificuldades ligadas à situação socioeconômica no país. As condições de vida eram propiciadas pelas instituições parceiras que recebiam auxílio financeiro da agência da ONU, além da inserção nos serviços públicos disponíveis aos nacionais. Mas, como não havia o acolhimento formal, apenas a autorização para trânsito, o governo não tomava parte na prestação de assistência, tampouco favorecia a integração local, já que pretendia que os latino-americanos deixassem o país o quanto antes. Nesse sentido, diferenciava-se do que ocorria no pós-guerra, em que havia recepção oficial e se desenvolvia o processo de integração, contando com a organização de atores estatais (a partir da instalação dos refugiados em hospedarias de imigrantes).

Os problemas enfrentados pelos refugiados em termos socioeconômicos correspondiam à realidade da população local (haja vista os efeitos da inflação, bem como os impactos da crise do petróleo e do período de recessão internacional sobre a economia brasileira). Mas sofriam o agravante de serem estrangeiros, frequentemente não terem sua condição jurídica regulamentada no país, enfrentarem problemas de segurança e, mesmo quando reconhecidos como turistas ou refugiados mandatários, não poderem trabalhar formalmente no Brasil.

As condições de vida não eram consideradas satisfatórias pelos refugiados, sobretudo em termos de proteção legal, moradia e saúde. O auxílio recebido pelos refugiados, fornecido pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e Comissão Justiça e Paz em São Paulo, disponibilizado pela agência da ONU, não era tido como suficiente para

cobrir sua manutenção no país. Por outro lado, o ACNUR alegava enfrentar dificuldades orçamentárias. Segundo os refugiados, eles buscavam ajudar na prestação de assistência realizada pelo ACNUR e pelas instituições da Igreja Católica, com a criação de um fundo para amparar os mais necessitados. As relações entre refugiados e instituições provedoras de assistência se pautaram pelo diálogo e pela busca de soluções, mas também foram permeadas por momentos de tensão e conflito, já que nem sempre era possível sanar os problemas vivenciados pelo grupo.

Os refugiados se valeram de manifestações como meio para ter suas necessidades satisfeitas, recorrendo tanto aos representantes das instituições religiosas como da agência da ONU. O pleito se fazia em termos de reassentamento, já que a maioria dos refugiados não pretendia permanecer no país, mas utilizá-lo como país de trânsito para chegar a outros países em que poderiam ter proteção e melhores condições de vida. Entre os refugiados, também havia discordâncias quanto aos instrumentos empregados para fazer valer suas demandas.

As manifestações realizadas pelos refugiados eram percebidas pelos atores não estatais provedores de assistência (instituições religiosas e organização internacional) como formas de instrumentalização política. Esses se mantiveram alinhados, enquanto parceiros, ao buscar soluções para lidar com as mobilizações levadas a cabo pelos refugiados. Em alguns momentos, o acordo com os refugiados se deu a partir das instituições religiosas, em outros, do ACNUR. Por outro lado, os atores estatais não interferiram nos protestos, deixando as negociações correrem por conta das instituições envolvidas com o grupo.

Os refugiados se encontravam numa situação transitória, provisória no país. Não obstante, para muitos que não conseguiam reassentamento em outros países, a permanência foi mais longa do que o esperado. Nesse ponto, é interessante notar que os interesses do governo coincidiam com os dos refugiados: permanecer pouco tempo em território nacional, deixá-lo tão logo possível. Porém, os obstáculos para reassentá-los, sobretudo por motivos econômicos internacionais e agravados pelo envolvimento deles em atividades políticas, faziam com que sua estadia no Brasil fosse prolongada.

No contexto do regime militar no Brasil, a política relativa aos refugiados se caracterizava como restritiva, ao não reconhecer e receber formalmente refugiados, marcando-se por um recuo na posição estatal, em comparação ao pós-guerra. Não havia interesses de caráter internacional ou interno, nesse momento, que sustentassem o acolhimento oficial de refugiados. Não obstante, o governo brasileiro aceitava a presença temporária de latino-americanos em território nacional, em situação de trânsito rumo a outros países. A fim de prover assistência a esses refugiados que se encontravam no Brasil, inaugurou-se a relação de parceria entre instituições religiosas representantes da sociedade civil e a organização internacional. A política do período se encontra sintetizada seguir:

QUADRO 3 – POLÍTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS (1964-1978)

<i>Decisões estatais sobre refugiados</i>	Adesão ao Protocolo de 1967 (manutenção da reserva geográfica) Posição em relação aos fluxos de refugiados: deixa de ser oficialmente país de acolhimento, torna-se país de origem e opera como país trânsito (permanência provisória)
<i>Relação interno/externo: fatores externos</i>	Política externa: alinhamento ocidental, segurança internacional e regional (ideia de ameaça comunista); país visto como violador de direitos humanos no cenário internacional (diante da violência e repressão internas); não havia interesse em reconhecer e receber como refugiados pessoas que fugiam de regimes militares na região
<i>Relação interno/externo: fatores internos</i>	Política interna: regime militar; emprego de violência, repressão, violações de direitos humanos (brasileiros deixaram ou foram expulsos do país); dimensão da segurança nacional: regras e instituições voltadas para o ideário securitativo (política imigratória)
<i>Relação com atores não estatais</i>	Atores não estatais estabeleceram parceria em prol dos refugiados Organização internacional: responsável pela elegibilidade e proteção dos refugiados, pelo financiamento da assistência; pela negociação com autoridades nacionais e pela busca de países de reassentamento Instituições religiosas: provedoras de assistência aos sul-americanos que se encontravam em trânsito no país
<i>Regulação sobre entrada de refugiados</i>	Não havia regras que permitissem a entrada de refugiados (com base na legislação imigratória) latino-americanos (devido à vigência da reserva geográfica). A condição legal era de turistas com autorização para permanência provisória em território nacional
<i>Condições de vida dos refugiados no país</i>	Alojamento, medicamentos, auxílio financeiro, assistência em geral propiciada por instituições religiosas, com recursos do ACNUR (recepção não era oficial, não tinha apoio do governo) Manifestações e protestos dos refugiados: preocupações com segurança, proteção e problemas socioeconômicos no país

Fonte: elaboração própria

A manutenção da difícil realidade socioeconômica e de insegurança levaria os refugiados latino-americanos a continuar com os protestos nos anos seguintes. Alguns elementos, no entanto, apontavam para um período de transição em direção a uma nova mudança na posição brasileira, que possibilitaria a retomada do compromisso com o tema dos refugiados. Esse período coincidia com a abertura na política doméstica voltada para a redemocratização, como veremos a seguir.

CAPÍTULO 4: NOVOS RUMOS PARA RETOMADA DO COMPROMISSO COM O TEMA

4.1. Novas instituições para transição democrática doméstica

Durante o governo Geisel, vislumbrava-se se tratar do momento oportuno para uma transição democrática, propondo-se uma abertura política lenta, segura e gradual¹⁰⁸. Em 1978, tal proposta ganhou força com a revogação dos Atos Institucionais, dentre eles o AI5, e o restabelecimento do *habeas corpus* para crimes políticos. Contudo, setores militares apresentavam resistência ao processo de transição, o que levava a uma postura governamental ambivalente, caracterizada tanto por movimentos em prol da abertura progressiva como por atitudes autoritárias. Igualmente houve reação por parte de segmentos que apoiavam o regime militar. Em contrapartida, o processo de abertura na política nacional, que teve continuidade no governo Figueiredo, contava com manifestações de apoio interno (da Igreja Católica, dentre outras instituições e setores sociais) e internacional¹⁰⁹ (CORREA, 2007; VIZENTINI, 2003; MEZAROBBA, 2003).

¹⁰⁸ Diversos autores se dedicaram a analisar o período da ditadura militar no Brasil, construindo argumentações para explicar o momento de ruptura que levou ao encerramento do ciclo de militarismo e ao início da transição democrática. Vizentini (2003), por exemplo, traz um argumento social para justificar a abertura política, destacando a percepção de que se tornava necessário encerrar o ciclo militar antes que este pudesse ser derrubado por forças sociais. Carvalho (2003) se pauta por fatores econômicos, apontando que, com o choque do petróleo no começo dos anos 1970, colocavam-se em xeque os anos de prosperidade econômica brasileira, entendendo-se mais adequado promover a redemocratização antes que se iniciasse uma crise econômica. Ver também, entre outros: SKIDMORE, 1988; SOARES, 2004.

¹⁰⁹ Em 1977, houve protestos estudantis contra prisões e tortura de presos políticos, que logo se tornariam também manifestações em prol da anistia. A partir desse ano, multiplicaram-se pelo país comitês de defesa dos direitos humanos. Em pouco tempo, organizações ligadas à ala mais progressista da Igreja Católica, como a Comissão Justiça e Paz, dentre outras, já haviam aderido à luta pela anistia. Paralelamente, levando em conta o âmbito internacional, como já apontado, o presidente estadunidense Jimmy Carter se afastou do diálogo com o governo brasileiro, considerando-o como desrespeitador de direitos humanos diante do contexto regional de militarismo (MEZZAROBBA, 2003; CORREA, 2007).

Diante do contexto doméstico voltado para a transição, marcos legais e institucionais em matéria de segurança e imigração se alteraram, abrindo espaço para o movimento de regresso à pátria de brasileiros que haviam se exilado¹¹⁰ em outros países.

A nova Lei de Segurança Nacional (n. 6.620/78) extinguiu a pena de banimento, viabilizando o retorno dos brasileiros que deixaram o país por motivos políticos. O Itamaraty possuía instruções para facilitar a concessão de passaportes e títulos de nacionalidade àqueles que desejavam regressar (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1979a).

Ao mesmo tempo que brasileiros começavam a trilhar o caminho de volta à terra natal, os refugiados latino-americanos continuavam a enfrentar problemas de segurança no Brasil. No final de 1978, noticiou-se que uma família de uruguaios¹¹¹, um casal com dois filhos, foi detida em Porto Alegre, com colaboração da polícia brasileira, e entregue às autoridades uruguaias. Segundo o ACNUR, no início de 1979, o Itamaraty solicitou a partida urgente do território nacional de três refugiados devido a problemas de segurança. O órgão estatal apresentou ao representante da agência internacional a preocupação de que os refugiados poderiam ser deportados ao país de origem, caso uma solução rápida não fosse encontrada. O ACNUR conseguiu, então, reassentamento para Suécia e Holanda, através de contatos com suas embaixadas (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1978i; Ibidem, 1978j; Ibidem, 1978k).

¹¹⁰ Almeida (2001, p. 102) assim explica o significado do termo exílio: “Exílio significa estar distante, fora de sua terra natal. O exilado é aquele que está vivendo o exílio; como sinônimo desse adjetivo, temos expatriado. (...) Em razão do número de exilados que a ditadura militar de 1964 gerou, identificamos o exilado como aquele que deixou forçosamente seu país. (...) A principal diferença entre o exilado *stricto sensu* e um asilado é que, com relação ao asilado, há o reconhecimento jurídico da existência de uma perseguição; em relação ao exilado *stricto sensu* não”.

¹¹¹ Conforme relato de Mariano (2003, p. 149-150): “Em novembro de 1978, agentes do DOPS de Porto Alegre ajudaram oficiais da Companhia de contra-informações do exército do Uruguai a sequestrar Universindo Diaz, Lilian Celiberti e os dois filhos dela, Camilo e Francesca. Integrantes do PVP, Lilian e o amigo Universindo estavam exilados na capital do Rio Grande do Sul, elaborando dossiê sobre violações de direitos humanos no Uruguai. (...) O casal uruguaio talvez tenha escapado da morte porque dois jornalistas brasileiros, Luis Claudio Cunha e João Batista Scalco, reconheceram alguns policiais e denunciaram o sequestro. Com as gestões do Movimento de Justiça e Direitos Humanos de Porto Alegre (MJDH) e da seção gaúcha da OAB, o caso ganhou dimensão internacional”.

Os interlocutores do Itamaraty agradeceram ao ACNUR pelo expediente e colaboração. Segundo relato do representante do ACNUR, o Itamaraty teria enfrentado um sério conflito interno com as forças de segurança, as quais alegavam que os refugiados representavam um problema de segurança ao Brasil, devido a suas participações, no passado, em movimentos de oposição na Argentina. Os refugiados também sabiam que algo estava acontecendo, em função do eco na opinião pública após o caso dos uruguaiois. Tornava-se claro para o ACNUR que havia tensão considerável não apenas por parte do governo brasileiro, mas também entre os refugiados (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979a).

Este não foi o único caso em que as autoridades brasileiras requereram a saída de refugiados sul-americanos do país. Poucos meses depois, novo pedido referente a sete refugiados foi feito ao organismo internacional (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c). Mas, de modo geral, conforme o representante do MRE, foram poucas as ocorrências nesse sentido:

Em alguns e raros casos, tem ocorrido que os órgãos de informação manifestem a indesejabilidade da permanência, mesmo que temporária, dos interessados em território nacional. Transmitidos os seus nomes ao Itamaraty, este entra em contato com o ACNUR, que providencia a imediata saída do país desses latino-americanos sob sua proteção (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1984c).

As dificuldades enfrentadas pelos refugiados latino-americanos permaneciam, o que demandava renovadas gestões por parte do ACNUR frente às autoridades brasileiras. Havia indícios de operações clandestinas das forças da inteligência uruguaia no sul do Brasil, a partir de fotos tiradas de refugiados argentinos em São Paulo e no Rio de Janeiro. O representante da agência da ONU reconhecia que: “Nós assumimos que ainda existe,

como no passado, uma operação técnica entre as forças de segurança uruguaia, argentina e brasileira”¹¹² (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c).

Para o ACNUR, a posição negativa manifestada pelas autoridades brasileiras em relação à integração local de latino-americanos continuava inalterada. Segundo a agência, o Itamaraty e o Ministério da Justiça sublinharam que o governo brasileiro aceitava a presença de uma grande colônia de imigrantes ilegais no sul do país, incluindo certo número de argentinos, uruguaios, chilenos, paraguaios, que fugiram de seus países por questões políticas, mas não recorreram ao ACNUR para pedir proteção (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979d). No mesmo sentido apontava, na entrevista realizada, o representante da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo: “a política do Brasil era de não conceder o refúgio, mas tolerava esses migrantes, esses foragidos, esses solicitantes que ficavam aqui, mas sem poder ser documentados” (STERI, 2010).

As autoridades brasileiras não tomariam medidas contra os imigrantes que não tinham sua condição regularizada ou os refugiados reconhecidos como mandatários do ACNUR, contudo mantinham a posição de não lhes conceder permissão de residência formal. Restava à organização internacional, portanto, continuar buscando reassentamento em outros países (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979d).

O reassentamento era visto também pelos refugiados como a única solução diante da situação de insegurança vivenciada no Brasil. Os latino-americanos não deixaram de protestar por essa demanda frente às instituições que atuavam em prol deles no país. Em meados de 1979, treze pessoas, sendo dez chilenos, dois argentinos e um uruguaio, ocuparam o Consulado da Suécia no Rio de Janeiro. As reivindicações consistiam em pedido de reassentamento a 4 mil refugiados e garantia da integridade física dos refugiados que se encontravam na Argentina, diante de dificuldades em termos de segurança e integração local naquele país. A pretensão era de que países europeus e latino-americanos abrissem cotas para reassentamento que permitissem acolher o referido contingente de refugiados. Também pleiteavam vistos para os manifestantes e a transferência deles para

¹¹² No original: “We assume thus that there still exists, as in the past, a technical cooperation between Uruguayan, Argentinean and Brazilian security forces” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c).

outros países. E, ainda, que o ACNUR tivesse maior controle sobre a aplicação da Convenção de 1951, já que os chilenos não eram considerados suficientemente perseguidos para serem reconhecidos como refugiados ou reassentados em outros países (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979f; ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1979e).

Na avaliação do ACNUR, a ocupação parecia ter sido planejada, pois os refugiados tinham entrado em contato com a imprensa, Igreja, líderes da oposição brasileira, grupos de direitos humanos no Brasil e no exterior (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979f). O governo brasileiro não tinha intenção de interferir no caso, deixando as negociações com os refugiados por conta da agência internacional (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1979e). O ACNUR, por sua vez, avisou que não negociaria sob pressão ou ameaças. O acordo com o grupo somente foi alcançado quando o cardeal Eugenio Sales aceitou alojá-los em sua residência, garantindo-lhes reassentamento (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979g).

Na percepção do representante da organização internacional: “Parece-me que quanto mais reassentamos refugiados, mais servimos ao interesse do governo brasileiro de não abrir a porta para refugiados latino-americanos”¹¹³ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979h). Essa situação viria a se transformar paulatinamente, diante de novas instituições e legislações criadas no contexto de abertura na política doméstica.

A anistia política concedida pelo presidente Figueiredo em agosto de 1979 permitia o regresso de líderes políticos exilados (ARQUIVO DO ITAMARATY, EMBAIXADA EM HAIA, 1979). O ACNUR assistiu brasileiros no processo de repatriamento, não tendo reportado nenhum incidente durante o reingresso em território nacional (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980a).

O governo Figueiredo objetivava dar continuidade e concluir o processo de abertura política, encerrando, com isso, o ciclo do regime militar. A retomada do

¹¹³ No texto em Inglês: “(...) it appeared to me (...) that the more refugees we resettle the more we serve the Brazilian Government’s interest ‘not to open the door to Latin American refugees’” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979h).

multipartidarismo e a aprovação de emenda para eleições diretas constituíram passos importantes rumo à redemocratização (CORREA, 2007; VIZENTINI, 2003; MEZAROBBA, 2003; CARVALHO, 2003).

Além disso, em 1980 iniciavam-se os debates em torno da adoção de uma nova legislação imigratória, que ficou conhecida como Estatuto de Estrangeiro. O projeto de lei foi fortemente criticado pela oposição e também pela Igreja, sobretudo por permitir a expulsão do território nacional de estrangeira(o) casada(o) com brasileira(o) ou com filha(o) brasileira(o). Os casos de expulsão eram previstos independentemente da natureza jurídica da(o) estrangeira(o). Diante disso, constituía demanda da CNBB, também compartilhada por outros setores sociais, incluindo a OAB¹¹⁴, que esses dispositivos fossem atenuados (ARQUIVO DO ACNUR, JORNAL DO BRASIL, 1980b; Idem, ANISTIA INTERNACIONAL, 1980).

Havia a preocupação por parte de tais entidades de que os latino-americanos pudessem ser retornados aos seus países de origem, haja vista que muitos não tinham sua situação jurídica regularizada no país. O governo, contudo, afirmou que isso não ocorreria, se eles alegassem temer perseguição por suas atividades políticas. Conforme a declaração dada pela assessoria de imprensa da Presidência da República:

quanto aos uruguaios, chilenos, argentinos que buscam asilo no Brasil, eles se aqui estiverem irregular ou clandestinamente: a) terão 90 dias para regularizarem sua situação (...); b) poderão ficar sob proteção do ACNUR; c) poderão solicitar asilo político no Brasil; d) se expulsos ou deportados, não o serão para os países de origem, mas não serão expulsos se se declararem perseguidos políticos (ARQUIVO DO ACNUR, JORNAL DO BRASIL, 1980a).

No entendimento do ACNUR, a legislação parecia demonstrar a determinação das autoridades brasileiras de colocar um fim à situação, qualificada como caótica, dos

¹¹⁴ Como aponta Carvalho (2003), a partir de 1973, a OAB assumiu oposição aberta ao regime militar, defendendo o respeito aos direitos humanos.

estrangeiros vivendo ilegal ou semi-legalmente¹¹⁵ no país. Aqueles provenientes do Cone Sul que vivenciassem problemas políticos em seus países de origem teriam duas opções para regularizar sua condição: pedir proteção e assistência ao ACNUR, que providenciaria o reassentamento em outros países, ou pedir asilo político no Brasil (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980f).

A Lei n. 6.815¹¹⁶, adotada em agosto de 1980, regulamentava a situação do imigrante no país a partir de considerações de “segurança nacional, organização institucional, interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil e defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1980). A imigração seguiu sendo tratada, nesse momento, pela dimensão securitativa, a partir da noção do imigrante como ameaça e inimigo da nação. Especialmente os refugiados sul-americanos eram vistos como subversivos, constituindo, portanto, ainda um perigo interno. Assim colocava o representante do Centro de Informações do Exército (CIE) que fornecia dados aos CSN:

O momento de abertura política no Brasil abre espaços para refugiados políticos de outros países sul-americanos. Sob o comando da ACNUR, atuam no Brasil diversas facções marxistas. Visando limitar a ação de estrangeiros, foi instituída a lei dos estrangeiros, que é atacada por membros de esquerda (ARQUIVO NACIONAL, CIE, 1981).

Em contrapartida, o ACNUR destacava que: “Apesar de sua natureza restritiva, a nova lei abre uma opção que era impossível por longo tempo no Brasil: a do asilo

¹¹⁵ A situação tida como semilegal pelo ACNUR era aquela em que os refugiados pediam renovação dos vistos de turista nas fronteiras do país (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980g).

¹¹⁶ A legislação ainda estabeleceu uma esfera institucional própria: o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), vinculado ao Ministério do Trabalho, com participação de representantes dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, da Agricultura e da Saúde, com a função de orientar, coordenar e fiscalizar as atividades de imigração (BRASIL, 1980). É interessante observar os atores estatais que foram encarregados de lidar com questões imigratórias no país. O vínculo do CNIg ao Ministério do Trabalho demonstrava como o tema da migração foi tratado a partir da perspectiva de mão de obra que o imigrante poderia suprir no mercado de trabalho do país. O mesmo pode ser observado pela inclusão do Ministério da Agricultura. Já o Ministério das Relações Exteriores denota a conexão do tema com questões internacionais, sobretudo com política externa. E a participação do Ministério da Saúde se fazia notar também pela importância da condição física dos trabalhadores imigrantes.

político. Espera-se que, graças à ação de setores interessados da sociedade brasileira, este se tornará uma opção válida”¹¹⁷ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980f). A articulação entre atores da sociedade civil, em especial instituições da Igreja Católica, contribuiu nesse sentido. Assim, se, por um lado, a nova legislação imigratória não estabelecia modificação quanto ao estatuto de refugiado, por outro, trazia uma importante inovação ao permitir a aplicação do instituto de asilo (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1980).

Na interpretação de Andrade (2010), não havia interesse em incorporar alguns itens sobre refugiados na Lei de Estrangeiros. O governo pretendia fazer menção apenas ao asilo político, sobre o qual não incidia nenhum monitoramento realizado por organizações internacionais, o que possibilitava, assim, ter pleno controle sobre o procedimento. Dessa forma, a partir da entrevista concedida por ele, “era muito mais conveniente ter um instituto jurídico sobre o qual se tinha controle absoluto (...) do que o instituto de refúgio, que é muito mais humanitário que político e tem a supervisão de uma organização internacional” (ANDRADE, 2010).

4.2. Concessão de asilo político a latino-americanos e outros grupos

Um mês após a aprovação do Estatuto de Estrangeiro, pela primeira vez, cinco bolivianos tiveram asilo político concedido na embaixada brasileira em La Paz (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980g). Além dos bolivianos, cubanos também foram reconhecidos como asilados políticos.

Em 1981, o governo peruano solicitou ao governo brasileiro que recebesse cubanos situados em Lima. A decisão foi favorável à recepção deles, que fugiam do regime comunista liderado por Fidel Castro (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS

¹¹⁷ Na redação original: “In spite of its restrictive nature, the new law opens up an option which had been impossible for a long time in Brazil – that of political asylum. It is hoped that, thanks to the action of interested sectors of the Brazilian society, this will become a valid option (...)” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980f).

RELAÇÕES EXTERIORES, 1981). Nesse sentido, vale recordar que as relações com Cuba haviam sido rompidas no princípio do regime militar, norteado pelo alinhamento ocidental e pela ideia de ameaça comunista (VIZENTINI, 2003).

O ACNUR elaborou, então, uma lista com 166 cubanos que desejavam emigrar para o Brasil e deveriam ser instalados no estado do Paraná. Formou-se uma comissão de seleção composta por membros: da Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho, da Divisão de Imigração do MRE, e da Secretaria de Estado da Indústria e Comércio do Paraná, que deveriam examinar os requisitos profissionais e as condições de saúde dos candidatos (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1981).

Trinta e cinco cubanos chegaram ao Brasil e foram assentados temporariamente em Curitiba, capital do estado que se dispôs a alojá-los. O governo brasileiro os assistiu durante a fase inicial, no período de quatro meses, fornecendo alimentação, acomodação, curso de língua portuguesa, treinamento profissional, assim como postos de trabalho. Ainda facilitou a obtenção de documentos. Pouco depois, o governo pediu assistência financeira ao ACNUR, por exaustão dos recursos (ARQUIVO DO ACNUR, 1981b; ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1981d).

Entretanto, os cubanos reclamaram de isolamento, não cumprimento das condições oferecidas em Lima e dificuldade em conseguir bons empregos no Brasil. O ACNUR admitia que, embora o governo oferecesse empregos, os salários não eram suficientes para os cubanos alcançarem a autossuficiência, em vista da situação econômica no país. Diante disso, eles rejeitaram documentos brasileiros e pediram reassentamento para os EUA e Canadá. O ACNUR explicou aos asilados a inviabilidade de reassentá-los em outros países, razão pela qual eles deveriam aceitar os documentos fornecidos pelo governo brasileiro. Também afirmou que lhes prestaria assistência, disponibilizando fundos para implementar projeto de integração local, que contaria com a cooperação da Cáritas. Assim, de acordo com a agência internacional, os cubanos deveriam fazer um esforço para se integrarem no país (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1981b).

Segundo relato do ACNUR, após um começo difícil no Brasil, os asilados cubanos obtiveram progresso no processo de inserção no país. A assistência para assentamento local permitiu que investissem em pequenos empreendimentos, como bares e restaurantes, em Curitiba. Outros seguiram para São Paulo e Rio de Janeiro, onde encontraram trabalho com a ajuda de conterrâneos já instalados no Brasil. O governo, por sua vez, demonstrou satisfação pelos resultados positivos iniciais e pela forma como o ACNUR administrou a situação (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1981c).

Até o final de 1982, pessoas de outras origens, dentre países latino-americanos e do Leste europeu, foram reconhecidas como asilados pelo governo brasileiro, com base em avaliações caso a caso, como mostra a seguir a Tabela 3:

TABELA 3 – NÚMERO DE ASILADOS POR ORIGEM NO BRASIL (1980-1982)

Origem	Cuba	Bolívia	Polônia	Nicarágua	Uruguai	Romênia	Total
Asilados	35	10	35	3	1	1	85

Fonte: ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1982.

Cubanos, bolivianos, entre outros grupos, puderam se beneficiar, no começo da década de 1980, do estatuto de asilado no Brasil, o que configurava uma concessão inovadora em termos jurídicos pelo governo brasileiro, possibilitada pela nova legislação imigratória. Além deles, vietnamitas conseguiram obter permissão de residência permanente, como veremos adiante.

4.3. Vietnamitas: resgate em alto-mar e residência permanente no Brasil

O problema dos refugiados vietnamitas remontava à guerra do Vietnã¹¹⁸, que dividiu as superpotências no cenário internacional. Antes do final do conflito, vietnamitas abandonavam o país rumo aos países vizinhos, utilizando barcos e, por isso, eram chamados de *boat people*. Em 1976, os dois países se unificaram na República Socialista do Vietnã, adotando o regime socialista, o que provocou novos movimentos de refugiados. Dois anos depois, já havia aproximadamente 62 mil *boat people* em campos de refugiados situados no Sudeste Asiático. Essas pessoas eram transportadas por cargueiros de alto mar, com capacidade para 2 mil passageiros, fretados por redes de contrabando regionais (ACNUR, 2000a).

Diante do significativo contingente que chegava diariamente a Cingapura, Malásia e Tailândia, dentre outros países, o ACNUR decidiu aplicar-lhe a determinação *prima facie* de refugiado, visto que seria inviável avaliar cada caso individualmente. Esses países não permitiam que os indochineses permanecessem em seus territórios, sendo que alguns sequer possibilitavam o refúgio temporário. Cingapura, por exemplo, recusava o desembarque daqueles que não possuíssem garantia de reassentamento em 90 dias. Malásia e Tailândia, por sua vez, procediam ao afastamento dos barcos de suas costas marítimas, operação que se tornou comum em 1979 (ACNUR, 2000a; ZARJEVSKI, 1987; ROBINSON, 1998).

Essa posição endureceu em 1979, quando os membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) – à época, Indonésia, Malásia, Cingapura, Filipinas e Tailândia – declararam que não aceitariam mais os *boat people* que chegassem às suas

¹¹⁸ Em 1960, eclodiu a guerra do Vietnã sob a forte influência das duas superpotências e de seus interesses estratégicos em aumentar suas áreas de atuação. Como a URSS e a China incentivavam a expansão do socialismo no sudeste asiático, os EUA adotaram medidas para contê-la, enviando ao Vietnã do Sul milhares de militares. Conseqüentemente, o conflito provocou mais deslocamentos, impulsionando os vietnamitas a fugir para os países fronteiriços. O conflito terminou somente em 1975. Ainda antes do fim da guerra, os EUA executaram uma operação que retirou 140 mil vietnamitas vinculados ao governo do Vietnã do Sul e decidiram acolhê-los em seu território. Paralelamente, outros vietnamitas se deslocaram por conta própria, de barco (os denominados *boat people*). Ao final do ano, havia cerca de 5 mil vietnamitas na Tailândia, 4 mil em Hong Kong, 1.800 em Singapura e 1.250 nas Filipinas (ACNUR, 2000a).

fronteiras. Diante disso, por iniciativa do Secretário-Geral da ONU, realizou-se, em julho do mesmo ano, em Genebra, a Conferência Internacional sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas no Sudeste Asiático. Nesse evento, estabeleceram-se três conceitos em matéria de refugiados indochineses: o país de primeiro asilo (segundo o qual o país onde o solicitante de refúgio ingressava, ao invés de lhe conceder refúgio, possibilitava o seu reassentamento num terceiro país), o compartilhamento internacional de encargos e o refúgio temporário. Assim, esses países se comprometeram em conceder temporariamente refúgio aos vietnamitas, sob a condição de que o Vietnã procurasse impedir saídas consideradas ilegais, incentivando as saídas ordenadas, e de que os refugiados fossem reassentados em outros países. A Indonésia e as Filipinas aceitaram criar centros para auxiliar no reassentamento dos refugiados e, salvo raras exceções, deixavam de afastar os barcos que chegavam (ACNUR, 2000a; ZARJEVSKI, 1987; ROBINSON, 1998).

O Brasil participou da referida conferência e da reunião sobre o estabelecimento de um centro de processamento para refugiados indochineses, realizada poucos meses antes pelos membros da ASEAN (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1979). O governo brasileiro havia se manifestado, frisando o caráter regional do problema, no sentido de não se dispor a aceitar contingentes de refugiados indochineses de forma regular (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1979d).

A justificativa dada para não admitir regularmente vietnamitas no país girava em torno da entrada tida como irregular de coreanos, sem recursos e com baixo nível profissional, que disputavam empregos não qualificados com brasileiros nos centros do sul do país. O Brasil poderia receber os vietnamitas numa avaliação caso a caso, de acordo com os critérios da legislação e política imigratórias. Também havia uma preocupação de que os antecedentes criados com a entrada de vietnamitas levassem o Brasil “a sofrer fortes pressões para receber outros contingentes de refugiados” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 1978d). Segundo o Itamaraty, o ACNUR fazia gestões nesse sentido, considerando o Brasil como país

capacitado a admitir “quantidades apreciáveis de refugiados” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 1978c).

A aceitação de refugiados provenientes do Vietnã fazia parte de uma campanha mundial advogada pelo ACNUR e por diversas instituições humanitárias, inclusive religiosas (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 1979b). Já o governo brasileiro considerava se tratar de um problema regional, cujas soluções deveriam ser buscadas nesse âmbito pelos países interessados. A CNBB acentuava, todavia, a possibilidade de uma atitude negativa sobre a imagem brasileira no mundo, razão pela qual sugeria que uma centena de refugiados fosse recebida no país através da Cáritas (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 1978b).

No final de 1978, o navio brasileiro Jurupema socorreu, em alto-mar, vietnamitas *boat people*. O representante do ACNUR garantiu que o governo brasileiro arcaria apenas com despesas limitadas a taxas de atracamento e desembarque. Os custos de manutenção dos refugiados resgatados pela embarcação seriam de responsabilidade da organização internacional. O representante do MRE realçava o “bom nível de cooperação mantido sempre pelo governo brasileiro com o ACNUR, razão pela qual esperávamos receber toda assistência necessária para uma solução favorável e rápida do problema” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 1978b). Como o governo de Cingapura só permitia a estadia dos refugiados em seu território por três meses, o ACNUR envidaria todos os esforços para encontrar um país de refúgio dentro do prazo previsto (Ibidem, 1978b). Por outro lado, a partir das negociações com o ACNUR, caso a agência da ONU não conseguisse outros países para recolocá-los, o Brasil teria que receber formalmente os refugiados (Ibidem, 1978c).

O envolvimento brasileiro com os *boat people* levou ao acolhimento, tido como inevitável, de vietnamitas em território nacional (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 1978c). O primeiro grupo chegou ao Brasil no início de 1979, totalizando trinta e sete pessoas, que tiveram residência

permanente concedida pelo governo brasileiro (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979b). O representante do ACNUR destacava que as autoridades não demonstraram interesse em tomar parte ativa na integração dos vietnamitas no Brasil e preferiram pedir os bons ofícios da organização internacional. Em suas palavras: “Nós aceitamos essa tarefa (...) mas enfatizamos frequentemente o ponto ao Itamaraty e ao Ministério da Justiça de que a responsabilidade final pertencia às autoridades”¹¹⁹ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c). De outro lado, salientava a importância da concessão de asilo de fato, visto que, legalmente, os vietnamitas foram considerados imigrantes e receberam um cartão de identidade para estrangeiros residentes. Na visão do ACNUR, o governo brasileiro não apenas fez uma exceção em sua política imigratória restritiva, mas assumiu certa responsabilidade em relação a pessoas que não eram consideradas refugiadas pela Convenção ou Protocolo, devido à manutenção da reserva geográfica¹²⁰ (Ibidem, 1979c).

A respeito da instalação dos refugiados no país, o ACNUR se reuniu com a Cáritas Brasileira e a Arquidiocese do Rio de Janeiro para elaborar projeto de assistência imediata aos vietnamitas. O projeto consistia em prover: alojamento, curso de língua portuguesa, assistência médica, jardim da infância para as crianças e assistência religiosa, se necessária (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1979). A pedido do governo brasileiro, feito pelo representante do MRE, o encarregado de missão do ACNUR executou o programa de assistência em caráter de urgência, visando a facilitar a recepção do grupo de vietnamitas no Brasil. O programa foi implementado pela agência da ONU, em colaboração com as instituições religiosas mencionadas e com a Cruz Vermelha brasileira. Contemplava os itens descritos anteriormente e ainda incluía o fornecimento de alimentação, vestuário e assistência dentária aos refugiados (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979b).

¹¹⁹ No original: “We accepted this task (...), but regularly stressed the point to Itamaraty and to the Ministry of Justice that the final responsibility belonged to the Authorities” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c).

¹²⁰ No texto em Inglês: “The Brazilian Government did not only make an exception in its restricted immigration policy, but assumed a certain responsibility towards persons whom it does not consider as convention or protocol refugees due to the geographical reservation maintained to date” (Ibidem).

Após dois meses no Rio de Janeiro, onde ficaram sob o cuidado da Cruz Vermelha brasileira, eles foram transferidos para São Paulo¹²¹, devido à maior oferta de trabalho, e alojados no Centro Pastoral de Migrantes, outro órgão da Igreja Católica. A instituição, em cooperação com a Arquidiocese e ajuda de uma assistente social alocada pelo ACNUR, buscava integrar os refugiados no mercado de trabalho brasileiro. Mas, segundo o representante da agência da ONU, as dificuldades não foram poucas, visto que os vietnamitas não desejavam permanecer no Brasil. O baixo nível de qualificação e a diversidade de habilidades do grupo dificultavam o estabelecimento de um programa de assentamento local independente e de longo prazo. Na leitura do representante, os vietnamitas estavam ávidos para receber bons salários e não conseguiram se adaptar facilmente à realidade brasileira em termos de salário e padrões de vida (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c).

A integração dos vietnamitas no mercado de trabalho brasileiro dependia não somente da disponibilidade de empregos, mas também da posse de documentação no país. Após conversas entre o ACNUR e o Itamaraty, passou a haver maior apoio das autoridades brasileiras para colocação deles em postos de trabalho e aceleração da entrega dos documentos de identidade e de trabalho (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c; 1979d; *Ibidem*, 1979e).

Havia dissonância de ideias entre a organização internacional e a instituição religiosa a respeito da integração dos vietnamitas no mercado de trabalho. O ACNUR afirmava ter como objetivo colocá-los em empregos que pudessem aperfeiçoar suas habilidades e permitir um desenvolvimento profissional e econômico dentro de um período razoável. No entanto, essa posição não foi completamente compartilhada pelo Centro Pastoral, que preferia uma integração profissional mais rápida, com empregos, por exemplo, em lavanderias e restaurantes, esperando que os vietnamitas fossem capazes de atingir o autossustento (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c).

¹²¹ Segundo o ACNUR, São Paulo provavelmente seria o melhor lugar para a integração de asiáticos (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1981d).

Surgiram, então, tensões entre a autoridade encarregada pela instituição religiosa e os refugiados vietnamitas, principalmente por eles se recusarem a aceitar empregos arranjados pelo referido centro. De acordo com o representante do ACNUR, também decorriam da “atitude autoritária e brutal” do padre contra o grupo (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c). Segundo relatos, ele recorria a punições, não distribuía a contribuição do ACNUR e, em algumas ocasiões, não hesitou em chamar a polícia para intimidar os vietnamitas. A autoridade religiosa chegou a fazer declarações públicas criticando os vietnamitas como um grupo não adaptável à realidade brasileira (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c; *Ibidem*, 1979e). Pouco depois, o presidente da CNBB viria a lamentar ao ACNUR os problemas enfrentados no Centro Pastoral de Migrantes em São Paulo (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979h).

Em meados de 1979, vinte e seis *boat people* foram novamente resgatados em mar chinês por outro navio brasileiro, denominado José Bonifácio (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1979c). De acordo com o representante do ACNUR, o governo brasileiro se mostrou intransigente com o problema dos vietnamitas, afirmando não ser mais o Brasil um país de imigração, devido a problemas sérios econômicos e sociais (como a alta taxa de desemprego) e também à existência de uma colônia asiática de milhares no sul do país (em grande parte de imigrantes tidos como ilegais). Porém, após negociações especiais realizadas pelo MRE, o governo brasileiro confirmou a aceitação do segundo grupo para reassentamento no Brasil (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c). O representante do ACNUR destacava a importância de sua atuação, em parceria com instituições religiosas, como fator que influenciou tal decisão:

(...) a decisão foi tomada quase espontaneamente pelo governo e nosso Escritório no Rio se manteve em permanente diálogo com o Itamaraty a esse respeito. Não há dúvida de que nossos esforços em colaboração com a Igreja brasileira para a integração local do primeiro grupo teve influência sobre a decisão do governo¹²² (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c).

¹²² No texto em Inglês: “(...) the decision was taken almost spontaneously by the Government and our office in Rio was kept in permanent dialogue with Itamaraty in this respect. There is no doubt that the efforts of

O Itamaraty formalmente solicitou, então, ao ACNUR que estabelecesse um programa de integração, como ocorreu com o primeiro grupo de vietnamitas recebidos. Na visão da organização internacional, o governo ofereceu uma participação mais ativa em relação ao segundo grupo e concordou com a criação de um grupo de trabalho informal composto por representantes dos Ministérios do Trabalho, Justiça e das Relações Exteriores, junto com a agência da ONU e organizações colaboradoras (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c; Ibidem, 1979d).

Conforme o representante do ACNUR, os interlocutores dos referidos órgãos ministeriais expressaram relutância em viabilizar projetos para receber indochineses a partir de operações mais amplas. Até o Ministro do Trabalho, visto como “o mais entusiasmado com os projetos para vietnamitas”, demonstrou uma atitude negativa, explicando que as condições do mercado de trabalho no país não requeriam imigração de mão de obra (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979h). As necessidades locais em termos de desenvolvimento econômico, colonização de agricultura e trabalho deveriam ser cobertas por meios e braços brasileiros (Ibidem, 1979h).

A Igreja Católica continuava interessada nos problemas dos indochineses. Mas também tinha a preocupação de que grupos maiores pudessem colocar em perigo as condições sociais e de trabalho dos brasileiros. Entendia o interesse do ACNUR em colaborar diretamente com o governo, mas também pretendia participar dos projetos de assentamento com o segundo grupo (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979h). Contudo, possivelmente diante dos problemas enfrentados com o primeiro grupo no Centro Pastoral de Migrantes, a assistência prestada ao segundo grupo se deu a partir da articulação da agência da ONU com uma agência estatal.

O segundo grupo de refugiados vietnamitas era composto, em sua maioria, por jovens recém-formados em universidades. Eles foram alojados por quatro meses após a

UNHCR in collaboration with the Brazilian Church for the local integration of the first group had an influence upon the decision of the Government” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c).

chegada em São Paulo nas instalações do SINE (Sistema Nacional de Empregos¹²³), um órgão atrelado ao Ministério do Trabalho, onde eram atendidos, recebendo aulas de português, cursos de treinamento profissional e auxílio financeiro. Todos os itens eram financiados pelo ACNUR, com base em acordo assinado com o SINE (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979h).

O grupo entrou em atrito, contudo, com o diretor da agência estatal. Em função disso, eles se mudaram para casas alugadas e equipadas também pelo ACNUR. Conforme relato da organização internacional, eles resistiam à ideia de permanecer no Brasil e de procurar emprego, rejeitando as alternativas colocadas pelo SINE, visto que pretendiam ser reassentados nos EUA (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1981d).

Os refugiados vietnamitas, da mesma forma que os sul-americanos, recorriam a manifestações como instrumento para que suas reivindicações fossem satisfeitas pela organização internacional. No final de 1979, dezessete refugiados protestaram em frente ao prédio da ONU no Rio de Janeiro. Segundo o representante do ACNUR, os manifestantes eram adolescentes que haviam saído do Vietnã em busca de melhores condições de vida. A declaração dos refugiados era de que não sairiam de lá até que fosse encontrada uma solução para reassentamento em terceiros países e criticavam publicamente a agência por não atender essa demanda. Reclamavam das condições de trabalho no Brasil e da insuficiência da assistência fornecida pela organização internacional para viabilizar a integração local (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979i).

A crítica pública dos vietnamitas sobre as difíceis condições de vida causou irritação às autoridades em São Paulo. Mas o Itamaraty afirmou que o governo não vislumbrava empreender qualquer ação contra os refugiados e que a cooperação com a

¹²³ O SINE foi criado em 1975, por meio do decreto n. 76.403/75, tendo como coordenador e supervisor o Ministério do Trabalho. Conforme informações disponibilizadas em sua página na internet: “A principal finalidade do SINE, na época de sua criação, era promover a intermediação de mão de obra, implantando serviços e agências de colocação em todo o país (postos de atendimento). Além disso, previa o desenvolvimento de uma série de ações relacionadas a essa finalidade principal: organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, identificar o trabalhador por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social e fornecer subsídios ao sistema educacional e de formação de mão de obra para a elaboração de suas programações” (Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/sine>>. Acesso em: 15 jul. 2011).

agência internacional não seria afetada por conta do incidente (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979i). A situação foi resolvida após a proposta de alojamento temporário na sede da Cruz Vermelha brasileira (ARQUIVO DO ACNUR, PNUD, 1979; Idem, ACNUR, 1979i).

A integração dos vietnamitas no Brasil, analisava o representante do ACNUR, seria “longa, custosa e difícil”. O ACNUR continuava provendo assistência após 12 meses da colocação de emprego com ajuda complementar e financiamento do aluguel de apartamentos. A prioridade era dada ao treinamento linguístico nos primeiros três meses, depois se iniciava a colocação em postos de trabalho (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979j). No entanto, o agravamento da inflação no país acarretava uma deterioração das condições de vida dos vietnamitas, sobretudo em termos de moradia e de trabalho (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980b).

Diante dos problemas enfrentados, os vietnamitas seguiram com os protestos. Em meados de 1980, o mesmo grupo ocupou o prédio do SINE em São Paulo, solicitando pagamento para custear roupas e depredando um equipamento do Escritório. O incidente teve repercussão na imprensa e, após sua ocorrência, a agência estatal decidiu cortar a assistência ao grupo envolvido (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980e).

Em meados de 1980, um terceiro grupo, de quatorze vietnamitas, chegou ao Rio de Janeiro. As dificuldades foram ainda maiores, na avaliação do ACNUR. O grupo recebeu autorização para permanência do governo brasileiro e a Cruz Vermelha brasileira se dispôs a promover a integração local, mas demorou a implementar o projeto de assistência. Após dois meses, o grupo rejeitou o programa preparado pela Cruz Vermelha, recusou os documentos de identidade, alegando não ter intenção de permanecer no Brasil, pretendendo ser reassentados em outro país. A Cruz Vermelha decidiu interromper o programa e os mandou de volta para o ACNUR, onde pediram assistência. Porém, como se recusavam a permanecer no Brasil e não podiam obter visto de viagem para um terceiro país, a assistência material foi suspensa pelo ACNUR (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1981c).

Os empecilhos na execução do programa de assistência aos vietnamitas eram expostos pelo ACNUR da seguinte forma. Em primeiro lugar, o governo brasileiro não assumiu a responsabilidade pela instalação dos refugiados. Ademais, o ACNUR não encontrou parceiros operacionais que tivessem tanto interesse como capacidade para assumir o programa, além da Cruz Vermelha. Assim, o ACNUR teria de desempenhar um papel operacional devido à falta de apoio institucional e comunitário, assim como implementar um programa de integração local para pessoas que não desejavam imediatamente aceitá-lo (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1981d).

No entendimento da organização internacional, o terceiro grupo foi o mais problemático, o que mais demorou a aceitar a permanência no Brasil. Isso poderia ser explicado pelo fato de não terem passado por nenhum campo de refugiados na Ásia. Diferentemente dos outros dois, esse grupo não foi atendido inicialmente pelo ACNUR, tendo contato diretamente com a Cruz Vermelha. Dois meses após chegar ao Brasil, ocuparam o Escritório do ACNUR, acusando-o de não demonstrar preocupação com eles. A agência tentou conseguir alguns casos de reassentamento nos EUA e na França, mas estes foram negados. O ACNUR estipulou como condição que eles aceitassem os documentos brasileiros para continuar a receber assistência econômica; todavia, como eles os recusaram, essa foi suspensa (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1981d).

No início de 1981, eles receberam os documentos brasileiros e o ACNUR negociou com a Cruz Vermelha para que assumisse novamente o projeto de assistência aos vietnamitas, com financiamento da ONU. Mais uma vez, eles protestaram contra o programa. Pouco depois, devolveram os documentos brasileiros, reivindicando reassentamento; novamente a assistência foi suspensa, com exceção de moradia. A Cruz Vermelha foi consultada pelo ACNUR, concordando que a atitude dos refugiados era injustificada e apoiou a suspensão da assistência econômica. O ACNUR informou que a assistência só seria retomada se eles recuperassem os documentos e comesçassem a trabalhar em São Paulo. Enfim, eles decidiram aceitar os documentos e se mudar para a capital paulista (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1981d).

Na avaliação do ACNUR, as expectativas do grupo excediam a média das condições de vida da maioria dos brasileiros. Segundo a agência, a maioria dos vietnamitas tinha a convicção de que, como eram obrigados a permanecer no Brasil por razões além de sua compreensão, a ONU deveria compensá-los financeiramente. A agência da ONU reconhecia que deveria assumir parcela dos elementos indispensáveis dos projetos para integração local. Mas, segundo seu representante, os vietnamitas tinham atitude de total dependência da organização internacional, o que se manifestava em demandas e emprego do uso da força. Na visão da organização, eles utilizavam chantagem para demandar maior apoio econômico; além disso, as demandas teriam se tornado exageradas e suas reações, imprevisíveis (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1981d).

Um quarto grupo formado por cento e quinze *boat people* foi resgatado pelo navio brasileiro Muriaé, em meados de 1981. O governo brasileiro se comprometeria a garantir permanência no Brasil aos refugiados que não tivessem deixado Cingapura no prazo de noventa dias, até que fossem transferidos pelo ACNUR para terceiro país (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1981b).

Não obstante, representantes de refugiados assinaram um documento declarando que o grupo não desejava ser reassentado no Brasil, principalmente por conta das dificuldades de adaptação no país. O ACNUR tinha o propósito de persuadi-los a aceitarem o reassentamento no Brasil, face às dificuldades de obtê-lo em outros países (ARQUIVO DO ACNUR, EMBAIXADA BRASILEIRA, 1981). O governo brasileiro, por sua vez, afirmava estar preocupado com a situação, considerando que o novo grupo relutava em ser instalado no Brasil e que os grupos de vietnamitas recebidos anteriormente enfrentavam problemas para se adaptar no país (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1981e). Diante disso, a última leva de *boat people* socorrida pela embarcação brasileira não chegaria a ser assentada em território nacional.

Os problemas vivenciados pelos vietnamitas no Brasil os levariam a seguir com os protestos frente à organização internacional, como veremos adiante. A atuação do ACNUR no país, por sua vez, encontrava limitações não apenas em termos operacionais, mas também institucionais. A formalização do status da missão no Brasil constituía uma demanda importante, tendo em vista que o funcionamento através do PNUD, ainda que caminhasse positivamente, reduzia sua autonomia institucional. Além disso, a agência entendia que um Escritório oficial viabilizaria novas ações favoráveis aos refugiados situados no país.

4.4. Organização internacional: reconhecimento da presença oficial no país

No final dos anos 1970, a missão do ACNUR no Brasil ainda era exclusivamente voltada para a operação de reassentamento, razão pela qual realizava seu trabalho em situação qualificada como precária. A relação com o representante do PNUD era considerada boa (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c). A cooperação por parte dos Ministérios das Relações Exteriores e da Justiça era vista como “boa, se não excelente”, mas o representante da organização internacional percebia que as autoridades brasileiras estavam “certamente avisadas do quão útil nossa operação de reassentamento” era “para eles”¹²⁴ (Ibidem, 1979c). Não apenas tal operação de reassentamento era levada a cabo sem despesas por parte do governo brasileiro, que a facilitava ao máximo possível, como também: “Graças à ação do ACNUR, o governo brasileiro foi capaz de resolver (...) um assunto delicado sem entrar em dificuldades seja com seus vizinhos ou com a opinião pública nacional e internacional”¹²⁵ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980d).

¹²⁴ No original: “(...) the cooperation on the part of the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Justice is good, if not excellent, but this should not astonish since the Brazilian authorities are most certainly aware how useful our resettlement operation is to them” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c).

¹²⁵ No documento em Inglês: “Thanks to UNHCR’s action, the Brazilian government was able to solve (...) a delicate issue without entering into difficulties with either their neighbors nor with the national or international public opinion” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980d).

Na visão da agência, ainda havia receio considerável de que uma presença oficial e permanente do ACNUR no Brasil pudesse obrigar o governo a assumir uma responsabilidade mais direta em assuntos relativos aos refugiados, em termos de regularização da situação jurídica e assentamento local. Nas palavras de seu representante: “O Itamaraty ainda está convencido de que a cobertura pelo PNUD das operações do ACNUR é benéfica aos seus interesses (p.ex., não conceder residência aos latino-americanos) e o representante do PNUD obviamente não os encoraja a mudar de posição”¹²⁶ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c). Por outro lado, a atuação do ACNUR no Brasil parecia ser um importante elemento para a oposição política, no contexto interno do processo voltado para a democratização (Ibidem, 1979c).

Nesse sentido, o representante apontava que:

A despeito dos ainda existentes limites às nossas atividades, as discussões com as autoridades mostraram a extensão pela qual a presença do ACNUR se tornou uma realidade concreta para o governo. Não apenas porque nossa presença (e parte das atividades) se tornaram, contra nossa vontade, assunto de comentários regulares da mídia de massa (...), mas também devido ao contínuo interesse das autoridades brasileiras de ver as operações de reassentamento correndo bem. O retorno de numerosos brasileiros refugiados também contribuiu, sem que nosso escritório estivesse diretamente envolvido em operações de repatriamento, a um melhor conhecimento geral do ACNUR e teve uma influência inegável em nossa atual relação com o governo¹²⁷ (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979h).

¹²⁶ Na versão original: “Itamaraty is still convinced that the ‘UNDP cover’ of UNHCR operations is beneficial to their interests (for example, not to grant asylum to Latin Americans) and the UNDP Resident Representative is quite obviously not encouraging them to change this position” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c).

¹²⁷ Na redação em Inglês: “In spite of the still existing limits to our activities, the discussions with the authorities showed to what extent UNHCR presence in Brazil has become a concrete reality for the Government. This not only because our presence (and part of the activities) has, against our will, been the subject of regular comments in the mass media (...) but also because of the continued interest of the Brazilian authorities to see our resettlement operations going smoothly. The return of numerous Brazilian refugees also contributed without our office being directly involved in repatriation activities to a better general knowledge of UNHCR and has an undeniable influence on our present relationship with the Government” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979h).

Ao mesmo tempo, percebia que o processo doméstico de abertura política, lento e gradual, apontava o Brasil como um “refúgio natural” para pessoas provenientes de países vizinhos que ainda viviam sob repressão (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980d). Esse cenário, segundo o representante, demandava a continuidade do trabalho do ACNUR e uma consolidação de suas atividades no país. Por isso, a agência reputava necessário buscar ativamente uma modificação de sua presença no Brasil, sendo o primeiro passo pedir ao governo um reconhecimento formal de sua existência, o que significava propor a abertura de um Escritório (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980d).

O momento parecia oportuno para tentar obter concessões do governo também pelo fato de que a opinião pública e o governo estavam sensibilizados com o caso de Flávia Schilling¹²⁸ e passos importantes haviam sido tomados para assegurar sua libertação no Uruguai (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1980d).

O representante regional reiterou, então, “o pedido, já tantas vezes feito anteriormente, de oficialização da presença do ACNUR no Brasil” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1981a). A ausência de reconhecimento oficial da instituição gerava “inflexibilidade de ação e particularmente em matéria de contratação de aluguéis e serviços” (Ibidem, 1981a). O chefe da Divisão de Organismos Internacionais do Itamaraty, ao invés de responder que não havia como alterar a situação, como fez em diversas ocasiões, decidiu submeter o assunto à apreciação do Secretário-Geral (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1981a). As razões alegadas para acolher o pedido eram as seguintes:

- a) apesar de pequenos incidentes, a meu juízo resultantes de ações cometidas de boa fé, nosso relacionamento com o ACNUR tem sido bastante bom durante o tempo em que tenho tido a responsabilidade de tratar com aquela instituição;

¹²⁸ Um dos casos que ganharam destaque nesse período foi o de Flávia Schilling, que, acompanhando sua família, fugiu para o Uruguai, em função do golpe militar de 1964. Depois de anos vivendo no país de exílio, tornou-se presa política (SCHILLING, 1978). Outras experiências foram relatadas no livro *Memórias do Exílio*, das quais destacamos a de Herbert José de Souza, conhecido como Betinho, que se exilou no Uruguai, Chile, Canadá e México (SOUZA, 1978).

- b) embora por motivos próprios, o ACNUR, em sua atuação, poupa ao governo brasileiro consideráveis tropeços, ao acolher e encontrar destino para refugiados que talvez não desejássemos abrigar e, muito menos, deixar que se tornassem residentes no Brasil;
- c) o reconhecimento oficial da presença do ACNUR no Brasil nada nos custaria em termos materiais e seria considerado como uma importante concessão, compensando, assim, nossa recusa de contribuir com mais recursos financeiros para as atividades humanitárias daquela instituição, a qual atravessa fase em que as demandas de assistência muito ultrapassam a capacidade de atendimento (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1981a).

No mesmo sentido, o assessor jurídico do Itamaraty se mostrou favorável ao pleito, sustentando que o ACNUR era uma instituição criada pela ONU e, sendo o Brasil um de seus países-membros, não poderia “desconhecer a existência dessa repartição que funciona oficialmente em quase todo o mundo” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1981a). Em segundo lugar, o MRE recebia frequentemente correspondência sobre problemas concernentes a refugiados, não assinada por representante oficial do ACNUR, mas pelo PNUD, “que não é a entidade a que tais problemas estão afetos” (Ibidem, 1981a). Por fim, a imprensa constantemente publicava atividades da agência da ONU para refugiados, realizadas em território nacional, tornando “pública e notória a ideia da presença do ACNUR entre nós” (Ibidem, 1981a).

O estabelecimento de um subescritório no Brasil se alinhava com a cooperação então existente entre o ACNUR e o governo, em termos do “apoio brasileiro quanto à proteção legal e atividades de assistência material, assim como em conexão com a ação humanitária do ACNUR no Brasil” (ARQUIVO DO ITAMARATY, ACNUR, 1981). A sede seria no Rio de Janeiro, mantendo-se vinculada ao Escritório Regional localizado em Buenos Aires. Assim, “Atendendo a uma antiga aspiração do ACNUR, o Ministro de Estado (das Relações Exteriores) consentiu em que fosse formalizada a presença daquela entidade humanitária no Brasil” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1981c). A decisão do governo brasileiro em

aceitar a abertura formal de um Escritório foi comunicada ao ACNUR em meados de 1982 (ARQUIVO NACIONAL, DSI MRE, 1982).

Na concepção da agência, o reconhecimento oficial por parte do governo abriria uma “série de novas possibilidades de consolidação do trabalho em favor dos refugiados” situados no país (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1982). O ACNUR passaria a ter contato institucional direto com o Itamaraty para tratar de questões sobre refugiados. O PNUD continuaria a colaborar em assuntos administrativos até que o Escritório do ACNUR atingisse autonomia total (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1983a).

Não obstante, mesmo constituído formalmente no Brasil, o ACNUR continuava a enfrentar problemas com os refugiados, que permaneciam se manifestando perante a organização internacional. Em 1984, refugiados vietnamitas ocuparam o Escritório do ACNUR no Rio de Janeiro, reivindicando reassentamento para os EUA ou outro país. Mais tarde, o grupo se dividiria entre os que pleiteavam reassentamento e os que aceitavam permanecer no Brasil, desde que o ACNUR ou o governo brasileiro providenciasse moradia sem custo. Dezenas de vietnamitas acamparam em frente ao prédio, bloqueando a porta de entrada, por quase um mês, e mantendo cinco funcionários como reféns, de acordo com o relato de um funcionário do ACNUR. Segundo ele, os refugiados ainda os teriam ameaçado de morte. As atividades foram, então, suspensas no Escritório, devido à insegurança vivenciada pelos funcionários (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1984c).

A Polícia Militar dispersou os manifestantes, recolhendo-os num albergue. A maioria deles retornou a São Paulo, onde residiam, permanecendo alguns vietnamitas no Rio de Janeiro, tidos como “componentes do núcleo mais refratário daqueles que desejam ser reassentados nos EUA” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1984f). O Escritório do ACNUR voltou a funcionar, contando com a proteção de uma viatura policial no local. Mas com a preocupação de que uma nova manifestação pudesse perturbar os trabalhos e “comprometer a imagem dos organismos da ONU representados no Brasil” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1984f).

Em 1987, a sede foi novamente ocupada, dessa vez por vinte e sete refugiados chilenos, que reivindicavam a obtenção de vistos para outros países (possivelmente Austrália, Canadá, Noruega). O ACNUR afirmava que eles haviam recebido ajuda financeira para moradia e alimentação, além de assistência médica gratuita. Segundo a agência da ONU, a ajuda financeira era fixada, conforme regra que vigia mundialmente, levando em consideração a situação socioeconômica da maioria da população do país receptor, limitada ao período inicial de chegada ao país (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1987a; Ibidem, 1987b).

Apesar dos protestos dos refugiados e das tensões enfrentadas nas relações com o ACNUR, o funcionamento da instituição de forma autônoma possibilitou uma discussão mais profícua com o governo brasileiro sobre a retirada da reserva geográfica, como veremos adiante.

4.5. Retirada da reserva geográfica e aplicação do regime regional

O ACNUR fazia gestões frente ao governo brasileiro a respeito do levantamento da reserva geográfica, adotada quando da assinatura e ratificação da Convenção, segundo a qual o Brasil só reconhecia como refugiados aqueles que tivessem origem europeia. O primeiro movimento nesse sentido se deu um ano após a adesão brasileira ao Protocolo, ocorrida em 1972. Durante encontro com embaixador brasileiro em Genebra, esse afirmou que a situação, naquele momento, não era esperançosa. O representante do ACNUR entendeu que a discussão era ainda prematura (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1973).

Ao longo dos anos 1970, a manutenção da reserva geográfica possibilitava que nenhuma responsabilidade legal fosse garantida em relação aos latino-americanos que fugiam de regimes repressivos na região. A reserva geográfica não era, contudo, explicitamente mencionada na legislação doméstica sobre estrangeiros. Em face disso, o

ACNUR compreendia que os não europeus poderiam, em princípio, ser reconhecidos como asilados políticos, apesar não serem considerados refugiados pelo governo brasileiro, com base na Convenção. Não havia obstáculos jurídicos para a concessão de asilo político, mas, segundo a agência, os critérios pareciam obviamente ser “muito mais de natureza política do que estritamente legal” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1979c).

Pouco depois do reconhecimento oficial do escritório do ACNUR no Brasil, em 1983, a agência passou a advogar “séria e consistentemente” a retirada da reserva geográfica (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1983c). Porém, havia a noção de que o pleito requeria uma complexa medida interna, provavelmente através de mudança no Estatuto do Estrangeiro, assim como um longo período de discussões e deliberações com as autoridades nacionais (Ibidem, 1983c). A estratégia da missão do ACNUR no Brasil deveria se pautar, portanto, pela busca de apoio de partidos políticos, sobretudo os de oposição, e por novas gestões junto ao governo, por meio de órgãos como o Itamaraty e o Ministério da Justiça (Ibidem, 1983b).

O pleito da organização internacional também tinha o apoio da Igreja Católica. Em entrevista concedida à revista *Refugees*, publicada pelo ACNUR, o cardeal dom Paulo Evaristo Arns reiterava: “Acho que agora deve haver pressão para que o Brasil retire a reserva geográfica”¹²⁹ (ARQUIVO DO ITAMARATY, ACNUR, 1983). Segundo o representante do ACNUR, o interlocutor do Itamaraty também manifestou intenção de procurar uma “atitude mais ampla e favorável” por parte do governo brasileiro em relação aos refugiados (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1983a). Considerando a experiência do ACNUR no Brasil como muito positiva, expressou o desejo de que a referida reserva fosse levantada (Ibidem, 1983a).

Em termos legais, no início dos anos 1980, duas medidas significavam um passo importante e estratégico em favor dos refugiados no Brasil, segundo o ACNUR: aqueles que obtivessem residência temporária poderiam renová-la assim que expirada, ao

¹²⁹ Nas palavras do entrevistado: “I think there should now be pressure for Brazil to drop the geographical reservation (...)” (ARQUIVO DO ITAMARATY, ACNUR, 1983).

passo que os casados com brasileiros há mais de cinco anos ou com filhos brasileiros poderiam pedir residência permanente no país (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1983a).

Além disso, novo cenário se anunciava em relação aos fluxos de latino-americanos na região. O restabelecimento do governo democrático na Argentina apontava para a tendência de que parcela substancial de refugiados argentinos situados no Brasil fosse repatriada; e que contingente de uruguaios também localizados no país fosse redirecionado para a Argentina, em razão de maiores afinidades linguísticas e culturais entre os dois países. A partir dessa nova tendência, o ACNUR solicitava que o governo pudesse reconsiderar sua posição em relação à reserva geográfica, possibilitando aos refugiados latino-americanos que assim desejassem permanecer no país. Entretanto, o governo ainda não esboçava intenção de rever seu posicionamento (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1983).

No início de 1984, o representante regional do ACNUR apresentou um aide-mémoire ao MRE. Mas as perspectivas ainda não eram vistas como positivas pelo órgão ministerial. De acordo com o embaixador, o governo brasileiro não estava satisfeito com o comportamento dos vietnamitas e cubanos no Brasil. Somavam-se a isso fatores de cunho econômico, diante da situação desencadeada pela dívida externa, e político, uma vez que governo, sociedade civil e partidos políticos se encontravam envolvidos com as discussões sobre a sucessão presidencial. O esquema da situação dos refugiados em trânsito no território brasileiro era visto como o mais adequado para o Brasil, considerando a conveniência política em relação aos países vizinhos. O levantamento da reserva geográfica implicaria uma modificação na lei de estrangeiros, o que não parecia realizável enquanto os governos militares persistissem. O CSN continuava tendo peso considerável e seu posicionamento era contrário aos refugiados oriundos do Cone Sul. Em contrapartida, membros de partidos políticos (oficial e de oposição), administrações dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, além de entidades como OAB¹³⁰, Associação Brasileira de

¹³⁰ A OAB prestava assistência considerável em diversos aspectos relacionados à tarefa do ACNUR, apresentando, entre outros, pedidos de asilo político ao Ministério da Justiça (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1981a).

Imprensa (ABI), CNBB, mostravam-se altamente simpáticos ao levantamento da reserva geográfica (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1984a).

No mesmo ano, o Alto Comissário para os Refugiados visitou pessoalmente o Brasil. Nessa ocasião reiterou, mais uma vez, o pedido de levantamento da reserva geográfica ao Itamaraty, que se dispôs a estudar a questão, juntamente com outros órgãos (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1984a). A posição governamental era enfática quando se tratava de pessoas que fugiam de países vizinhos, ainda associados ao perigo comunista e à prática de subversão, o que se observa pela transcrição abaixo:

(...) não existem no Brasil ‘refugiados argentinos’, ‘refugiados uruguaios’ e ‘refugiados latino-americanos’ (...); todos os latino-americanos que nessa presumível condição se encontram em território nacional pertencem, em realidade, à categoria de ‘estrangeiros irregulares no país’, sendo errôneo denominá-los ‘refugiados’ (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1984b).

O chefe da DOI do Itamaraty entendia que o panorama na América Latina desaconselhava a revisão da conduta adotada pelo Brasil frente aos nacionais de países fronteiriços. O esquema permitia ao país, embora desobrigado contratualmente, assumir uma “postura flexível construtiva”, através da qual se fazia possível obter “vantagens externas”, sem descuidar das “necessidades de segurança interna” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1984c). Era possível notar, no último ano de regime militar, ainda resquícios da dimensão securitiva na política doméstica e externa.

Outra visita foi feita ao Brasil por representante da agência da ONU, dessa vez pelo seu diretor. O ponto central do debate consistiu nos refugiados latino-americanos que se encontravam provisoriamente no Brasil, aguardando reassentamento em terceiros países, e não poderiam permanecer no país devido à reserva geográfica. O chefe da DOI reafirmou que o Brasil não cogitava rever sua posição, inclusive em face das dificuldades econômicas enfrentadas pelo país, com a detração do mercado de trabalho. Mas continuaria a haver

flexibilidade dos casos, com vistas a encontrar soluções para o problema, resguardando os interesses nacionais. Uma nova medida havia sido implementada, com a dispensa de renovação sistemática do visto de turista dos refugiados sob a proteção do ACNUR (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1984g).

Segundo o representante do Itamaraty, diante das circunstâncias econômicas do país, com alta taxa de desemprego, e de grande número de pessoas em condição ilegal no país, o governo não considerava adequado permitir a integração local dos refugiados em caráter definitivo. Outro argumento era de que haveria provável ‘invasão’ de estrangeiros pedindo refúgio. Porém, essa posição não impediria que se aplicasse uma abordagem pragmática aos refugiados latino-americanos, aplicada caso a caso (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1984e).

De acordo com o ACNUR, a existência da reserva geográfica e a decisão de não conceder o estatuto de refugiado configurava uma situação complicada não apenas para os sul-americanos, que eram tratados legalmente como turistas ou refugiados mandatários sob a proteção do ACNUR, como até mesmo para os europeus. Desconsiderando os que estavam no país há bastante tempo, tidos como residentes permanentes ou já naturalizados, os europeus recém-chegados se deparavam com a relutância do governo brasileiro em reconhecer a condição de refugiado com base na Convenção da ONU. Dentre os não europeus, os cubanos tinham estatuto de asilados políticos, com renovação a cada dois anos; os vietnamitas eram residentes permanentes; ao passo que os africanos¹³¹, dentre grupos de outras origens, encontravam-se na mesma situação dos sul-americanos. Assim diagnosticava o ACNUR: “As expectativas dos refugiados mostram um quadro paradoxal; de fato, os latino-americanos e africanos que desejam permanecer no país não têm permissão para fazê-lo, enquanto os cubanos e, especialmente, vietnamitas que fortemente

¹³¹ Em 1984, havia poucos casos de africanos provenientes de Angola, Cabo Verde, África do Sul, Namíbia e Moçambique chegados ao Brasil (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1983c).

desejam ser reassentados nos EUA têm de permanecer no país”¹³² (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1984a).

O governo brasileiro, no entanto, não acenava no sentido de levantar a reserva, defendendo sua vigência. Assim se pronunciava a delegação brasileira na sessão do Comitê Executivo do ACNUR de 1984:

quanto ao direito dos países de manter cláusula geográfica (...), não se poderia cogitar de questionar esse direito, expressamente previsto na Convenção. O Brasil faz uso legítimo dessa faculdade, utilizando critérios flexíveis ao examinar casos de refugiados latino-americanos, buscando soluções que respondem convenientemente aos interesses nacionais e ao mesmo tempo não criem dificuldades maiores à atuação do ACNUR (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1984h).

O ACNUR criticou a postura do Brasil, que à época, ao lado de outros sete países, ainda mantinham a reserva geográfica, considerada pela organização uma “evidente anomalia” em face do cenário internacional (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA, 1984).

Paralelamente, no contexto regional, diante dos fluxos de refugiados na América Latina¹³³, Estados¹³⁴ se reuniram e decidiram elaborar um regime regional relativo aos refugiados, adotando a Declaração de Cartagena de 1984. O Brasil, no entanto, não participou da reunião em que se aprovou o texto, tampouco o assinou nesse momento. Embora constituísse um instrumento com caráter apenas recomendatório e não vinculante aos países signatários, a Declaração trouxe relevantes contribuições. Inspirada na

¹³² No original: “The expectations of the refugees show a paradoxal picture; as a matter of fact, Latin Americans and Africans who wish to remain in the country are not allowed to do so, meanwhile Cubans and especially Vietnamese who strongly desire to be resettle in the USA must remain in Brazil” (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1984a).

¹³³ Na América Latina dos anos 1970 e 1980, em que vários países foram governados por regimes ditatoriais, a região foi palco de conflitos armados por motivos políticos, resultando em mais de 2 milhões de deslocados, dos quais apenas 150 mil foram formalmente reconhecidos como refugiados (ANDRADE, 1998).

¹³⁴ Participaram do evento em que se aprovou o texto da Declaração de Cartagena representantes dos seguintes países: Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela (SANTIAGO, 1992; Idem, 1996).

Convenção africana¹³⁵, trazia uma definição ampliada de refugiado, incluindo pessoas que deixaram seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas em decorrência de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO, 2001).

Em termos conceituais e jurídicos, a Declaração de Cartagena de 1984 deu um passo além em relação à Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) de 1969, à medida que contemplou como motivo de refúgio a violação massiva de direitos humanos (entendida como aquela perpetrada em larga escala). Em termos operacionais, ambos os regimes, africano e latino-americano, ofereceram importantes respostas aos fluxos em larga escala de solicitantes de refúgio, acelerando o processo de reconhecimento como refugiado realizado de forma mandatária pelo ACNUR. Com base no reconhecimento *prima facie*, os refugiados africanos e latino-americanos conseguiram receber proteção e assistência emergencial por parte da organização internacional (OKOTH-OBBO, O'CONNOR, KJAERUM; CHANTAVANICH, 2003).

No ano seguinte à aprovação da declaração latino-americana, iniciava-se no Brasil o processo de redemocratização, que se estendeu pelos anos subsequentes, passando pela Constituinte, aprovação da nova Carta Magna e culminando com a eleição presidencial direta. A partir de então, notou-se uma transformação fundamental no tratamento dado ao tema dos direitos humanos no país. Esse processo também se marcou pela mobilização e participação de diversos setores da sociedade civil, sobretudo instituições atuantes nessa causa. Nesse novo cenário doméstico, a relação entre atores do Estado e da sociedade civil também se alterou. As organizações da esfera não estatal, dedicadas à prestação de bens e serviços sociais, passaram a atuar em conjunto com o Estado, distanciando-se do caráter contestatório que as caracterizava no contexto do regime militar.

O Brasil percorria os trilhos em direção à reestruturação política, o que demandava o estabelecimento de novas instituições internas. A Constituição Federal de

¹³⁵ O regime latino-americano teve como importante precedente histórico o regime africano dado pela Convenção da OUA de 1969, mencionado no capítulo anterior.

1988 incorporou a prevalência dos direitos humanos e a concessão de asilo político como princípios norteadores das relações internacionais (BRASIL, 1988). Ao mesmo tempo, a política externa brasileira do governo Sarney (1985-89) inovou ao contemplar os direitos humanos, especialmente ao aderir ao regime internacional desenhado pela ONU. Foi emblemática a decisão de ratificar os dois pactos internacionais (de direitos civis e políticos e de direitos econômicos, sociais e culturais), bem como a Convenção contra a Tortura (o que só foi possível com a reabertura política, já que a prática foi utilizada sistematicamente pelos governos militares). Passou a haver também o início do reconhecimento da legitimidade de organismos multilaterais de controle das violações de direitos humanos (CORRÊA, 2007; TRINDADE, 1994; ALVES, 2003). Tornava-se necessário mudar a imagem do país nessa área, a fim de restaurar a reputação e obter a legitimidade por parte de outros países e organizações no cenário internacional.

Outro ponto inovador se referia à posição do Brasil face aos fluxos de migrantes, passando a assumir a posição de país de emigração, devido à situação econômica (vale lembrar que a inflação e o endividamento externo marcaram a chamada “década perdida”). Entre 1985 e 1987, aproximadamente 1,2 milhão de pessoas deixaram o Brasil em busca de melhores oportunidades no exterior. Se o país começava a exportar nacionais para países desenvolvidos, a partir da reciprocidade internacional, era preciso rever o tratamento dado aos imigrantes e refugiados no país, não mais sob a ótica da segurança nacional, mas da perspectiva humanitária. Fazia-se necessário, portanto, conectar o tema dos refugiados ao dos direitos humanos (BARBOSA; SAGRADO DA HORA, 2007).

Essa mudança de rumos abriu caminho para passos importantes. Em 1986, cinquenta famílias de fé bahaí foram acolhidas como asiladas no país. Em 1988, mesmo ano de aprovação da Constituição, o Conselho Nacional de Imigração editou a Resolução n. 17, que admitia refugiados provenientes de países da América do Sul como estrangeiros temporários (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996a).

O consultor jurídico do MRE defendia, desde 1986, a necessidade de levantamento da reserva geográfica, tida como defasada, voltando a insistir nessa medida em outro parecer de 1989 (TRINDADE, 2000). Até meados desse ano, além do Brasil, entre os países da região, apenas o Paraguai mantinha a mencionada reserva (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1989). O Itamaraty elaborou a Exposição de Motivos de 01/12/1989, pela qual decidiu efetivamente propor o levantamento da reserva geográfica, o que veio a se concretizar pouco tempo depois mediante o Decreto n. 98.602 de 1989 (TRINDADE, 2000).

Todavia, o referido decreto previa que a Convenção de 1951 deveria ser aplicada com exclusão dos artigos 15 e 17, reproduzindo o que havia sido estabelecido no Decreto 50.215 de 1961 e ignorando os termos do Decreto 70.946 de 1972. Vale recordar que, quando da adesão ao Protocolo, o governo brasileiro havia feito uma declaração interpretativa em substituição às reservas, pela qual os refugiados passavam a gozar do tratamento concedido aos estrangeiros em geral, excetuando-se o preferencial, concedido aos portugueses. Com o Decreto n. 99.757 de 1990, retificou-se o previsto no Decreto n. 98.602 de 1989, e, desse modo, houve a plena aplicação dos artigos 15 e 17 da Convenção aos refugiados no país (BRASIL, 1961; Idem, 1972; Idem, 1989; Idem, 1990).

No ano subsequente, a Portaria Interministerial n. 394 de 29/07/1991 passou a regular a concessão de documentos de identidade, de viagem, de carteira de trabalho e previdência social, com validade de dois anos prorrogáveis quantas vezes fossem necessárias, e a facultar a vinculação dos refugiados a sindicato e inscrição em órgãos de classe. O refugiado era registrado no DPF (órgão atrelado ao MJ), onde recebia a documentação (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1991). Além disso, o ingresso de refugiados no país era tratado como objeto de consulta de órgãos ministeriais à agência da ONU. A organização internacional realizava as entrevistas com os solicitantes de refúgio e emitia parecer sobre a concessão ou denegação de refúgio. A decisão do ACNUR era

comunicada pelo MRE ao MJ¹³⁶, que a reiterava (ARQUIVO DO ITAMARATY, DEPARTAMENTO FEDERAL DE JUSTIÇA, 1980).

O processo decisório relativo ao estatuto de refugiado era realizado, na prática, pelo ACNUR, que decidia se a pessoa deveria ser reconhecida como refugiado. O governo brasileiro, através de seus órgãos burocráticos, concedia, então, o estatuto. Cabia ao MJ, através do DPF, checar com o MRE se a pessoa ainda portava a condição de refugiado. Naquele momento, o processo decisório tinha como principais atores, portanto, o ACNUR, o MJ e o MRE. Não havia ainda um órgão nacional específico para processar o reconhecimento do estatuto de refugiado – que seria criado alguns anos depois (ARQUIVO DO ITAMARATY, DEPARTAMENTO FEDERAL DE JUSTIÇA, 1980).

Em 1989, o Escritório do ACNUR, localizado no Rio de Janeiro, mudou-se para Brasília¹³⁷, o que possibilitaria, mais tarde, a parceria com outras instituições religiosas também localizadas na capital do país. Segundo entrevista concedida por Andrade (2010), o novo encarregado de missão, Jaime Ruiz de Santiago, tinha como tarefa modificar o procedimento para elegibilidade de refugiado no Brasil, tendo em vista que inexistia uma legislação doméstica sobre refugiados¹³⁸. O objetivo principal era que o governo brasileiro adotasse uma lei nacional nessa matéria. O representante do ACNUR começou, então, a fazer contato com representantes do MRE, MJ, DPF e de instituições da Igreja Católica.

¹³⁶ Apesar de a legislação interna não dispor expressamente sobre a matéria, o assunto era tratado pelo Departamento Federal de Justiça do Ministério da Justiça e pelo Departamento Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores (ARQUIVO DO ITAMARATY, DEPARTAMENTO FEDERAL DE JUSTIÇA, 1980).

¹³⁷ Conforme entrevista realizada com o ex-oficial de proteção do ACNUR no Brasil: “A mudança para Brasília não foi devida à existência de refugiados em Brasília, mas sim devido ao fato de que todas as representações diplomáticas, assim como de organizações internacionais estavam em Brasília. O ACNUR era uma das pouquíssimas representações das Nações Unidas que ainda tinham Escritório no Rio de Janeiro. As atividades principais eram levadas a cabo tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo” (ANDRADE, 2010).

¹³⁸ Ainda de acordo com Andrade (2010): “Afim, o Brasil já havia se comprometido há mais de trinta anos com a Convenção de 1951 e nunca havia preparado nenhuma legislação específica sobre refugiados, nem ao menos incorporado a condição jurídica de refugiado na legislação de estrangeiro. Ou seja, mesmo fazendo parte da convenção desde 1960 e não desejando ter uma legislação específica sobre refugiados, em 1980, quando foi promulgada a lei de estrangeiros, poderia incorporar alguns itens relativos à proteção de refugiados. Mas não foi o caso. Não havia, por parte do governo brasileiro, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, o interesse de ter uma legislação específica sobre refugiados”.

Realizou-se um trabalho de preparação e sensibilização junto a esses órgãos (ANDRADE, 2010).

A diplomacia brasileira, em sessão do Comitê Executivo do ACNUR de 1992, realçava a necessidade de se adotar uma legislação nacional sobre refugiados no Brasil (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996a). Nesse momento, foram dados os primeiros passos que culminariam no processo legislativo, o qual esmiuçaremos no próximo capítulo.

Ao mesmo tempo que o Brasil ainda não havia adotado uma lei nacional para regulamentar a condição de refugiado, internacionalmente a questão dos refugiados e o regime instituído pela ONU sofriam o impacto de mudanças desencadeadas pelo encerramento da Guerra Fria. O final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 trouxeram grandes transformações internacionais, que vieram a alterar a percepção em torno da categoria de refugiado. Terminada a disputa entre os dois blocos, os refugiados perderam a carga ideológica e política que perpassou o período. Os conflitos internos continuaram a ocorrer (em todos os continentes), mas diminuíram, de forma geral, os interesses dos governos em fornecer ajuda e acolher refugiados. Findavam tanto os interesses político-ideológicos como econômicos por parte dos países desenvolvidos em recebê-los, ao passo que se acirrava o embate cultural entre refugiados e sociedades receptoras (KHAN, 1986; LOESCHER, 1996; CHIMNI, 1998; VAN SELM, 2003; KEELY, 2006; CORNELIUS; MARTIN; HOLLIFIELD, 1995).

Nessa nova conjuntura, chegou-se a questionar a efetividade do regime internacional da ONU, o que foi qualificado na literatura como crise no estatuto do refúgio (LOESCHER, LOESCHER, 1994; WEINER, 1998). Outro ponto de debate se referia aos fluxos mistos e ao aumento no número de imigrantes considerados ilegais, que eram acusados de solicitar refúgio com o propósito de regularizar sua situação no país de ingresso, ainda que não se enquadrassem na categoria de refugiados. Na tentativa de

controlar a entrada de ilegais, países desenvolvidos¹³⁹ adotaram medidas restritivas ao reconhecimento como refugiado, dificultando o acesso ao pedido de refúgio e outros quesitos do trâmite legal (ZOLBERG; BENDA, 2001; CORNELIUS; MARTIN; HOLLIFIELD, 1995). Ao mesmo tempo, esses países estabeleciam novas categorias de proteção com duração limitada, como a proteção temporária e subsidiária, que garantiam menos direitos, se comparadas com a condição de refugiado dada pela Convenção de 1951¹⁴⁰ (KHAN, 1986; ACNUR, 2000a).

A denominada crise global dos refugiados foi discutida dentro da pauta de direitos humanos (considerado como novo tema global na agenda política internacional) no âmbito da Conferência Internacional promovida pela ONU em Viena, no ano de 1993. A Declaração e o Programa de Ação de Viena estipulavam a necessidade de se criar estratégias para combater as causas dos problemas dos refugiados e deslocados, sobretudo os conflitos armados e as violações massivas de direitos humanos. Naquele momento, entendia-se que a referida crise global de refugiados demandava solidariedade e cooperação internacionais, a partir do compartilhamento de encargos entre países envolvidos nos fluxos e organizações atuantes em prol dos refugiados (TRINDADE, 1994; ALVES, 2003).

O principal ponto da Declaração de Viena se centrou na interdependência entre direitos humanos, desenvolvimento e democracia. Essa posição foi sustentada pelo Brasil, passando a tratar os três temas indissociavelmente (ALVES, 2003; TRINDADE, 1994).

¹³⁹ Na Europa, a Convenção de Dublin de 1990 estabeleceu critérios comuns para os Estados-membros da União Europeia quanto àquele que deveria ser responsável pela análise do pedido de refúgio, atribuindo essa função ao país no qual o solicitante ingressasse (chamado de primeiro país de refúgio). No mesmo ano, a Convenção de Schengen objetivava reforçar o controle de fronteiras dos países do bloco, trazendo disposições sobre uma política comum de vistos e aplicação de sanções às companhias transportadoras. Na reunião de Londres de 1992, foi adotada uma resolução não vinculante sobre pedidos de refúgio manifestamente infundados, julgando como tal aqueles que não se enquadrassem na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, porque não havia fundado temor de perseguição no país de origem ou porque o pedido era baseado em abuso de procedimentos. Outra resolução estabeleceu uma ‘abordagem harmonizada para terceiro país de acolhida’, que determinou retornar para um terceiro país seguro os solicitantes que tiveram seus pedidos de refúgio negados (ACNUR, 2000a; GEDDES, 2003; OKOTH-OBBO; O’CONNOR; KJAERUM; CHANTAVANICH, 2003).

¹⁴⁰ O regime internacional da ONU passou a ser questionado, em vista do novo cenário político mundial que se configurava, após o fim da Guerra Fria. Em contrapartida, os regimes regionais africano e latino-americano avançaram em diversos aspectos, em comparação ao regime da ONU, sobretudo em matéria de elegibilidade de refugiado, estendendo o significado do termo, ao contemplar definições mais inclusivas (LOESCHER, LOESCHER, 1994).

Para um país que havia passado por um longo ciclo de autoritarismo, as novas instituições democráticas deveriam vir acompanhadas de um compromisso com o respeito a direitos que haviam sido sistematicamente violados nas décadas anteriores (sobretudo os direitos civis e políticos). Além disso, o país também enfrentava dificuldades financeiras no contexto latino-americano de endividamento externo. Portanto, para concretizar direitos humanos (especialmente os direitos econômicos e sociais), era preciso obter fundos para investir no desenvolvimento nacional. A delegação brasileira na Conferência Internacional sobre Direitos Humanos em Viena teve participação de destaque, ocupando o comitê de redação “com reconhecida eficiência”, nas palavras de Cançado Trindade (1994). Segundo Alves (2003), essa tarefa representou um voto de confiança na diplomacia brasileira, por sua transparência no contexto de retomada do regime democrático, o que propiciava uma melhoria na imagem do país internacionalmente, após a experiência da ditadura militar.

O novo compromisso estatal brasileiro, a partir do processo de redemocratização, firmava-se perante refugiados de todas as origens, permitindo que outros fluxos fossem contemplados durante a década de 1990. Nas palavras de Cançado Trindade (2000, p. 75): “passou o Brasil a receber e atender contingentes numerosos de refugiados angolanos, o que não teria sido possível se não tivesse levantado a ‘reserva geográfica’ anacrônica e obsoleta”.

Em 1992, chegava ao país um fluxo de angolanos, que fugiam da guerra civil desenrolada no Estado de origem. O Brasil, na contramão de outros países, decidiu conceder-lhes vistos, que permitiam o ingresso territorial¹⁴¹ (ANDRADE, 2010; MILESI, LEÃO, 2001). A familiaridade linguística era outro fator que favorecia a recepção no Brasil (SANTOS, 2003). Conforme entrevista realizada com Andrade (2010), fazia-se necessário buscar uma solução jurídica para a situação de fato, já que, após alguns meses, os angolanos teriam seus vistos de turista expirados no país. Então, resolveu-se aplicar, nesse caso concreto, a definição ampliada de refugiado dada pela Declaração de Cartagena de 1984.

¹⁴¹ De acordo com a entrevista concedida por Andrade (2010), o então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, era amigo pessoal do presidente angolano – fator que teria influenciado também a decisão de aceitar angolanos em território nacional.

O Brasil não estava devidamente preparado, contudo, para receber um número considerável de solicitantes de refúgio. A chegada dos angolanos estimulou a articulação entre o ACNUR e novas instituições religiosas que passaram a se envolver com os refugiados, como o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM)¹⁴² (SANTOS, 2003). Além dos angolanos, refugiados oriundos do antigo Zaire, da Libéria, da ex-Iugoslávia, dentre outros países que passavam por conflitos, foram recebidos no país¹⁴³. Assim, a população reconhecida como refugiada no país deu um salto significativo, passando de 322 para 1.042 pessoas em 1993, como aponta a Tabela 4:

TABELA 4 – NÚMERO DE REFUGIADOS POR ORIGEM NO BRASIL (1993)

Refugiados	Número
Reconhecidos em anos anteriores	322
Reconhecidos em 1993, por origem:	720
Angola	505
Zaire	136
Libéria	25
Somália	5
Outros (Nigéria, Gâmbia, Mauritânia, Guiné Bissau, Iugoslávia, Iraque, Chile, Cuba)	49
Total	1.042

Fonte: COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ, 1994.

Até 1994, o número de angolanos recebidos atingiu a marca de 1.200 pessoas (ALMEIDA, 2001). No mesmo ano, formalizou-se o Centro de Acolhida para Refugiados

¹⁴² Segundo Santos (2003, p. 148): “O representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, no Brasil, Jaime Ruiz de Santiago, entra em contato com Ir. Rosita Milesi, coordenadora do Departamento de Direito e Cidadania do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios. De imediato, surgem articulações, traçam-se ações conjuntas com a Congregação Scalabriniana, selando, desde então, uma parceria que se fortalece e consolida com o passar do tempo”.

¹⁴³ Conforme a Comissão Justiça e Paz (1994, p. 49): “Em apenas 5 meses, isto é, de 1º de janeiro a 31 de maio de 1993, o ACNUR atendeu 611 casos, totalizando 905 pessoas (sendo 71% angolanos), o que significa uma entrada média de 6 pessoas por dia”.

da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. Tal instituição religiosa havia assumido, cinco anos antes, o trabalho com refugiados realizado pela Comissão Justiça e Paz (SANTOS, 2003).

O reconhecimento do estatuto de refugiado a angolanos e grupos de outras origens que fugiam de conflitos internos e violações de direitos humanos em seus países se pautava por motivos ampliados de refúgio da Declaração latino-americana. Com isso, ainda que não a tivesse assinado, o Brasil adotava de fato o regime regional relativo aos refugiados, passados cerca de dez anos de sua constituição. Da mesma forma, o Brasil demorou quase quarenta anos para se comprometer integralmente, ou seja, sem reservas, perante o regime internacional sobre refugiados da ONU. Em que pese esse lapso temporal, a decisão brasileira em prol dos refugiados se revelava positiva, considerando como a questão dos refugiados passou a ser tratada no cenário internacional, bem como os desafios colocados ao regime da ONU durante o pós-Guerra Fria.

4.6. Processo de retomada e ampliação do compromisso com refugiados

Com o processo de abertura política e a criação de novas instituições internas, como a nova Lei de Segurança, a Lei de Anistia e o Estatuto do Estrangeiro, novos ares favoreceram o retorno de brasileiros que se exilaram no exterior e, ao mesmo tempo, a situação de pessoas que se encontravam no Brasil em busca de proteção.

A concessão de asilo político e residência permanente constituíam novos passos em termos jurídicos no cenário de transição democrática. Com isso, o governo brasileiro alterava, em alguma medida, sua posição em relação a pessoas que não eram formalmente consideradas refugiadas. Cubanos e vietnamitas fugiam de países governados por regimes socialistas, o que se coadunava com interesses internos e externos ligados ao ideário da ameaça comunista, na lógica da confrontação bipolar que orientava a Guerra Fria. Pessoas de outras origens foram aceitas a partir da avaliação de casos individuais e, assim, puderam ter sua condição jurídica regularizada no país.

Os cubanos foram reconhecidos como asilados políticos e recebidos no país em virtude de pedido do governo peruano. Quanto aos vietnamitas, os fluxos atingiam considerável proporção naquele momento. Havia apoio da Igreja Católica, que empreendia uma campanha mundial em prol da admissão dos *boat people*. O governo brasileiro havia se manifestado, no entanto, no sentido de não receber fluxos regulares de vietnamitas. A recepção no Brasil foi tida como inevitável pelo governo brasileiro, uma vez que navios brasileiros resgataram grupos de vietnamitas em alto-mar. O ACNUR se comprometeu a se esforçar para reassentá-los, mas, diante das poucas oportunidades de reassentamento apresentadas, o governo brasileiro se viu levado a acolher os três grupos internamente.

Embora obtivessem asilo político e residência permanente, o que regularizava sua situação jurídica, cubanos e vietnamitas, em geral, não pretendiam permanecer no Brasil, face às difíceis condições socioeconômicas, reivindicando reassentamento. O governo brasileiro tomou parte no processo de integração local dos cubanos e do segundo grupo de vietnamitas, atuando ao lado de instituições religiosas e da agência da ONU. Aqui jazia o embrião do que seria chamado de estrutura tripartite na prestação de assistência, unindo órgãos do Estado, instituições da sociedade civil e organização internacional, em prol dos refugiados.

O processo de inserção dos cubanos, ao final, revelou-se mais bem sucedido se comparado ao dos vietnamitas, que apresentavam maiores dificuldades em termos de adaptação. O resultado considerado positivo pelo ACNUR pode ser atribuído: à seleção dos asilados antes de serem instalados no Brasil, ao envolvimento de agências estatais no processo de integração local, além da maior proximidade cultural e linguística entre os cubanos e a população brasileira.

As tensões nas relações dos refugiados com as instituições provedoras de assistência também se fizeram notar no processo de integração local desses grupos no Brasil. Assim como argentinos e chilenos, vietnamitas também recorreram a protestos como meio para fazer valer suas demandas. A reivindicação, compartilhada pelos cubanos, era por reassentamento em outros países, em função das dificuldades socioeconômicas

enfrentadas no país. No entanto, diante do cenário em que se reduziam as oportunidades para reassentados, a solução era permanecer no Brasil.

O reconhecimento por parte do governo brasileiro da presença do ACNUR no Brasil, concretizada após gestões do organismo internacional, implicava admitir a presença de refugiados em território nacional e que os órgãos estatais se valiam da colaboração da agência da ONU para lidar com essa questão. O Escritório se tornou oficial em 1982, após trabalhar durante cinco anos nas instalações do PNUD, contando com a cooperação dessa agência especializada. Conquistava, com isso, sua autonomia institucional, o que foi possível no contexto de transição democrática.

Da mesma forma, o levantamento da reserva geográfica, fruto também de diversas gestões do ACNUR, contou com o apoio do Itamaraty (enquanto interlocutor do governo brasileiro) e de instituições da sociedade civil (incluindo as da Igreja Católica). Igualmente se revelou viável após o processo de redemocratização no âmbito interno, convergindo com o contexto de retomada do compromisso com o tema dos direitos humanos. A partir desse momento, o Brasil passou a reconhecer como refugiados pessoas de quaisquer origens, não mais apenas europeia, ampliando as obrigações que haviam sido firmadas em relação ao regime internacional da ONU durante o pós-guerra.

Mais pessoas puderam obter o estatuto de refugiado no Brasil, não apenas após o comprometimento pleno com a Convenção e o Protocolo relativos aos refugiados, mas também porque se passou a aplicar a definição ampliada da Declaração de Cartagena. Embora sem adesão formal ao regime latino-americano, que se revelava mais avançado quanto ao conceito de refugiado em relação ao regime da ONU, o governo brasileiro concedeu o estatuto de refugiado, com base na Declaração, aos angolanos e outros grupos que chegavam ao país.

O período de transição e os primeiros anos de redemocratização ensejaram não somente a retomada do compromisso estatal firmado em relação aos refugiados no pós-guerra, como uma ampliação do mesmo, após a acolhida de novos fluxos de refugiados.

Assim, o Brasil deixou de ser país de origem e de trânsito, recuperando a posição de país receptor de refugiados durante a década de 1990, como mostra a seguir o Quadro 4:

QUADRO 4 – POLÍTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS (1978-1994)

<i>Decisões estatais sobre refugiados</i>	Residência permanente concedida a vietnamitas Asilo político concedido a bolivianos, cubanos e outros grupos Retirada da reserva geográfica à Convenção Aplicação do regime regional relativo aos refugiados Acolhimento de refugiados angolanos e outros grupos Posição em relação aos fluxos: deixa de ser país de origem e de trânsito, volta a ser país de acolhimento de refugiados
<i>Relação interno/externo: fatores externos</i>	1978-1984: Política externa: alinhamento ocidental, segurança internacional e regional (ideia de ameaça comunista); país visto como violador de direitos humanos no cenário internacional (diante da violência e repressão internas) 1985-1994: Política externa: emergência dos novos temas globais, multilateralismo, respeito aos direitos humanos
<i>Relação interno/externo: fatores internos</i>	1978-1984: Política interna: processo de abertura política rumo à redemocratização; retorno de exilados políticos brasileiros Novas instituições: Lei de Segurança Nacional, anistia política, Estatuto do Estrangeiro 1985-1994: Política interna: novas instituições democráticas (dentre as quais, a Constituição Federal)
<i>Relação com atores não estatais</i>	Organização internacional: responsável pela proteção dos refugiados, pelo financiamento da assistência; pela negociação com autoridades nacionais; e pela busca de países de reassentamento para os refugiados Instituições religiosas: provedoras de assistência
<i>Regulação sobre entrada de refugiados</i>	1978-1988: não há regras aplicáveis a refugiados não europeus, devido à vigência da reserva geográfica à Convenção de 1951 (vietnamitas têm residência permanente concedida; cubanos, bolivianos e outros grupos recebem o estatuto de asilado político) 1989-1994: retirada da reserva geográfica à Convenção: possibilita admissão de refugiados de todas as origens; e aplicação da definição latino-americana permite que mais pessoas sejam incluídas na categoria de refugiado
<i>Condições de vida dos refugiados no país</i>	Alojamento, medicamentos, auxílio financeiro, assistência em geral propiciada por instituições religiosas, com recursos do ACNUR e do governo brasileiro Protestos de refugiados latino-americanos e vietnamitas: dificuldades de inserção em termos socioeconômicos

Fonte: elaboração própria

CAPÍTULO 5: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TEMA DOS REFUGIADOS NO BRASIL

5.1. Direitos humanos na política interna e externa

Os anos 1990 compreenderam um período de construção de uma nova ordem internacional, enfocando-se a interdependência, busca de cooperação, o multilateralismo nas relações internacionais e a emergência de novos temas globais (dentre eles, direitos humanos e migrações internacionais) (CERVO, BUENO, 2002).

A política externa brasileira adotada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se voltou, então, para a participação em foros multilaterais em prol dos temas globais, adesão aos regimes internacionais e atuação frente às organizações internacionais, com a pretensão de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Além disso, privilegiaram-se as relações com países desenvolvidos (EUA e União Europeia). Também foi dada prioridade aos vizinhos da América do Sul, em especial aos do MERCOSUL, a fim de fortalecer o bloco. A liderança regional era vista como resultado da proeminência brasileira na região. As coalizões para cooperação com países em desenvolvimento ganharam destaque no segundo mandato. É relevante notar que o presidente esteve pessoalmente envolvido em diversos aspectos da agenda internacional, atuando por meio da diplomacia presidencial (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; SOUZA, 2009).

A partir dessas diretrizes, fundadoras da ideia de autonomia pela integração ou pela participação¹⁴⁴, o Brasil procurou se lançar como *global player*, buscando ampliar sua participação no processo de formulação de regras dos regimes internacionais. As conjunturas política e econômica internas também favoreciam sua projeção internacional. Além da consolidação democrática, a estabilidade econômica, com o êxito do controle da inflação pelo Plano Real, propiciava a retomada da inserção competitiva do Brasil no

¹⁴⁴ Oliveira, Vigevani e Cintra (2003) empregam o termo ‘autonomia pela integração’, ao passo que Vigevani e Cepaluni (2007) utilizam ‘autonomia pela participação’.

mundo. O cenário do MERCOSUL também era visto como plataforma para essa inserção, possibilitando a integração com outros países da região. O crescimento da economia ainda estimulou o desenvolvimento com foco na justiça social (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; OLIVEIRA; VIGEVANI; CINTRA, 2003; CORREA, 2007).

O governo de Cardoso teve, nesse contexto, uma atuação marcante em prol dos direitos humanos. Um dos elementos que contribuíram para tanto, segundo o presidente, foi o fato de ter sido, em suas palavras, “pessoalmente perseguido pelas forças de repressão e forçado a deixar o país por alguns anos” (CARDOSO, 2006, p. 549). O objetivo do governo era aprimorar a imagem do Brasil, projetando-o como país democrático engajado em questões humanitárias, para conquistar maior credibilidade internacional (CARDOSO, 2006; OLIVEIRA; VIGEVANI; CINTRA, 2003).

A ênfase no tema dos direitos humanos se fez notar igualmente no âmbito institucional doméstico. Em 1995, o presidente anunciava a elaboração de um programa de direitos humanos, seguindo a recomendação da Conferência de Direitos Humanos de Viena realizada dois anos antes. Cardoso proclamava, em seu discurso¹⁴⁵: “Chegou a hora de mostrarmos, na prática, num plano nacional, como vamos lutar para fazer com que os direitos humanos sejam respeitados” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

A formulação do programa, que enfatizava os direitos civis e políticos, contou com a participação de organizações internacionais e da sociedade civil brasileira (BRASIL, 1996; PINHEIRO, MESQUITA NETO, 1997). Foram realizados seminários regionais de discussão de propostas para o plano em diversas capitais do país, dos quais participaram centenas de instituições de direitos humanos.

¹⁴⁵ O discurso era precedido pelos dizeres: “Agora que estamos nos aproximando do século XXI, a luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: chama-se direitos humanos. Nesta data simbólica do Brasil, assistimos à vontade do nosso povo, de não apenas falar de direitos humanos, mas de garantir a sua proteção. (...) Precisamos, agora, fazer valer o plano nacional de direitos humanos, tal qual recomendou a Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, cujo Comitê de Redação foi presidido pelo Brasil” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

Como aponta Almeida (2001, p. 128):

Finalizando as discussões, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) foi debatido na I Conferência Nacional de Direitos Humanos realizada no Congresso Nacional, em Brasília, promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, com o apoio do Fórum das Comissões Legislativas de Direitos Humanos, Comissão de Direitos Humanos do Conselho Federal da OAB, Movimento Nacional de Direitos Humanos e Conferência Nacional de Direitos Humanos.

A adoção do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) se deu em 1996, com a criação, no ano seguinte, da Secretaria de Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça, cuja tarefa consistia em coordenar e monitorar a execução do plano. O envolvimento da sociedade civil, atuando em conjunto com o governo brasileiro, era considerado pelo presidente Cardoso (2006) um elemento fundamental para a implementação das políticas públicas de direitos humanos no país.

É interessante notar, nesse ponto, que, ao longo da década de 1990, a sociedade civil brasileira passou a assumir paulatinamente parcela de responsabilidade pela execução de programas sociais. Setores estatais que pretendiam transferir funções para o âmbito da sociedade civil, especialmente em temáticas específicas nas quais o Estado não possuía qualificação suficiente, passaram a percebê-la como parceira ideal¹⁴⁶ (DAGNINO, 2002; WANDERLEY, RAICHELIS, 2001). Não apenas as relações entre Estado e sociedade civil, como também as que abarcavam a organização internacional, foram relevantes para o tratamento da temática dos refugiados no país, como veremos a seguir.

¹⁴⁶ A questão colocada por Dagnino (2002) é que essas organizações se tornaram responsáveis perante agências internacionais financiadoras e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os grupos sociais de cujos interesses são portadoras (VIEIRA, 2001; DAGNINO, 2002). Esse ponto é particularmente importante para pensar a relação desses atores sociais com os refugiados, o qual trabalharemos adiante.

5.2. Instituições nacionais específicas sobre refugiados

A inserção do tema dos refugiados como parte do tema mais amplo dos direitos humanos na agenda política nacional foi fruto de demandas de membros da organização internacional e das instituições religiosas, enquanto representantes da sociedade civil, que atuavam em prol dos refugiados no país.

A agência da ONU se mobilizava para colocar o tema dos refugiados na pauta dos direitos humanos. Segundo entrevista realizada com o então Secretário Nacional de Direitos Humanos, José Gregori:

(...) no meio da pauta de temas e interessados no tema que surgiu, fui procurado pelo Guilherme¹⁴⁷ para dizer, ‘olha, nesse buquê de problemas, nós temos o problema dos refugiados. Nós temos já alguns compromissos internacionais assumidos, alguns já celebrados, outros ainda dependendo de encaminhamento burocrático’ (...).

O que o Guilherme queria era exatamente uma publicização da política pró-refugiados, nada do que tinha sido feito até então tinha colocado na opinião pública a demanda dos refugiados (...) (GREGORI, 2010a).

Ao mesmo tempo, o CSEM, por meio do seu Departamento de Direito e Cidadania, também solicitou formalmente ao Secretário Nacional de Direitos Humanos, “a inclusão do compromisso governamental de aprovação de um Estatuto do Refugiado e a implementação de medidas de proteção e integração local dos refugiados” (SANTOS, 2003, p. 149). Durante a I Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 1995, o CSEM fez propostas a respeito da adoção de uma lei específica sobre refugiados (MILESI, ANDRADE, 2010).

A mobilização de atores não estatais, conjugada aos interesses governamentais internos e externos ligados à temática dos direitos humanos, propiciou a elaboração de projeto de lei para regulamentar o Estatuto dos Refugiados, tratado como proposta de ação

¹⁴⁷ Guilherme Lustosa da Cunha, já falecido, atuou como representante regional do ACNUR.

governamental a ser executada em curto prazo, de acordo com as metas estabelecidas pelo primeiro PNDH (BRASIL, 1996; KOCH-CASTRO, 2005).

O ACNUR se destacou como ator que impulsionou o início desse processo de elaboração de uma legislação nacional relativa a refugiados, o que se percebe por depoimentos colhidos. Conforme entrevista concedida pelo representante da agência internacional, Wellington Carneiro Pereira:

A lei brasileira para refugiados teve uma participação muito importante do ACNUR no assessoramento técnico da elaboração do texto. (...) Mas o processo de elaboração da lei se deu com a participação de atores locais. O ACNUR foi um incentivador ou iniciador do processo, mas quem fez a lei mesmo foi a sociedade civil e as autoridades brasileiras (PEREIRA, 2009).

Outra entrevistada, a representante do IMDH, Rosita Milesi, também reconhece o papel de incentivador atribuído ao ACNUR:

(...) nesse processo, de atenção, de demanda, sensibilização, de contatos com o governo, o ACNUR, sobretudo, nos motivou e depois o governo para que o Brasil tivesse uma lei de refugiados. Embora o Brasil fosse signatário da Convenção de Genebra, ter uma lei nacional seria um compromisso muito mais efetivo, uma política pública de grande valor que se estabeleceria no país. Então, o ACNUR propôs algumas pautas básicas para elaboração do anteprojeto de lei. Apresentou esses elementos orientadores e básicos de uma nova lei ao governo e o governo começou a elaborar um pré-projeto da nova lei de refugiados (MILESI, 2009).

Vale lembrar que, no início da década de 1990, a diplomacia brasileira havia reconhecido a necessidade de se ter uma legislação específica em matéria de refugiados. Na primeira metade da década, o encarregado de missão do ACNUR, que assumia o Escritório em Brasília, já havia dado início ao processo de discussão e preparação junto às autoridades nacionais (mais especificamente, aos órgãos do MJ, MRE, DPF) e instituições religiosas.

Nesse momento, desenvolveu-se o trabalho de preparação político-diplomática a respeito da vontade política para adoção da lei (ANDRADE, 2010).

O governo brasileiro decidiu solicitar, então, à agência internacional que estabelecesse as pautas para a preparação dessa legislação, as quais foram estipuladas com base em conclusões e recomendações resultantes de um seminário regional realizado na Argentina em 1995, com participação de representantes governamentais e não governamentais. Nas pautas recomendadas pelo ACNUR, constavam provisões no sentido de introduzir a definição ampliada de refugiado e criar um Comitê Nacional para os Refugiados (MILESI, ANDRADE, 2010).

Em seguida, principiou-se a etapa técnica, de redação de uma minuta de projeto de lei (ANDRADE, 2010). Conforme entrevista concedida por José Henrique Fischel de Andrade, à época oficial de proteção do ACNUR no Brasil: “mais especificamente, fui eu que redigi essa minuta da lei brasileira, inspirado nas diretivas do ACNUR e algumas legislações de estrutura semelhante e próxima à nossa tradição jurídica, como, no caso, a legislação portuguesa que vigia à época” (ANDRADE, 2010). A chegada de angolanos também constituiu, segundo ele, um fator relevante para que a definição mais ampla de refugiado fosse incluída na minuta da lei. Do contrário, haveria a possibilidade de que a legislação brasileira se limitasse à definição clássica contida na Convenção de 1951.

Assim, o ACNUR sugeriu algumas pautas básicas para elaboração do anteprojeto de lei. Apresentou esses elementos orientadores de uma nova legislação ao governo. A minuta do projeto foi enviada ao MRE, e depois ao MJ, à Casa Civil e Presidência da República (MILESI, 2009; ANDRADE, 2010).

A participação do ACNUR foi fundamental tanto na primeira etapa, de preparação político-diplomática para que o Executivo recebesse a proposta legislativa, quanto na segunda etapa técnica, de redação do texto. E ainda, numa terceira fase identificada por Andrade (2010): o processo legislativo, a tramitação do projeto nas duas casas parlamentares.

Na exposição de motivos anexada ao projeto de lei redigida pelo MJ e MRE, apontava-se a tendência de aumento no número de refugiados acolhidos no país. A estabilização econômica, somada ao crescimento da importância internacional do país, eram vistos como fatores que atrairiam mais refugiados para o Brasil. Ainda destacavam a atuação de ambos os órgãos governamentais a respeito da questão, bem como a experiência da sociedade civil na implementação de programas de integração em prol do grupo no país. Outros pontos foram colocados:

Apesar de a Convenção de Genebra estar ratificada pelo Brasil, há necessidade de legislação interna que disponha, de forma clara e ordenada, sobre os instrumentos de proteção e assistência aos refugiados, assegurando-lhes o respeito aos seus direitos humanos. (...)

A estrutura materializada no projeto de lei (...) atende a princípios de conveniência e oportunidade e inspira-se no modelo adotado internacionalmente com sucesso e que consagrou a figura do *Refugee Eligibility Committee*, reunindo em sua composição as áreas governamentais envolvidas com acolhimento e integração dos refugiados, além de órgãos não governamentais que lhe dão proteção e assistência e administram os programas implementados em conjunto com a ONU.

O enfoque brasileiro caminha *pari passu* com uma visão humanitária, global e contemporânea da problemática enfrentada pelos que compulsoriamente têm que deixar suas plagas de origem. Encontrar no Brasil um sistema jurídico devidamente estruturado, que assegure o exercício dos direitos negados ao refugiado em seu país de origem, constitui o objetivo maior desta proposta.

O modelo sugerido adveio de diretrizes contidas na Convenção de Genebra, de propostas do ACNUR, e da experiência do MJ e MRE no trato da matéria. Tem por escopo possibilitar uma indispensável e eficiente coordenação entre as ações praticadas pelas diversas instituições envolvidas no atendimento a refugiados.

Em suma, é de extrema importância que tenhamos capacidade de responder imediatamente às muitas e desafiadoras mudanças que estão ocorrendo no mundo (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996).

O projeto encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados não atendia, contudo, a pontos relevantes reivindicados pelos atores não estatais, que realizaram

um acompanhamento¹⁴⁸ minucioso do processo de tramitação. Como relata a representante do IMDH:

(...) tanto o ACNUR quanto nós, envolvidos com a causa, pedimos muito ao governo que a lei fosse pautada pela ótica dos direitos humanos, por conceitos novos, levando em conta toda a prática que já vinha se fortalecendo no Brasil tanto na área de direitos humanos como na questão de refugiados. Com isso, o governo se propôs a elaborar esse pré-projeto, mas resistia a aceitar a ampliação do conceito de refugiado, por isso, o próprio governo elaborou esse anteprojeto (MILESI, 2009).

O processo legislativo se marcou por intenso debate, uma vez que se tratava de “uma lei nova sobre um tema novo que o Brasil não estava muito acostumado a trabalhar”, nos dizeres da mesma entrevistada (MILESI, 2009). Parte da incipiência do tema, um ponto de intensa discussão incidiu sobre a definição de refugiado a ser contemplada pela legislação.

O CSEM e o ACNUR defendiam a inclusão da definição ampliada de refugiado, dada pela Declaração de Cartagena de 1984, considerada mais adequada à realidade dos fluxos dos refugiados, e já aplicada internamente desde meados dos anos 1990, quando do acolhimento de refugiados provenientes da Angola e da ex-Iugoslávia¹⁴⁹. Destacavam também o fato de a delegação brasileira ter se pronunciado, em sessão do Comitê Executivo do ACNUR, favoravelmente quanto à aplicação do regime latino-americano sobre refugiados.

¹⁴⁸ Nas palavras de Milesi (2009): “Acompanhávamos na Câmara passo a passo, a ponto de que o representante do ACNUR no Brasil, na época Cristian Koch-Castro, e eu passávamos pelas instâncias adequadas da Câmara com muita frequência, uma ou duas vezes por mês, para ver onde estava o projeto de lei, como estava, subsidiar, prestar informações, ver nas Comissões, acompanhar mesmo de perto essa tramitação e também prestar os esclarecimentos e informações necessárias”.

¹⁴⁹ Em meados de 1995, o representante do ACNUR questionou ao governo brasileiro se haveria possibilidade de o país abrigar refugiados provenientes da ex-Iugoslávia. Segundo o Itamaraty, manifestaram-se dispostos a cooperar os estados de Pernambuco, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, enquanto Ceará e Paraná ainda estavam analisando o pedido. Os estados ressaltaram a importância do apoio financeiro provido pelo ACNUR e a preferência por núcleos familiares, cujos chefes de família tivessem condições de trabalhar (em especial, profissionais de nível superior e agricultores) para sustentar os demais membros da família. Segundo o Itamaraty, também mostraram certa indecisão quanto ao número de famílias que poderiam ser recebidas, por falta de experiência em termos de acolhimento (necessidade de assegurar inclusão nas escolas, assistência médica, etc.) (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 1995; Idem, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1995).

A instituição religiosa, atuando ao lado da agência da ONU, articulou, então, um movimento reunindo o apoio de diversas instituições (dentre elas, a OAB), especialmente organizações religiosas voltadas às causas dos migrantes e da defesa dos direitos humanos no país (CNBB, CSEM, Pastoral do Imigrante, entre outras¹⁵⁰) (MILESI, 2009; Idem; ANDRADE, 2010).

O conteúdo da correspondência a elas dirigida se centrava na preocupação em torno da aprovação de um projeto de lei pautado por um conceito restritivo de refugiado. Assim, a solicitação era no sentido de que se fizesse chegar ao MRE e MJ, dentre outras autoridades e órgãos governamentais, o pleito pela adoção do conceito mais abrangente de refugiado, argumentando que:

(...) não contemplar, no anteprojeto de lei em apreço, as diferentes situações dos três incisos seria um retrocesso em relação à definição consuetudinariamente aplicada e aceita pelo próprio governo, moção esta injustificada, ademais de contraditória se cotejada com o posicionamento em prol dos direitos humanos, impresso pelas autoridades governamentais e tão buscado, defendido e reclamado pela sociedade brasileira (ARQUIVO DO IMDH, CSEM, 1996a).

Nas cartas encaminhadas ao MRE e MJ, solicitando mudanças no texto, a defesa do conceito ampliado de refugiado tinha a seguinte justificativa:

Entendemos que o governo brasileiro, ao adotar uma definição que possibilite às suas próprias autoridades contemplar e reconhecer como merecedoras de proteção e acolhida as vítimas de violência generalizada, conflitos internos e de violação massiva de direitos humanos, não só estaria confirmando a política que propõe ao mundo na defesa dos direitos humanos, como também estaria atendendo ao clamor que surge de comunidades e grupos massacrados e, mais ainda, firmaria mais uma etapa no cumprimento de princípios humanitários inscritos na Constituição Federal (ARQUIVO DO IMDH, CNBB, 1996a; Ibidem, 1996b).

¹⁵⁰ Para maiores informações sobre as organizações participantes dessa rede de articulação, consultar: MILESI; ANDRADE, 2010.

No Parlamento, as instituições da Igreja Católica e o ACNUR realizaram *lobby* em diversos órgãos dentro da Câmara e do Senado para que a definição ampliada fosse reinserida no artigo 1º, como havia sido elaborado na minuta preparada pelo representante da agência internacional (ANDRADE, 2010). De acordo com a entrevista concedida pela representante do IMDH:

Nós nos mobilizamos para levar ao Congresso Nacional as nossas propostas, aquelas que não haviam sido aceitas, não haviam sido contempladas na primeira versão encaminhada pelo governo. Ali tivemos abertura, acolhida muito boa, principalmente na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados que se dispôs a ser porta-voz das nossas reivindicações (...).

Houve êxito graças a essa sensibilidade da Comissão de Direitos Humanos e também depois das lideranças dos partidos que se reuniram na Câmara dos Deputados para apreciar o que pleiteávamos, houve a incorporação ao projeto de lei desses pleitos que defendíamos (MILESI, 2009).

Na Comissão de Direitos Humanos da Câmara, o deputado Flavio Arns, em seu relatório sobre o projeto de lei, mencionava a realização de audiência pública com a participação do representante regional do ACNUR, da Cáritas brasileira e de outras organizações atuantes em defesa dos direitos humanos. As sugestões apresentadas pelo relator eram, em suas palavras, “produto de ampla e profunda discussão com as entidades da sociedade civil que se dedicam ao tema e, sobretudo, estão em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo ACNUR” (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, 1996).

A primeira sugestão se referia à ampliação da definição de refugiado, justificando que não adotá-la “seria um retrocesso em relação à definição já aplicada e aceita pelo próprio governo, pelo posicionamento em prol dos direitos humanos, impresso pelas autoridades brasileiras, como também buscado, definido e reclamado pela sociedade em nosso país” (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, 1996). O relator ainda invocava a atuação da diplomacia

brasileira no âmbito da ONU, destacando a importância de soluções regionais para a questão dos refugiados:

Haja vista ter o nosso país advogado no exterior a necessidade de soluções mais flexíveis, de adaptação de mudanças no mundo atual, e da premência de que as legislações nacionais (como o presente projeto de lei) se inspirem em mecanismos regionais. Assim, a ampliação da definição de refugiado proposta encontra-se justificada (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, 1996).

As propostas de alterações feitas pelo relator foram acatadas unanimemente pelos deputados¹⁵¹, inclusive pelo presidente da Comissão de Direitos Humanos, deputado Hélio Bicudo¹⁵². Todavia, seguindo para a Comissão de Defesa Nacional e Relações Exteriores, o relator, deputado Rommel Feijó, rejeitou a primeira sugestão, contra-argumentando que a extensão do conceito de refugiado “acarretaria aumento incomensurável no fluxo de refugiados para o território brasileiro (...), o que poderia resultar em sobrecarga ao já saturado mercado de trabalho brasileiro” (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO DE DEFESA NACIONAL E RELAÇÕES EXTERIORES, 1997). Outros argumentos foram levantados, transcritos a seguir:

(...) o conceito que se pretende adotar pela sugestão n. 01 é aquele que foi adotado em 1994 na Declaração de Cartagena, assinada em momento e situação específicos da América Central, tendo sido extraídos da Convenção da UA. Nas duas hipóteses, tratava-se de refugiados vitimados por guerra em países fronteiriços, situação essa não vivenciada em nossa região.

Cabe ressaltar que o Brasil não é signatário de nenhum dos compromissos internacionais acima mencionados, nem tampouco de qualquer outro que

¹⁵¹ Deputados presentes: Anivaldo Vale, De Velasco, Fernando Lopes, Flávio Arns, Hélio Bicudo, Nilmário Miranda, Pedro Wilson, Roberto Valadão, Socorro Gomes e Vilmar Rocha, titulares. Fernando Gabeira, Jair Siqueira e Domingos Dutra foram suplentes (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, 1996).

¹⁵² Hélio Bicudo atuou em causas de direitos humanos, até então, enquanto promotor e procurador de justiça e diretor do Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo. Em 1998, tornou-se presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos por quatro anos, e, em 2003, foi um dos fundadores da Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos (Disponível em: <<http://helio-bicudo.blogspot.com>>. Acesso em 5 dez. 2011; ALMEIDA, 2001).

adote definição de refugiado diferente daquela constante na Convenção de 1951.

(...) o conceito adotado na sugestão em análise, por ser excessivamente exemplificativo, imporia limitações ao poder discricionário do CONARE – criado no presente projeto para definir hipóteses de reconhecimento de refúgio, quando da análise dos casos concretos (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO DE DEFESA NACIONAL E RELAÇÕES EXTERIORES, 1997).

Já na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o presidente, deputado Aloysio Nunes Ferreira¹⁵³, reiterava proposta de emenda para contemplar a definição latino-americana no corpo do texto. O deputado realçou o tema dos refugiados como questão de direitos humanos: “Este projeto de lei, na verdade, vem concretizar a criação de mecanismos legais para tornar eficaz a vocação humanitária do nosso país, (que) já tinha uma tradição de envolvimento com a temática dos refugiados há muitos anos” (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO, 1997). Em sua justificativa, também destacava a importância de se adotar um conceito de refugiado condizente com a realidade contemporânea:

(...) esta emenda permitirá que o nosso País acolha plenamente a noção moderna de refugiado, que não é mais aferida apenas em função de perseguição a uma pessoa, mas se deve ao fato de uma pessoa estar situada dentro do furacão que, muitas vezes, se abate sobre países em função de convulsões sociais, agressões externas ou guerras civis, que acabam por gerar situações de graves e maciças violações de direitos humanos. Portanto, esse inciso suplementar que proponho vai, no meu entender, completar a nossa legislação interna, propiciando-lhe a adoção do conceito atual de refugiado (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO, 1997).

¹⁵³ É importante registrar que Aloysio Nunes Ferreira, quando exilado na França em 1968, obteve o estatuto de refugiado reconhecido pelo ACNUR (ALMEIDA, 2001).

O projeto de lei foi discutido em turno único no plenário da Câmara, com apreciação em caráter de urgência requerido por líderes¹⁵⁴ de partidos na casa (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997). Os votos¹⁵⁵ prevaletentes foram favoráveis à aprovação do projeto e das emendas sugeridas. Assim, o projeto seguiu para o Senado já modificado.

Nessa altura, o secretário-geral da CNBB dirigiu uma solicitação ao então vice-presidente da República, no exercício da Presidência, para que a tramitação no Senado se desse em regime de urgência (MILESI, ANDRADE, 2010). Em paralelo, os atores da sociedade civil e organização internacional mantiveram o acompanhamento do processo que corria na câmara alta (MILESI, 2009).

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e também na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, ambos os relatores acentuavam em seus pareceres o aperfeiçoamento conferido ao projeto, que se tornara mais condizente com os direitos humanos, após as alterações submetidas na Câmara (MILESI, ANDRADE, 2010). A discussão se deu novamente em turno único e com urgência, sendo o projeto aprovado (ARQUIVO DO SENADO FEDERAL, 1997).

Encerrando o percurso do processo legislativo, o projeto foi encaminhado ao presidente Fernando Henrique Cardoso, que o sancionou. O texto final da lei foi, então, redigido nos termos advogados pelas instituições representantes da sociedade civil e da agência da ONU para refugiados.

Os atores não estatais foram bem sucedidos, portanto, ao tentar influenciar o processo de debate dentro do Congresso Nacional, tendo suas demandas atendidas por parlamentares. Contaram, para tanto, com o apoio de deputados e líderes especialmente na câmara baixa, que se sensibilizaram com o tema ligado aos direitos humanos e defenderam essas demandas relativas à legislação nacional. Há que se reconhecer aqui também a

¹⁵⁴ Deputados Benito Gama, líder do governo, Marconi Perilla, líder do PSDB, Inocêncio Oliveira, líder do PFL, e Geddel Vieira Lima, líder do bloco PMDB/PSD/PSL (ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997).

¹⁵⁵ Deputados presentes: Inocêncio Oliveira, Pedro Wilson, Pauderney Avelino, Pedro Valadares e Fernando Gabeira (Ibidem).

trajetória pessoal desses atores, a experiência com o exílio e a luta em defesa dos direitos humanos no país.

A Lei Federal n. 9.474 de 1997¹⁵⁶ se insere, assim, nos marcos dos regimes internacional e latino-americano relativo a refugiados, incorporando tanto os motivos clássicos de refúgio da Convenção de 1951, quanto os motivos ampliados da Declaração de Cartagena de 1984, sobretudo a violação de direitos humanos perpetrada em larga escala:

Artigo 1º - Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social¹⁵⁷ ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve a residência habitual, não possa ou não queira a ele regressar, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III – devido à grave e generalizada violação de direitos humanos¹⁵⁸, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 2010).

¹⁵⁶ O texto legal foi organizado da seguinte maneira: o primeiro título trata dos aspectos que caracterizam o refugiado e seu estatuto (conceito, extensão, exclusão e condição de refugiado); o segundo título trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o terceiro título trata do Comitê Nacional para os Refugiados (composição e funções); o quarto título trata do procedimento de refúgio (e suas fases); o quinto título trata dos efeitos do reconhecimento do estatuto de refugiado sobre a extradição e expulsão; o sexto título trata da cessação e perda da condição de refugiado; o sétimo título trata das soluções duráveis (repatriamento, integração local e reassentamento); e o oitavo título traz disposições finais (BRASIL, 2010).

¹⁵⁷ Atualmente, na categoria ‘grupo social’, vêm sendo contemplados segmentos de grupos considerados de risco e vulneráveis, dentre os quais, mulheres e homossexuais. Assim, ameaças ou efetivas perseguições baseadas em gênero e sexualidade passaram a ser abrangidas como motivo de refúgio com base nessa categoria (LEÃO, 2007).

¹⁵⁸ Grave e generalizada violação de direitos humanos tem sido considerada pelo CONARE quando três condições são preenchidas: “1) a total incapacidade de ação, ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo Direito Internacional Público, em um território específico; 2) a observação da falta de uma paz estável e duradoura; 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou o território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos” (LEÃO, 2010, p. 89). Mesmo no caso de deslocamento provocado por grave e generalizada violação de direitos humanos, tanto o CONARE como o ACNUR entendem que o solicitante deve demonstrar a existência de fundado temor de perseguição para ter o refúgio reconhecido (LEÃO, 2007; GODOY, 2011).

A definição ampliada de refugiado era considerada não apenas uma inovação, mas também um avanço em matéria de legislação sobre refugiados (ANDRADE, MARCOLINI, 2002b; ACNUR, 2005b, LEÃO, 2007; BARRETO, 2010). Outra disposição inovadora se referia ao direito de reunião familiar, estendendo-se a concessão do refúgio aos demais membros da família do refugiado¹⁵⁹ (JUBILUT, 2006). Nesse ponto, a lei nacional foi além do regime internacional da ONU, já que esse princípio havia sido consignado na Ata Final da Conferência, mas não no corpo da Convenção de 1951 (MOREIRA, 2004).

Em diversas questões, seguiram-se as previsões da Convenção da ONU, como as cláusulas cessação¹⁶⁰ da condição de refugiado. A lei também cunhou o princípio da não devolução¹⁶¹ e o da não punição devido à entrada irregular no território nacional¹⁶². Ainda

¹⁵⁹ “Artigo 2º: Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional” (BRASIL, 2010).

Em 1998, a resolução normativa n. 4 do CONARE estipulou que seriam considerados como dependentes: o cônjuge; as/os filha/os solteiras/os menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o próprio sustento; os ascendentes; as/os irmãs/os, netas/os, bisnetas/os, sobrinhas/os, se órfãs/ãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade, quando não puderem prover o próprio sustento. A resolução também equiparou ao órfão o menor cujos pais se encontrassem presos ou desaparecidos (CONARE, 2010d).

¹⁶⁰ “Artigo 38: Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I – voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II – recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III – adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV – estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V – não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI – sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado” (BRASIL, 2010).

¹⁶¹ “Artigo 7º: O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º - Em hipótese alguma, será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

Artigo 37: A expulsão do refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade, integridade física possam estar em risco e apenas se efetivará quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição” (BRASIL, 2010).

¹⁶² “Artigo 8º: O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes” (BRASIL, 2010).

inseriu as chamadas soluções duráveis para os refugiados, frisando o seu caráter voluntário: o repatriamento, a integração local e o reassentamento.

Quanto às cláusulas de exclusão¹⁶³, há disposições diferenciadas em relação à Convenção, sobretudo ao incluir a prática de atos terroristas e tráfico de drogas como situações que impedem a concessão do estatuto de refugiado (JUBILUT, 2006). Além disso, acrescentou-se a impossibilidade de extradição¹⁶⁴ do refugiado com fundamento nos motivos do refúgio (MOREIRA, 2004; ACNUR, 1996a; BRASIL, 2010; BARBOSA; SAGRADO DA HORA, 2007).

Outra provisão importante trazida pela legislação nacional consistia no direito de trabalhar no país ainda na condição de solicitante de refúgio, antes da decisão final sobre o reconhecimento do estatuto de refugiado, recebendo documento provisório de trabalho¹⁶⁵

¹⁶³ “Artigo 3º: Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I – já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismos ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados – ACNUR;

II – sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III – tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV – sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas” (BRASIL, 2010).

No caso do inciso II, Barreto (2010, p. 158) ressalta que “a lei faz referência indireta aos portugueses com estatuto de igualdade de direitos civis e políticos nos termos do artigo 12, inciso I, da Constituição e do Decreto n. 3.927 de 19 de setembro de 2001, que promulga o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, celebrado em Porto Seguro em 22 de abril de 2000”. Quanto ao inciso III, o autor explica que “Esse dispositivo prevê a exclusão da hipótese de concessão de refúgio àquelas pessoas que provocaram causas de refúgio em outras partes do mundo. Não tem sentido algum outorgar a proteção internacional do refúgio àquelas pessoas que estão provocando situações de violência, situações de guerra, situações de criminalidade que provocam ondas de refugiados por várias partes do mundo (Ibidem, mesma p.). Por outro lado, vale lembrar a polêmica em torno do reconhecimento do estatuto de refugiado aos sul-americanos, considerados terroristas pelos governos do Cone Sul, a qual se verificou entre funcionários de organismos da ONU.

¹⁶⁴ “Artigo 33: O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio” (BRASIL, 2010).

¹⁶⁵ “Artigo 21: Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até decisão final do processo.

1º - O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir a carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividades remuneradas no país.

2º - No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Artigo 22: Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao petionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas nesta lei” (BRASIL, 2010).

(JUBILUT, 2006; GONZÁLEZ, 2010). Tanto o solicitante como os membros de sua família também têm permissão de residência provisória no país, recebendo documentos provisórios de identidade após a propositura do pedido de refúgio (BRASIL, 2010).

A lei brasileira também estabeleceu um Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Diferentemente do que se verificou com a definição de refugiado no curso do processo legislativo, é interessante notar a ausência de debate sobre as funções e a composição desse novo órgão que seria criado (MILESI, ANDRADE, 2010).

O CONARE foi instituído com a incumbência de julgar, em primeira instância, os pedidos de refúgio, decidindo quem deveria ser reconhecido como refugiado no país, assim como os casos de perda e cessação dessa condição, de “orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados” e de estabelecer instruções normativas para a implementação da legislação (BRASIL, 2010).

O colegiado foi formado por órgãos governamentais, instituições representantes da sociedade civil e organização internacional para refugiados. Não por acaso é presidido pelo Ministério da Justiça e vice-presidido pelo Ministério das Relações Exteriores, visto que ambos os órgãos já participavam anteriormente do processo de elegibilidade. Além deles, participam representantes dos Ministérios do Trabalho, da Saúde, da Educação e do Desporto, do Departamento da Polícia Federal e um representante da sociedade civil. O ACNUR tem direito a voz, mas não a voto. Cabe ao Ministro da Justiça proferir a decisão final em matéria de refúgio (BRASIL, 2010).

A composição do CONARE vai ao encontro das aspirações do ACNUR, conforme a entrevista realizada com Andrade (2010):

O que o ACNUR sempre advogou foi a existência de comitês nos quais se decidiriam as solicitações de refúgio, com a participação, no mínimo, das autoridades migratórias. No caso do Brasil, DPF e MJ, e autoridades que normalmente eram contraparte do ACNUR, ou seja, o MRE. Outros ministérios também podiam entrar nesses comitês, não tanto pela elegibilidade, mas depois pelo trabalho de integração dos refugiados: MS, MTE, MEC etc. Só que o ACNUR não tinha uma presença em todos os

países latino-americanos (...). Então, o ACNUR não poderia participar de todas as reuniões de elegibilidade dos comitês. Mas como já tinha as ONGs trabalhando com o processo de elegibilidade, achou por bem que as ONGs também participassem desses comitês, representando muitas vezes o ACNUR.

O arranjo institucional do CONARE consolida uma estrutura denominada de tripartite, ao reunir os principais atores em relação aos refugiados: instituições religiosas, que representam a sociedade civil (as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro e o IMDH), organização internacional (ACNUR) e governo brasileiro (representado por seus ministérios). Nota-se que esse tripé tinha raízes no final dos anos 1970 e foi formalizado a partir da década de 1990 no Brasil.

Além disso, a estrutura do Brasil reflete a existente em países da América Latina¹⁶⁶ e em alguns países africanos, pautada pelo trabalho do ACNUR realizado em parceria com ONGs. Como a agência especializada da ONU possui um número limitado de funcionários¹⁶⁷, segundo o entrevistado Andrade (2010), há a necessidade de trabalhar com instituições colaboradoras, que complementam as atividades concretizadas no âmbito local. No contexto latino-americano, em especial, as ONGs auxiliavam o ACNUR realizando o processo de elegibilidade de refugiados, a partir de entrevistas com solicitantes de refúgio e elaboração dos pareceres, que, posteriormente, eram submetidos às autoridades nacionais.

O comitê brasileiro relativo aos refugiados foi visto como plural, representativo e democrático, não apenas por incluir a participação da sociedade civil, mas

¹⁶⁶ González (2010, p. 55) explica que “No caso da América Latina, é interessante observar que de maneira progressiva os Estados foram assumindo a determinação da condição de refugiado através de 3 esquemas principais: 1) O estabelecimento de órgãos colegiados interinstitucionais ou interministeriais, denominados em muitos países como comissões nacionais para a proteção de refugiados; 2) Órgãos unipessoais, pertencentes às direções gerais de imigração; e 3) Mecanismos de elegibilidade *ad hoc*”.

¹⁶⁷ Consoante a entrevista realizada com Andrade (2010), a proporção é de um funcionário do ACNUR para, aproximadamente, 5 mil refugiados. Com relação a atividades e papel desempenhados pelo ACNUR na atualidade, ver, entre outros: MORRIS, 1997; BOOKSTEIN, 2001; BWAKIRA, 2001; LOESCHER, 2001; SUHRKE, 2001; VÄYRYNEN, 2001; REIS, MOREIRA, 2010.

particularmente por lhe conferir direito a voto no processo decisório¹⁶⁸ (NOGUEIRA; MARQUES, 2008). Como explica Andrade (2010):

Em alguns comitês, a sociedade civil não tem voto, só tem voz. Mas em muitos comitês, como no Brasil, nós conseguimos lograr que a sociedade civil tivesse voto, até para evitar, em alguns casos que pudessem ser politizados, as decisões unânimes, em que é muito mais fácil o governo votar em bloco, do que se tiver uma ONG, representante da sociedade civil.

González (2010, p. 56) complementa a importância dos atores sociais fazerem parte dessa arena institucional, à medida que:

não somente confere mais transparência e credibilidade ao processo de determinação da condição de refugiado, mas também permite que atores-chaves na atenção e proteção de solicitantes de refúgio e refugiados participem plenamente na tomada de decisões na implementação de políticas públicas para a atenção e proteção de refugiados.

Os atores constituídos, todavia, possuem pesos diferenciados dentro da arena institucional, tanto entre os diversos órgãos ministeriais, como entre eles, instituições da sociedade civil e ACNUR.

O MJ possui maior peso, já que preside o CONARE, e o MRE, que exerce a vice-presidência, é o segundo ator de destaque. Isso mostra, mais uma vez, como a questão dos refugiados se relaciona com política doméstica e política externa. O MTE, por sua vez, se faz representar pelo coordenador-geral do CNIg, o que atesta a conexão do tema dos refugiados com o da imigração. O MTE, o MS e o MEC são órgãos importantes sobretudo no processo de integração dos refugiados, visto que pontos essenciais nesse processo são a inserção no mercado de trabalho, assim como nos sistemas de saúde e educação. Em contrapartida, MJ, MRE e DPF estão mais voltados para a elegibilidade dos casos de

¹⁶⁸ Comparando-se com outros países da América do Sul, à época em que a legislação brasileira foi aprovada, a sociedade civil não tinha representação ou não tinha direito à voto nos colegiados nacionais relativos aos refugiados (JUBILUT, 2006).

refúgio. Vale lembrar que o DPF é responsável pelo controle de fronteiras (ou seja, pela entrada e saída do território nacional) e está vinculado ao MJ, embora tenha autonomia institucional. A sociedade civil possui um voto, enquanto os órgãos governamentais totalizam seis votos. Está representada pelas instituições religiosas (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro e IMDH), por uma tradição histórica, já que elas atuam em prol dos refugiados no país desde o período ditatorial.

O ACNUR não participa com direito a voto, apenas com voz, visto que seu papel, segundo entrevistas realizadas com seus representantes, é orientar e monitorar a atuação do governo e da sociedade civil em relação aos refugiados no país (PEREIRA, 2009). Além disso, com relação ao processo decisório sobre refúgio, a agência da ONU já tem a possibilidade de reconhecer refugiados, considerando-os como mandatários (ANDRADE, 2010). A organização internacional tem como objetivo que atores estatais e não estatais dentro do próprio país assumam a gestão dos refugiados que nele se encontram. A participação do ACNUR com voz, sem voto, partiu, de acordo com Andrade (2010), da própria agência especializada. Outro fator que contribuiu para tanto consistiu no entendimento de que não seria apropriado um organismo da ONU deliberar sobre a concessão de refúgio dentro de um órgão governamental nacional (BARRETO, 2010).

Embora o ACNUR afirme exercer funções de assessoramento, colaboração técnica e fiscalização sobre o trabalho das demais instituições em prol dos refugiados, há que se reconhecer seu papel ativo e sua capacidade de estimular, influenciar e mobilizar outros atores em assuntos referentes ao grupo (como vimos no processo que desencadeou a elaboração e consequente aprovação da lei brasileira sobre refugiados).

Quanto aos atores contemplados no modelo institucional, destaca-se a ausência de participação, de alguma forma, dos refugiados no colegiado. Vale lembrar que, dentro de suas atribuições, não se encontra apenas o processo de elegibilidade, mas também a orientação e coordenação de ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. Portanto, especialmente para o desempenho da segunda função, seria relevante ouvir, conhecer as demandas dos próprios refugiados abrigados no país. O

desenho do CONARE se marca pela exclusão desse ator tão importante, não constituído como quarto ator, em parceria com os outros três. Nesse sentido, não foram assegurados meios, canal ou mecanismo institucional (a exemplo de consulta ou reuniões) para viabilizar formalmente a participação do grupo dentro do comitê – ponto esse que merece ser discutido.

O argumento principal colocado pelos representantes do IMDH, CARJ e CONARE sobre a não participação dos refugiados no colegiado se centra na soberania estatal (MILESI, 2009; PONTE NETO, 2009; LEÃO, 2009). Os refugiados, por não serem nacionais, mas estrangeiros, não poderiam fazer parte de um comitê em que se delibera sobre a concessão do estatuto de refugiado, ou seja, sobre a admissão e o ingresso territorial.

A fala do coordenador-geral do CONARE é emblemática nesse sentido, ao explicar a ausência dos refugiados:

Primeiro, porque não existe isso em nenhum país do mundo. Segundo, porque impera o princípio da confidencialidade, os refugiados devem estar protegidos (...). É uma razão de proteção também. Ademais, não são brasileiros, são refugiados, são estrangeiros (LEÃO, 2009).

A explicação do representante da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo segue a mesma linha: “não há necessidade disso, porque o CONARE não é (...) uma associação em que os refugiados são representados, o CONARE não tem essa função (...) de atender e integrar os refugiados, quem faz isso é a sociedade” (STERI, 2010).

Já o representante da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro sustenta a representação dos refugiados pelas instituições atuantes em prol do grupo. Em sua visão: “Não me parece que possa haver a presença dos refugiados no CONARE. A sociedade civil, nós que estamos lá, devemos refletir exatamente o pensamento e as demandas dos refugiados” (PONTE NETO, 2009).

Outro ponto levantado pela representante do IMDH se referia à inexistência de organizações formalmente estabelecidas de refugiados no país, à época em que a lei foi discutida e aprovada. Os refugiados não poderiam ter lugar num comitê se não existiam enquanto associação formal. De acordo com sua entrevista: “a atuação com refugiados estava ainda numa fase bem mais inicial e confesso que, na época, não sei se existia alguma organização de refugiados constituída no país, tenho impressão de que não havia. Na época, possivelmente, nem havia essa solicitação” (MILESI, 2009).

No tocante às suas competências, o CONARE tem priorizado sua função de órgão responsável pela elegibilidade, com a incumbência de julgar e deliberar, em primeira instância, o reconhecimento do estatuto de refugiado. O procedimento de refúgio foi regulamentado pela legislação nacional, a partir das seguintes fases: a solicitação de refúgio, a instrução do processo, a decisão proferida pelo CONARE e, caso essa seja desfavorável ao refúgio, a interposição de recurso e a decisão proferida em segunda instância pelo ministro da Justiça (MOREIRA, 2004; BRASIL, 2010).

A primeira fase se inicia quando o estrangeiro, após ingressar (ainda que não documentado) no território nacional, apresenta-se à autoridade competente (normalmente, do DPF) e externa a sua vontade de solicitar refúgio. Diante disso, a autoridade o notifica para prestar declarações e informa o ACNUR sobre a existência de processo de solicitação de refúgio. O estrangeiro deve preencher um termo de declarações, contendo seus dados pessoais, as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem, podendo contar com a ajuda de um intérprete, caso seja necessário. Após isso, o estrangeiro também deve preencher a solicitação de refúgio, informando seus dados pessoais, as circunstâncias e os fatos que fundamentam o seu pedido de refúgio e indicando, para tanto, provas pertinentes. Esse documento pode ser preenchido nas Cáritas, com o auxílio de seus funcionários, ou no DPF. Recebida a solicitação, o solicitante e os membros de sua família são autorizados a permanecer no território nacional até a decisão final do processo e recebem documentos de identidade e de trabalho provisórios (BRASIL, 2007; CONARE, 2010a, 2010b, 2010c, 2010f, 2010i, 2010j).

Ainda nessa fase, é realizada uma entrevista entre o solicitante e os advogados das Cáritas. Contratados mediante um convênio celebrado entre esta instituição, a OAB (a qual indica os profissionais habilitados para esse trabalho) e o ACNUR, eles atuam como se fossem advogados desse organismo internacional, visto que não são seus funcionários, mas o representam no Brasil. Em razão disso, pautam-se pela legislação nacional e pelos instrumentos internacionais referentes aos refugiados. Nessa entrevista, os advogados buscam averiguar se realmente é cabível o pedido de refúgio, colhendo as informações necessárias do solicitante. Ao final dela, elaboram um parecer jurídico, contendo: a) sinopse dos fatos, com base na entrevista realizada com o solicitante e nos dados que apontam a situação objetiva de seu país de origem, confrontando a realidade deste com aquela relatada pelo solicitante, b) fundamentação jurídica, estabelecendo-se a relação entre a situação do solicitante e os dispositivos da lei brasileira, bem como da Convenção de 1951 e de outros instrumentos internacionais em matéria de refugiados e c) conclusão, pela concessão ou denegação do refúgio (BRASIL, 2010; MOREIRA, 2004).

Em seguida, começa a fase de instrução do processo de refúgio, em que um membro do CONARE realiza diligências (a exemplo de entrevistas) para a averiguação dos fatos narrados pelo solicitante. Com o fim da instrução, o funcionário elabora um relatório e o encaminha ao Grupo de Estudos Prévios¹⁶⁹ do Comitê, em que se debate o caso apresentado e, ao final, formula-se outro parecer recomendando ou não o reconhecimento do estatuto de refugiado (JUBILUT, 2006). Em seguida, é preciso que o Secretário do colegiado inclua o caso na pauta de sua próxima reunião em plenário. Para que esta seja realizada, é necessário que haja quorum de quatro membros do CONARE com direito a voto. Nela, discutem-se os pontos principais sobre o caso do solicitante, bem como se delibera sobre a concessão ou denegação do pedido de refúgio. Em caso de empate, o voto decisivo será do representante do MJ, que exerce a presidência do colegiado. A decisão é notificada ao solicitante e ao DPF (BRASIL, 2010; MOREIRA, 2004).

¹⁶⁹ O Grupo de Estudos Prévios é composto por representantes do MRE, MJ, ACNUR e, após 2004, passou a abarcar também um membro de ONG que represente a sociedade civil (papel desempenhado pelo IMDH). Embora o ACNUR participe das reuniões do CONARE apenas com direito a voz, sua atuação no Grupo de Estudos Prévios é bastante ativa, o que pode ser visto como uma compensação, segundo Jubilut (2006).

Em se tratando de decisão positiva, o refugiado é registrado no DPF, onde assina termo de responsabilidade, e tem direito a documentos permanentes de identidade, carteira de trabalho e de viagem. Decorridos seis anos após o reconhecimento do estatuto de refugiado, pode requerer permanência no país (BRASIL, 2010; CONARE, 2010c, 2010j; CNIg, 2010).

De outro lado, em se tratando de decisão negativa do CONARE, o solicitante pode interpor recurso, no prazo de quinze dias, contados da notificação da decisão, dirigido ao Ministro da Justiça. Para tanto, conta com o auxílio de advogados contratados pelos convênios celebrados entre as Cáritas e o ACNUR (BRASIL, 2010; CONARE, 2010h; MOREIRA, 2004).

Por fim, tem lugar a última fase: a decisão final, proferida pelo Ministro da Justiça, que é irrecorrível. Se for mantida a decisão desfavorável ao refúgio, o solicitante ainda poderá permanecer no país, não devendo ser transferido ao seu país de origem, no caso em que sua vida, liberdade e integridade física estejam em perigo, em respeito ao princípio de não devolução (*non-refoulement*)¹⁷⁰. Se o risco inexistir, o indivíduo deverá ser deportado ao seu país (MOREIRA, 2004; BRASIL, 2010).

O Brasil foi o primeiro país na América do Sul a elaborar uma legislação nacional específica sobre refugiados, demarcando seu pioneirismo na região. O CONARE foi o primeiro órgão na América do Sul a ter natureza tripartite¹⁷¹, em que governo,

¹⁷⁰ Jubilit (2006) realça que pode ocorrer, na prática, uma situação contraditória, em que o indivíduo não pode ser deportado ao seu país de origem ou de residência habitual, em respeito ao princípio de *non-refoulement*, mas também não obteve o estatuto de refugiado reconhecido e, por isso, não pode permanecer legalmente no Brasil. A autora concebe esse aspecto da lei como um de seus principais pontos fracos.

A solução encontrada pelo CONARE se deu com a resolução normativa n. 13 de 2007, em que o comitê para refugiados pode encaminhar situações especiais ao CNIg, para que o conselho de imigração aprecie a possibilidade de permanência do estrangeiro no país por questões humanitárias (CONARE, 2010m; CNIg, 2010). Um dos casos consistiu no fluxo de haitianos iniciado em 2010. O Haiti havia sido devastado por um terremoto naquele ano e o país se marcava por situação de extrema pobreza. Segundo o CONARE, os haitianos não poderiam ser reconhecidos como refugiados, contudo, em função da ausência de ameaça ou efetiva perseguição política, mas também não podiam ser devolvidos ao país de origem, já que suas vidas estavam em perigo. Os haitianos chegados ao Brasil receberam, então, visto de permanência por razões humanitárias, concedido pelo CNIg (GODOY, 2010).

¹⁷¹ Milesi e Leão (2001, p. 73) explicam que: “Regionalmente, uma das principais estratégias do ACNUR no Cone Sul é a construção e o fortalecimento de uma estrutura tripartite (governo, sociedade civil e ACNUR) sólida. Nesse sentido, um de seus objetivos principais é dotar e capacitar a sociedade civil envolvida com a

sociedade civil e ACNUR atuam concertadamente em assuntos relativos a refugiados (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 2008b). Especialmente por conta de sua definição abrangente de refugiado e pela composição tida como pluralista do Comitê Nacional, a legislação brasileira foi considerada avançada, moderna e inovadora (ANDRADE, MARCOLINI, 2002b; ACNUR, 2005b, LEÃO, 2007; GONZÁLEZ, 2010; JUBILUT, 2006; JUBILUT, CARNEIRO, 2011).

Nesse sentido, aventava-se a possibilidade de a lei brasileira se alçar a um modelo jurídico e legislativo, contribuindo para a harmonização de políticas e instrumentos legais de proteção aos refugiados no âmbito do processo de integração regional¹⁷² (ANDRADE, MARCOLINI, 2002b). Tanto assim que a inclusão da definição ampliada de refugiado, dada pelo regime regional latino-americano, foi concebida como boa prática pela Declaração dos Ministros do Interior do MERCOSUL, Bolívia e Chile sobre o instituto do refúgio na região. Aprovada no Rio de Janeiro em 2000, recomendava a aplicação da definição aos países-membros e associados ao bloco¹⁷³ (GONZÁLEZ, 2010; BARRETO, 2010; MENEZES, 2011).

Tão logo aprovada, o representante do ACNUR elogiou a lei brasileira sobre refugiados, entendendo ser a mais avançada da América Latina naquele momento¹⁷⁴.

temática das(os) refugiadas(os) dos diferentes países que conformam a região (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) no trabalho de políticas públicas, proteção e integração local. Nesse modelo ideal, o Brasil é um país chave na região, pois possui a estrutura mais próxima a essa realidade”.

¹⁷² Jubilut (2006) acentua que as legislações nacionais sobre refugiados em outros países na América do Sul são mais recentes e foram inspiradas pelo modelo brasileiro. Após o Brasil, os seguintes países membros do MERCOSUL seguiram seus passos: o Paraguai (lei n. 1.938 de 2002), a Argentina (lei n. 26.165 de 2006) e o Uruguai (lei n. 18.076, também de 2006) (MENEZES, 2010).

¹⁷³ González (2010) explica que o pioneirismo brasileiro, ao adotar a definição mais abrangente de refugiado, abriu espaço para que ela fosse progressivamente incorporada nas legislações nacionais sobre refugiados dos países do Cone Sul, bem como de alguns países da América Central. De fato, segundo o autor, a lei brasileira foi utilizada como modelo pelo ACNUR para os países da região.

¹⁷⁴ Atualmente, a legislação argentina sobre refugiados tem sido considerada a mais avançada na região, por incluir a ameaça ou efetiva perseguição por gênero como motivo de refúgio; ampliar a proteção a crianças desacompanhadas vítimas de violência, prevendo assistência psicológica especializada; e reconhecer o estatuto de refugiado de maneira coletiva, nos casos de fluxos massivos de refugiados. Por outro lado, não atribui direito a voto, apenas a voz, à ONG que participa na Comissão Nacional para os Refugiados (MENEZES, 2010). Nota-se que, neste último ponto, a lei brasileira foi mais inclusiva. Ao lado do Brasil, dentre os países do MERCOSUL, apenas a lei uruguaia conferiu a participação de ONG com direito a voto

Destacava sua generosidade, em tendência oposta à do mundo desenvolvido, especialmente do continente europeu, já que as legislações desses países tornavam-se, de modo geral, mais restritivas. O representante do MJ, por sua vez, comentou que a lei¹⁷⁵ derivava do grande interesse demonstrado pelo Presidente da República quanto ao respeito dos direitos humanos. Por outro lado, alguns temas preocupavam o governo, sobretudo, a estruturação do CONARE, a capacitação de pessoal no MJ e a criação de uma unidade para apoiar o Comitê (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA EXECUTIVA, 1997).

Segundo o MRE, o novo texto produziria efeitos positivos no atendimento aos refugiados em território brasileiro à medida que incorporava, “de forma equilibrada, as tendências mais modernas sobre o assunto, dentro de uma ótica humanitária, sem descuidar da necessária precisão na definição dos casos de refúgio” (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1997). Além disso, a criação do CONARE permitiria uma avaliação mais consistente dos pedidos de refúgio, assim como contribuiria para o aperfeiçoamento do atendimento aos refugiados no país (Ibidem). Contudo, como veremos adiante, o CONARE se voltou, desde o início de seu funcionamento, para a função de elegibilidade, deixando em segundo plano a atribuição de prover medidas relativas à proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

Apesar dos pontos positivos e das posições elogiosas à legislação nacional, é possível detectar também falhas, sobretudo em termos de lacunas no texto legal. Dentre elas, Jubilut (2006) aponta: o fato de o CONARE estar ligado ao Executivo, o que pode levar a decisões políticas, a falta de estabelecimento de prazo para decisão final sobre o reconhecimento do estatuto de refugiado, a falta de inclusão de direitos sociais, econômicos e culturais aos refugiados, a falta de provisão sobre fluxos massivos de refugiados, a falta

dentro do órgão nacional referente aos refugiados. Para maiores informações sobre as legislações relativas aos refugiados nos países do bloco regional, ver: MENEZES, 2010.

¹⁷⁵ No mesmo contexto em que foi possível aprovar uma lei nacional sobre refugiados considerada moderna e avançada, a legislação migratória (Estatuto do Estrangeiro) continuou sem modificação, obsoleta e defasada, por tratar a migração a partir da perspectiva da segurança, ao invés da ótica dos direitos humanos. Portanto, houve um descompasso entre as duas legislações em matéria de migração. Isso indica que o tema dos refugiados foi priorizado em relação à migração em geral, em função da conexão estabelecida com o tema dos direitos humanos, em destaque tanto no cenário internacional como interno, e da atuação de atores não estatais no processo legislativo.

de solução para o caso em que o indivíduo tem o estatuto de refugiado negado, mas não pode ser devolvido ao seu país de origem, a falta de previsão de acesso ao Judiciário e de políticas públicas para refugiados. Além disso, como já ressaltamos, não foram previstos mecanismos de participação ou consulta aos refugiados sobre medidas que poderiam ser adotadas em prol deles.

Após a aprovação da lei nacional sobre refugiados e o início do funcionamento do CONARE, havia a expectativa de que o ACNUR desativaria o seu Escritório no Brasil, uma vez que o país possuía um arcabouço jurídico e institucional para lidar com questões relativas aos refugiados. Outro fator que pesava nessa decisão, de acordo com os representantes da agência, era a escassez de financiamento, problema com que a organização frequentemente se deparava (CARNEIRO, 2009; ANDRADE, 2010).

Em reunião do CONARE no mesmo mês em que a lei foi aprovada, o representante da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro manifestou preocupação, compartilhada pela outra instituição religiosa sediada em São Paulo, diante das perspectivas de cortes nos programas de assistência custeados pelo ACNUR para os refugiados no Brasil. Em contatos informais com funcionários do Escritório Regional em Buenos Aires, transparecia a possibilidade de redução dos recursos financeiros destinados aos programas brasileiros a partir de 2000. Preocupava o CONARE a perspectiva de que a agência internacional pudesse diminuir gradativamente sua participação no financiamento, conforme o Comitê se consolidasse (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1997a).

O ACNUR enfrentava problemas financeiros, o que repercutia na repartição brasileira. No mês seguinte à aprovação da lei, o MJ garantiu uma área gratuita para funcionamento da agência da ONU, que arcaria com as demais despesas (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA EXECUTIVA, 1997). O ACNUR decidiu, então, manter o Escritório em Brasília. O MJ, em coordenação com o Itamaraty, elaborou uma proposta de acordo, buscando: assegurar a permanência da organização em território brasileiro pelo menos um ano após a lei, para viabilizar a estruturação do CONARE, o treinamento de

pessoal, o acompanhamento do tratamento dado aos refugiados, além de garantir o aporte de auxílio financeiro para os recém-chegados (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1997b).

O ACNUR assegurou ao governo brasileiro que continuaria a dar assistência técnica aos órgãos governamentais para apoiá-los na implementação da lei e no estabelecimento do CONARE. O encarregado de missão permaneceria até 30 de junho de 1998, sendo que depois de julho, as questões dos refugiados no Brasil seriam monitoradas pelo Escritório Regional. A assistência para atividades de integração local também seria mantida (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1997).

Um ano depois, entretanto, o assistente do Alto Comissário para os Refugiados, Sergio Vieira de Mello¹⁷⁶, decidiu fechar o Escritório no Brasil. A agência enfrentava problemas orçamentários. Além disso, o trabalho do ACNUR era de elegibilidade, o qual passou a ser feito pelas autoridades nacionais, e de assistência aos refugiados ingressantes no Brasil, o que poderia ser gerenciado, como foi de fato, pelas ONGS (em especial, as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo). O treinamento de funcionários, apesar da questão linguística, poderia ser realizado pelo Escritório Regional de Buenos Aires, como ocorria em outros países na região (Chile, Paraguai, Bolívia, Uruguai) (ANDRADE, 2010). As atividades no Brasil foram encerradas no final de 1998, porém seriam retomadas poucos anos depois.

No ano seguinte ao fechamento do Escritório no país, os representantes do ACNUR realizaram uma avaliação positiva dos progressos alcançados em relação aos refugiados no Brasil. O governo brasileiro foi elogiado pelo marco legal e funcionamento do Comitê Nacional, assim como o trabalho das instituições da sociedade civil, pelo

¹⁷⁶ Segundo entrevista concedida por Andrade (2010), Sérgio Vieira de Mello entendia que não havia porque ter um Escritório do ACNUR no Brasil, visto que os solicitantes de refúgio giravam em torno de uma média de 40 a 50 pessoas por mês. Esse número era pequeno, considerado em escala internacional. Além disso, a população refugiada no Brasil tinha perfil urbano, totalizando cerca de 3.000 refugiados. Ou seja, constituía uma população que se integrava com facilidade maior do que refugiados que poderiam estar, como em outros países, em acampamentos geridos pelo ACNUR.

acolhimento e assistência ao grupo (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1999a).

De acordo com a delegação brasileira, no discurso proferido na sessão do Comitê Executivo do ACNUR realizada em 1999, o CONARE se revelava completamente operacional. A cooperação contínua com o ACNUR era vista como essencial, a fim de garantir o sucesso sustentável dos esforços para consolidar os arranjos institucionais. As parcerias com instituições religiosas ajudavam a minimizar possíveis efeitos de constrangimentos financeiros governamentais nos programas de assistência aos refugiados, favorecendo o processo de integração local (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA, 1999).

Contudo, completado um ano de funcionamento do CONARE, segundo Jubilut (2006), o Comitê estava sendo bem sucedido na realização do processo de elegibilidade dos refugiados. Esse sucesso não se verificava, todavia, na função de conduzir políticas públicas em termos de proteção, assistência e apoio jurídico para refugiados no Brasil e estabelecer instruções normativas favoráveis ao grupo. Ou seja, a atribuição ligada ao processo para reconhecimento do estatuto de refugiado era privilegiada, desde os primórdios do Comitê, em detrimento das atividades voltadas para a integração local. Essa era percebida como incumbência das instituições da sociedade civil.

5.3. Integração local dos refugiados: articulação entre atores

A legislação brasileira previu como solução durável a integração local dos refugiados. Nos dispositivos jurídicos¹⁷⁷, no entanto, apenas foram tratados aspectos sobre

¹⁷⁷ Nota-se como a integração local foi prevista pela lei:

“Capítulo II – Da integração local:

Artigo 43: No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

documentação, incluindo documentos relativos à educação. Não foram especificados, portanto, os termos para concretizar a integração, as condições de vida em seus aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos que seriam proporcionadas aos refugiados após o ingresso no país.

A integração local constitui um processo complexo que abrange fatores socioeconômicos, culturais e políticos. Para que esse processo tenha resultados positivos, é preciso que o refugiado seja plenamente inserido na sociedade, o que requer a obtenção de emprego e moradia, aprendizado da língua, utilização de serviços públicos, especialmente saúde e educação. Outro ponto fundamental se refere à construção de relações sociais com membros da comunidade local (AGER; STRANG, 2008). Além disso, uma questão essencial diz respeito aos direitos de que passam a gozar no país e à sua concretização.

As iniciativas para a inserção dos refugiados em meio ao país receptor são levadas a cabo preponderantemente pela sociedade civil brasileira¹⁷⁸, embora também haja participação do ACNUR e do governo nesse processo (o que remete à interação entre atores estatais e não estatais, na conformação tripartite).

As Cáritas Arquidiocesanas, situadas em São Paulo e no Rio de Janeiro, despontam como articuladoras e facilitadoras desse processo, construindo uma extensa rede

Artigo 44: O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados” (BRASIL, 2010).

A respeito do último dispositivo, Barreto (2010, p. 161) comenta que: “Os refugiados podem realizar junto ao Ministério da Educação ou órgão competente a equiparação de seus diplomas técnicos ou acadêmicos. Isso deve ocorrer, quando possível, de maneira simplificada, já que em situação de ruptura política, de guerra civil ou de catástrofe humanitária, é compreensível que a pessoa tenha que sair apressadamente de seu país, muitas vezes, inviabilizando a juntada de documentos. Ao chegar ao país de destino, pode haver dificuldade em comprovação do grau de escolaridade ou da aptidão técnica para o exercício de atividade profissional. Por isso, o Ministério da Educação é membro do CONARE e ajuda na equiparação de diplomas, fazendo com que o refugiado fique apto a exercer atividade profissional ou a registrar-se no órgão regulador do exercício profissional”. O autor também frisa que a concessão de documento de viagem, passaporte especial confeccionado para refugiados, garante a proteção diplomática e assistência consular de qualquer sede da missão brasileira no exterior. A obtenção de passaporte a estrangeiros (além dos apátridas) constitui uma exceção que tem sido aplaudida pela ONU, já que “mostra uma efetiva proteção dos refugiados no Brasil, ainda que em determinado momento ele tenha de se ausentar do território nacional, receberá a proteção do Brasil alhures” (BARRETO, 2010, p. 162).

¹⁷⁸ Jubilut (2010) destaca que mais de 60% do orçamento total destinado aos programas de integração local dos refugiados no país é oriundo das instituições da sociedade civil.

de apoio aos refugiados no país, com base em parcerias com outras instituições (inclusive privadas, como a chamada *família S*: SESC, SENAC, SENAI). Tais parcerias se iniciaram em 1994, primeiro através do convênio com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), no ano seguinte, com o SESI e, no subsequente, com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), tendo como eixo o oferecimento de cursos profissionalizantes e capacitação profissional aos refugiados. O Arsenal da Esperança também se tornou parceira em 1999, com o objetivo de lhes prover moradia em São Paulo (SANTOS, 2003).

Atuando em três frentes – assistência, proteção e integração –, as Cáritas, por meio do Centro de Acolhida para Refugiados, auxiliam solicitantes de refúgio desde que chegam ao país até a decisão final sobre seus pedidos, assim como refugiados já reconhecidos (SPRANDEL; MILESI, 2003; NOGUEIRA; MARQUES, 2008).

A proteção está diretamente relacionada à situação jurídica do solicitante de refúgio no país de acolhida. Contudo, antes de ter a condição de refugiado reconhecida, ainda na situação de solicitante de refúgio, alguns direitos já lhe são concedidos, como apontado, o direito a documento de identidade e a carteira de trabalho provisórios.

A assistência abrange serviços oferecidos aos solicitantes de refúgio e aos refugiados referentes à saúde, educação, alimentação e moradia, além do fornecimento de auxílio financeiro subsidiado pelo ACNUR. O direito à saúde diz respeito ao atendimento em hospitais públicos, garantido pela Constituição Federal¹⁷⁹ a todos os estrangeiros que se encontrem no Brasil; e aos medicamentos, adquiridos com verba do ACNUR e fornecidos pelas Cáritas, após avaliação individual da situação do solicitante de refúgio ou do refugiado. Além disso, a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo estabeleceu parcerias com o Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas, que realiza arte terapia e atendimento

¹⁷⁹ “Artigo 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...);”

“Artigo 196: A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas, que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

psicológico, e com o SESC, instituição privada sem fins lucrativos de âmbito nacional, que oferece serviços de odontologia (SANTOS, 2003).

O direito à educação também é assegurado pelo texto constitucional¹⁸⁰, mediante o ingresso em escolas e universidades públicas. Quanto à alimentação¹⁸¹, há o convênio, firmado entre a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e o SESC, que oferece refeição a baixo custo para solicitantes e refugiados. Aqueles recebem, ainda, um desconto de 60% do preço normal da refeição. Por fim, a moradia é viabilizada por meio dos albergues geridos por outras instituições, com as quais a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo celebrou convênios (como Arsenal da Esperança, Casa do Migrante e Casa das Mulheres).

A integração no país de acolhida inicia-se com a solicitação de refúgio, tendo em vista que o solicitante, enquanto aguarda a tramitação do processo e a decisão final, já procura se inserir na sociedade da qual passa a fazer parte. Isso se dá de duas maneiras: com o estudo do idioma do país (lembrando que solicitantes provêm de países com outras línguas oficiais, como o Espanhol ou o Francês) e com a sua inserção no mercado de trabalho. O SESC e as Cáritas oferecem aulas de Português aos solicitantes e refugiados. Por sua vez, o SENAI e o SENAC, instituições também privadas e sem fins lucrativos, oferecem cursos profissionalizantes aos refugiados. A Cáritas Arquidiocesana de São Paulo procura incentivar a inserção dos refugiados no mercado de trabalho, através de programa do Centro Arquidiocesano do Trabalhador (CEAT), para que sua subsistência seja garantida e a ociosidade, combatida. Além disso, o SESC oferece acesso gratuito à internet, área de lazer e cultura, visando à integração cultural.

Quanto aos direitos dos refugiados que vivem no país, não lhes foram assegurados direitos políticos, não podendo exercer o direito de voto em nível municipal,

¹⁸⁰ “Artigo 205: A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

¹⁸¹ Além da saúde e educação, a alimentação e a moradia foram incorporadas como direitos sociais no artigo 6º da Constituição a partir da Emenda Constitucional n. 64 de 2010.

estadual ou federal, o que compromete, em grande medida, a capacidade do grupo de ter suas demandas ouvidas e atendidas no país.

O representante do Centro de Defesa dos Direitos Humanos dos Refugiados (CEDHUR) abordou em entrevista essa questão da participação política: “seria importante que o cidadão de outro país, que residisse aqui por muito tempo no país, que recolhe impostos, obedece às leis, pudesse participar da definição das políticas locais, quem vai governar o município, como o dinheiro da contribuição vai ser usado” (CEDHUR, 2009). Reconheceu, por outro lado, a possibilidade de mobilização do grupo e reivindicação em prol de demandas: “nós podemos participar de associações, de entidades, brigando por direitos, clamando por direitos, por políticas públicas (...). Mas política partidária eleitoral, nós ficamos limitados” (CEDHUR, 2009).

Voltando às entidades prestadoras de assistência aos refugiados no país, é interessante notar a relação travada entre elas. A Cáritas, ao funcionar como centro de acolhida para refugiados, atua como mandatária do ACNUR no Brasil, organismo responsável pela proteção dos refugiados em âmbito internacional. Diante disso, cabe a ele supervisionar e fiscalizar o trabalho realizado pela instituição religiosa. Tais funções decorrem da necessidade de que todas as instituições atuantes em prol da acolhida aos refugiados tenham uma linha de conduta ao menos semelhante internacionalmente. E, para tanto, devem seguir as determinações do ACNUR. Nesse sentido, há um convênio celebrado entre eles, estipulando obrigações a serem cumpridas por ambos, como, por exemplo, a Cáritas deve prestar contas das despesas efetuadas, ao passo que o ACNUR repassa uma verba anual para esta, a fim de custear as suas atividades.

Adentrando o tripartidarismo em que a estrutura voltada para integração foi arquitetada no país, é relevante pensar no papel desempenhado por cada ator. O governo brasileiro fornece serviços básicos universais (como saúde e educação), disponíveis à população local. A sociedade civil, representada por instituições religiosas, atuando também através de acordos com ONGs e instituições públicas e privadas, oferece outros serviços essenciais para os refugiados, como auxílio para alimentação, cursos para

aprendizado do idioma local, cursos profissionalizantes que facilitam a inserção no mercado de trabalho e assistência odontológica. A parceria com outras ONGs também propicia moradia. O ACNUR, por sua vez, destina recursos para financiar o auxílio concedido através das Cáritas aos solicitantes de refúgio quando chegam ao país e também fornece *expertise* e colaboração técnica para os programas implementados em prol do grupo.

Da forma como a relação entre tais instituições se estruturou no país, nota-se que, nos moldes colocados por Hammar (2005), os atores estatais passaram a se encarregar da política direta em relação aos refugiados (inclusão nos serviços básicos prestados aos nacionais), ao passo que os atores não estatais, da política indireta direcionada ao grupo (oferecimento de serviços a fim de atender a necessidades específicas dos refugiados).

Porém, ainda que existisse uma estrutura arquitetada para propiciar a integração local dos refugiados no país, inúmeros desafios se colocavam nessa área, sobretudo em termos das condições de vida proporcionadas ao grupo internamente. Como afirmava o representante do Itamaraty, a implementação do arcabouço institucional previsto pela legislação nacional enfrentava obstáculos que precisavam ser vencidos, especialmente em relação às dificuldades com que se deparavam os refugiados no Brasil, tais como sua inserção no mercado de trabalho e em meio à sociedade local (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1999c).

5.4. Programa de reassentamento solidário para refugiados

A legislação nacional havia previsto também como solução durável o reassentamento de refugiados, que deveria se efetuar “de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades” (BRASIL, 2010).

Em paralelo, o cenário internacional relativo à situação dos refugiados no mundo se marcava pelas baixas oportunidades de reassentamento¹⁸² (CARNEIRO, 2009). Nesse sentido, é válido recordar a tendência de adoção de medidas e políticas restritivas aos refugiados por parte de países desenvolvidos¹⁸³.

Diante disso, como relatam Jubilut e Carneiro (2011), durante reunião do Grupo de Trabalho sobre Reassentamento, Estados nórdicos solicitaram ao ACNUR que aumentasse e diversificasse as oportunidades de reassentamento, a fim de reduzir os encargos postos aos países tradicionais de reassentamento, bem como suprir a demanda nesse sentido. Assim, em 1997, estabeleceu-se um fundo para estimular atividades de reassentamento, com o objetivo primordial de financiar projetos-piloto em países não tradicionais de reassentamento. Iniciaram-se, então, negociações com diversos países capazes de participar, a partir de alguns critérios: não ser país de origem de refugiados, ter adotado e implementado instrumentos internacionais de proteção aos refugiados, ter a presença do ACNUR no país e oferecer prospectos de integração local aos reassentados. (JUBILUT; CARNEIRO, 2011).

Segundo os autores, alguns fatores tornavam o Brasil um país propício a ser selecionado: o interesse em aprofundar o compromisso com os refugiados no país; o procedimento bem estruturado para o reconhecimento do estatuto de refugiado; e a tradição histórica de um país de imigrantes, com vasto território, marcado pela hospitalidade e tolerância – o que fornecia uma base fértil para a integração local dos refugiados. Além disso, pessoas que haviam passado pela experiência de terem sido refugiados ocupavam posições de liderança em setores públicos e privados no país (JUBILUT, 2006; ACNUR, 2003).

¹⁸² Carneiro (2009) expôs em entrevista que, de 5 milhões de pessoas que necessitam de reassentamento no mundo, há possibilidade de reassentar somente 100 mil pessoas por ano.

¹⁸³ Na União Europeia, a reunião de Tampere de 1999 buscou estabelecer uma política de migração comum no bloco, voltada para padrões homogêneos nos procedimentos de refúgio, condições mínimas de recepção dos solicitantes de refúgio e aproximação das regras para reconhecimento como refugiado. Também estipulou medidas de proteção temporária e subsidiária para pessoas deslocadas (GEDDES, 2003; LAHAV, 2004).

A organização internacional, que vinha privilegiando ações em países de origem de refugiados, países da região em que ocorriam fluxos e países em desenvolvimento, escolheu o Brasil para ser novo centro de reassentamento de refugiados no mundo (ANDRADE; MARCOLINI, 2002a; Idem, 2002b). Outros países também foram selecionados: Benin, Burkina Faso (na África), Islândia, Irlanda (na Europa) e Chile (na América Latina) (JUBILUT; CARNEIRO, 2011).

Ainda que o Escritório do Brasil estivesse fechado, em agosto de 1999, firmou-se o acordo macro de reassentamento de refugiados entre o governo brasileiro, por meio do MJ, e o ACNUR. O acordo tinha caráter político e operacional e não criava para o Brasil obrigações ou encargos que já não estivessem previstos. As despesas referentes à instalação dos refugiados reassentados seriam assumidas pelo ACNUR. Em contrapartida, caberia ao governo brasileiro conceder aos reassentados o mesmo tratamento dado aos nacionais e estrangeiros residentes no país quanto ao acesso a serviços públicos e ao desempenho de atividades econômicas (JUBILUT; CARNEIRO, 2011; ARQUIVO DO ITAMARATY, 1999). Também caberia ao governo a seleção dos refugiados, a coordenação, o planejamento e monitoramento do programa (ACNUR, 2004a).

O governo brasileiro destacava que o reassentamento requeria procedimentos próprios, por se tratar de uma ação que deveria ser planejada antecipadamente, diferindo do atendimento aos solicitantes de refúgio chegados ao país ‘espontaneamente’. Nesse sentido, a participação efetiva do ACNUR na implementação das iniciativas de reassentamento, com aporte de recursos e experiência operacional, era vista como de fundamental importância. Fazia-se necessário manter a responsabilidade da agência internacional quanto ao acompanhamento do processo de integração dos refugiados reassentados nos países em desenvolvimento (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001).

Ao se comprometer com o programa de reassentamento *solidário*, o governo brasileiro procurava demonstrar sua solidariedade internacional em relação aos refugiados e se guiava, com isso, pelo compartilhamento de responsabilidades ao lhes prover proteção

estatal. Em termos de financiamento, o governo brasileiro contava com os recursos enviados pelo ACNUR. Isso indica que o governo pretendia firmar compromisso e ser solidário com os refugiados reassentados, por questões humanitárias, desde que não demandasse maiores custos financeiros.

Para o ACNUR, o acordo para reassentamento de refugiados assinado com o governo brasileiro deveria abrir caminho para a execução de projeto-piloto que beneficiasse um grupo inicial de refugiados da ex-Iugoslávia¹⁸⁴, com projetos semelhantes no Chile¹⁸⁵ e na Argentina (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 1999). Assim, em meados de 2000, um consultor especialista em reassentamento do ACNUR começou a trabalhar no Escritório Regional de Buenos Aires, com a tarefa de atuar junto a parceiros governamentais e não governamentais no Brasil, Chile e na Argentina, a fim de planejar e executar programas de reassentamento (ACNUR, 2001).

O Brasil se integrou, assim, ao grupo de países que até então haviam firmado acordo com o ACNUR para reassentamento de refugiados particularmente em situação vulnerável (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001). O Programa de Reassentamento Solidário objetivava reinstalar refugiados que continuavam sofrendo ameaças ou efetivas perseguições ou não conseguiam se adaptar ao primeiro país de refúgio. O Brasil não estipulou cotas anuais pré-fixadas para reassentados e tampouco por nacionalidade (DOMINGUEZ; BAENINGER, 2006).

O processo de reassentamento, em geral, inicia-se a partir dos pedidos apresentados pelo ACNUR. Em seguida, o CONARE envia missões¹⁸⁶ oficiais de

¹⁸⁴ O projeto-piloto beneficiaria, em 1999, um número não especificado de refugiados oriundos da ex-Iugoslávia. (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1999).

¹⁸⁵ O acordo de reassentamento do governo chileno com o ACNUR precedeu o brasileiro, tendo sido firmado em 11 de janeiro de 1999 (por meio do Decreto n. 14 de 1999).

¹⁸⁶ Milesi (2009) descreve de forma minuciosa como funciona esse processo de reassentamento a partir do trabalho das missões de seleção: “No momento em que o ACNUR tem um grupo de pessoas interessadas no reassentamento (...), pede ao país que está aberto ao reassentamento que vá àquele país uma missão, no caso do Brasil, formada por um membro do CONARE, um membro do ACNUR e um membro da sociedade civil.

elegibilidade ao país de primeiro refúgio para entrevistar *in loco* indivíduos e famílias, a fim de avaliar a viabilidade dos refugiados serem instalados no território nacional. As missões são formadas pelos atores envolvidos nesse processo e marcadas pelo “tripartitismo, [incluindo] representantes de ONGs que os acolherão, representantes do CONARE e representantes do ACNUR”. Os entrevistados selecionados são, então, munidos de informações sobre o Brasil (LEÃO, 2009).

Até 2002, o Brasil ainda não havia recebido reassentados (JUBILUT, CARNEIRO, 2011). O contexto internacional pós-11 de setembro impulsionou a concretização do programa brasileiro de reassentamento. No discurso pronunciado na Assembleia-Geral da ONU em 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso declarou o seguinte: “o Brasil espera que, apesar de todas as circunstâncias, não se vejam frustradas as ações de ajuda humanitária ao povo do Afeganistão. Mais ainda: dentro de nossas possibilidades, estamos dispostos a abrigar refugiados que queiram integrar-se ao nosso país” (CORRÊA, 2007, p. 682).

A delegação brasileira na ONU ainda realçou que a posição do país era “firme e tradicional para reconhecer a importância dos pilares básicos do regime internacional de proteção aos refugiados”. Inclusive pelo fato de a legislação nacional ter sido “considerada por especialistas como uma das mais avançadas, por dar especial atenção a pessoas procurando asilo em virtude de violações de direitos humanos” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL NA ONU, 2001a).

Essas três pessoas, então, vão e fazem uma missão, ouvem todos os candidatos a vir ao Brasil, dão um esclarecimento muito objetivo do que é o Brasil (...). Enfim, a missão de seleção vai, passa uma temporada naquela região e faz todo um trabalho de contato pessoal, individual ou familiar, com os candidatos ao reassentamento. Esta é a chamada missão de seleção, (...) formalmente é chamada assim, prefiro chamar de missão de entrevista e conhecimento, porque na verdade você vai fazer uma entrevista com a pessoa, informá-la sobre como é o país, o clima, os costumes, salário, emprego, condições de moradia. Há todo um material para isso, inclusive vídeo, que se apresenta para a família e individualmente (...). A missão, primeiro, dá todas as informações que eles querem saber, depois ouve deles qual é a expectativa deles, se realmente querem ir ao Brasil (...). Então, como resultado desse trabalho todo, é elaborado um parecer onde se retrata com bastante fidelidade o que a família disse, o que a família espera, o que ela pensa em fazer, no que espera trabalhar, quais as condições de saúde, todo um conjunto de informações. Essa informação é trazida ao Brasil e é apresentada ao CONARE para que avalie se aquele caso é de reassentamento no Brasil ou não”.

Destacava, além disso, a cooperação com a agência da ONU, assim como a relevância do trabalho de ONGs em prol dos refugiados:

É nosso entendimento que lidar com a situação dos refugiados não é uma missão a ser levada a cabo somente pelo ACNUR. É uma tarefa multifuncional que requer esforços coordenados de governos, ONGs e dos próprios refugiados (...). O papel de ONGs humanitárias é de grande importância e deve ser reconhecido como tal (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL NA ONU, 2001a).

O discurso se encerrava reiterando o que o presidente Cardoso havia declarado: “nós estamos, dentro de nossas possibilidades, dando as boas vindas aos refugiados que desejem se instalar em nosso país” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL NA ONU, 2001a).

O ACNUR apresentou 45 casos de refugiados afegãos¹⁸⁷ provenientes da Índia e do Irã, que foram aprovados pelo CONARE para serem reassentados no Brasil durante os primeiros meses de 2002. A tarefa de integrá-los estava a cargo de ONGs, a partir da estrutura tripartite, que envolvia também o ACNUR e o governo brasileiro. O Brasil se tornava, assim, o 17º país a reassentar refugiados no mundo. E o segundo na América Latina, seguindo o Chile, a implementar programa de reassentamento em prol dos refugiados. O ACNUR reconhecia a iniciativa brasileira, vista como um “passo importante” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL NA ONU, 2001b).

A meta inicial do programa brasileiro era receber pequenos grupos, de modo que cerca de 30 refugiados seriam instalados em quatro cidades brasileiras de diferentes estados (Porto Alegre/RS, Mogi das Cruzes/SP, Santa Maria Madalena/RJ e Natal/RN), totalizando 120 refugiados. As cidades foram escolhidas pelo MJ, por meio de critérios como: tamanho, perfil econômico e característica étnica da população (ACNUR, 2001).

¹⁸⁷ Em 2001, os afegãos constituíam o maior grupo de refugiados no mundo sob a proteção do ACNUR, perfazendo cerca de 3,8 milhões de pessoas (ACNUR, 2002a). Vale lembrar que os palestinos não são contemplados pelas estatísticas do ACNUR, porque estão sob a proteção de outra agência da ONU, a UNRWA. Considerando também os palestinos, que à época totalizavam aproximadamente 3,9 milhões de pessoas, os afegãos perderiam apenas para eles, formando o segundo maior grupo de refugiados no mundo (UNRWA, 2001).

Além disso, por se situarem fora das capitais carioca e paulista, que já se ocupavam de grande parte dos refugiados abrigados no país (chamados de ‘espontâneos’, para diferenciar dos reassentados) (JUBILUT, 2006). Também pesou o fato de terem organizações da sociedade civil com capacidade de promover acolhida aos refugiados (LEÃO, 2009). No início de 2001, a missão do ACNUR visitou as cidades mencionadas, que, por sua vez, oficializaram a vontade de dar início à implementação do programa de reassentamento, num seminário fechado realizado no final do mesmo ano (ANDRADE, MARCOLINI, 2002b; JUBILUT, 2006).

O projeto-piloto, desenvolvido em pequena escala, era considerado compatível com a capacidade de absorção socioeconômica dos municípios, de tal forma que não sobrecarregaria os serviços públicos, nem afetaria a sociedade local (ANDRADE; MARCOLINI, 2002a; Idem, 2002b). A respeito dos projetos-piloto, o ACNUR recomendava começar com um grupo reduzido e relativamente homogêneo, selecionando comunidades que apresentassem o máximo potencial de integração, tendo em vista que os primeiros anos de operação são considerados os mais difíceis (ACNUR, 2004a). A cautela na execução do projeto-piloto brasileiro também se relacionava a problemas verificados em outras experiências levadas a cabo nos novos países de reassentamento na África. Segundo Jubilut e Carneiro (2011), em Benin e Burkina Faso, as perspectivas de integração foram superestimadas, já que esses países careciam de estruturas adequadas para recepção e ofereceram um elevado nível de assistência, mais alto que a renda média nacional, o que gerou dependência e frustração quanto à integração local.

O grupo formado por 23 afegãos chegou na capital gaúcha em abril de 2002. A primeira leva foi de 10 refugiados oriundos do Irã e a segunda de 13 provenientes da Índia. A operação teve a coordenação do CONARE, o financiamento do ACNUR, a colaboração da Associação Antonio Vieira do Rio Grande do Sul (ASAV) e do Centro de Orientação e Encaminhamento de Porto Alegre (CENOE) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2002; DOMINGUEZ, BAENINGER, 2008).

A recepção foi concretizada pelas instituições da sociedade civil, provendo moradia e curso para aprendizado do idioma local e promovendo a integração nos sistemas públicos de saúde e educação. A assistência foi estendida, devido à existência de pessoas consideradas vulneráveis, como crianças e idosos, que demandavam maior atenção (LEÃO, 2009).

Contudo, os afegãos reclamaram não estar recebendo a devida atenção pela entidade e pleitearam aumento no auxílio financeiro, maiores oportunidades de emprego, melhoria em termos de transporte, disponibilidade de intérprete para facilitar a comunicação e bens (eletrodomésticos, em especial) para suas moradias. O CENOE, por sua vez, admitiu a dificuldade de diálogo com os refugiados. Os afegãos enviaram uma carta dirigida à ONU e ao MJ afirmando estarem deprimidos e ameaçando cometer suicídio. Também se manifestaram no sentido de que, caso o Brasil não tivesse condições para atender às suas demandas, que fossem enviados para outro país. Foi agendada, então, uma audiência pública com autoridades locais. Mas o governo federal se posicionava entendendo que não havia motivos para alterar as condições de vida oferecidas aos afegãos no país (FOLHA DE S. PAULO, 2002).

Adotar um projeto-piloto com refugiados de origem, religião e cultura tão distintas representava um grande empreendimento. As maiores preocupações do governo brasileiro recaíram sobre a recepção dos refugiados pela população local e sobre o processo de integração local dos refugiados (ACNUR, 2001).

Com base em entrevistas realizadas, tanto o coordenador-geral do CONARE quanto o oficial de proteção do ACNUR destacaram o choque cultural como fator preponderante em meio às dificuldades de integração dos reassentados afegãos. A inserção de “mulçumanos num país muito liberal, muito livre, principalmente com relação ao problema da vestimenta feminina, outras questões, como o consumo do álcool, levou a um mal-estar, digamos assim, nesse grupo de refugiados que veio para o Rio Grande do Sul” (CARNEIRO, 2009). Segundo relato do representante do CONARE: “Eu me lembro de que parte deles chegou no Carnaval e viram aquelas mulheres todas semidesnudas, fantasiadas e

alguns brasileiros, por certo, quando eles chegaram, pensaram que eles estavam fantasiados. Foi um (...) choque próprio da cultura” (LEÃO, 2009). O representante da agência da ONU complementa que: “As mulheres lideraram o movimento para poder sair do Brasil, porque esse país pertencia ao diabo. Então, isso foi um choque cultural muito grande naquele momento” (CARNEIRO, 2009).

Além disso, pesavam outras questões: os refugiados vinham de situações prolongadas de refúgio¹⁸⁸, vivendo há pelo menos uma década em campos de refugiados; onde receberam um nível de assistência elevado, que não poderia ser alcançado a partir da autossuficiência, considerando as possibilidades socioeconômicas de um país em desenvolvimento. Esses fatores teriam levado a uma síndrome de dependência da assistência por parte dos refugiados (CARNEIRO, 2009; JUBILUT, CARNEIRO, 2011).

Após a queda do regime Talibã, 13 reassentados pediram para serem repatriados ao Afeganistão, o que ocorreu, apesar das dificuldades operacionais¹⁸⁹ (JUBILUT, CARNEIRO, 2011). As razões que motivaram o regresso foram não só o desejo de retornar ao país de origem como o fim do auxílio financeiro dado pelo ACNUR e por dificuldades de adaptação no Brasil (JUBILUT, 2003). Outras famílias decidiram continuar no país. Porém, do total de 23 refugiados reassentados no país, apenas 9 permaneceram (BARRETO; LEÃO, 2010).

O oficial de proteção do ACNUR reconheceu em entrevista que o programa apresentava problemas, dentre os quais: a falta de uma preparação adequada, já que os refugiados não puderam ser entrevistados, sendo devidamente informados sobre o país

¹⁸⁸ Na sigla em inglês: *protracted refugee situation*. O ACNUR define como situação prolongada de refúgio aquela na qual se encontram refugiados em um duradouro e insolúvel estado de limbo. Suas vidas podem não estar em risco, mas seus direitos básicos e suas necessidades sociais, econômicas e psicológicas continuam não satisfeitas após anos de exílio. Um refugiado nessa situação é frequentemente incapaz de se libertar da assistência recebida. Loescher, Milner, Newman, Troeller (2008) criticam essa definição, que apresenta limitações, ao reforçar a imagem dos refugiados como uma população passiva, não referenciar que essas situações incluem problemas crônicos, recorrentes e não resolvidos vivenciados pelos refugiados, e não identificar que países de origem e de acolhimento estão envolvidos nessas situações, que têm sido constantemente negligenciadas por diversos atores. Para maiores informações a esse respeito, ver: LOESCHER, MILNER, NEWMAN, TROELLER, 2008.

¹⁸⁹ Após a queda do Talibã, o Afeganistão se marcava pela insegurança e por sérios problemas de infraestrutura, decorrentes da guerra no país. Ainda assim, em 2002, começaram os movimentos de repatriamento de afegãos, que ocorreram também por meio de operações do ACNUR (ACNUR, 2002a).

receptor, devido às condições de segurança no Afeganistão; o modelo desenhado com base nos programas de reassentamento de países desenvolvidos, que atribuía um nível de assistência muito maior do que o oferecido nos países em desenvolvimento¹⁹⁰; a capacitação insuficiente da organização responsável pela recepção dos refugiados para lidar com um caso tão difícil como o dos afegãos (CARNEIRO, 2009).

Porém, o representante não considerou que o projeto-piloto tenha sido mal sucedido, já que, segundo ele, houve o repatriamento de parte dos refugiados e a integração local dos que permaneceram no Brasil (duas soluções duradouras, nos moldes do ACNUR). A respeito da opção pelo regresso por parte dos refugiados, explicou que eram famílias relacionadas, como uma família estendida. O chefe foi o primeiro a retornar ao Afeganistão. Com a derrubada do Talibã e instalação de um novo regime, ele, que era um líder mulçumano moderado, foi chamado a exercer um cargo importante no governo. Assim, levou todo seu grupo familiar. Quanto à integração local, contou que permaneceu no Brasil uma família formada por um casal e dois filhos, além de um filho de uma das famílias repatriadas. O rapaz conseguiu se integrar trabalhando com reparo de tapetes (atividade de tradição afegã). Já o casal acabou se separando, sendo que a mulher denunciou o marido por agressão. “Então, não só houve uma integração, como uma transformação cultural muito grande. Quer dizer, continua sendo mulçumana, mas ela se acolheu à Lei Maria da Penha¹⁹¹ e se separou do marido. Foi o primeiro caso da Lei Maria da Penha na comunidade dos refugiados” (CARNEIRO, 2009).

O representante do MRE complementou essa visão, afirmando em entrevista que um projeto-piloto deve representar um grande desafio, pois a partir dele é que se podem desenvolver mecanismos para lidar com as questões emergentes. O programa de

¹⁹⁰ Jubilit e Carneiro (2011) acrescentam que o programa foi reavaliado, entendendo-se que o nível de assistência conferido em países tradicionais e desenvolvidos de reassentamento não deveria ser automaticamente transferido para países em desenvolvimento e emergentes de reassentamento. A assistência material, num país como o Brasil, deveria ser mantida num nível que não minasse a perspectiva de autossuficiência, considerando as especificidades locais.

¹⁹¹ A Lei n. 13.340 de 2006, batizada de Maria da Penha, previu mecanismos para coibir casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. O nome se deu em homenagem a uma mulher que ficou paraplégica em decorrência de um tiro desferido pelo marido, numa das duas tentativas de matá-la. Após esgotar os recursos internos, o caso foi submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, pela primeira vez, acatou um caso de violência doméstica.

reassentamento recém-lançado constituía, em sua visão, uma oportunidade de aprendizado e desenvolvimento para os atores locais (RIZZO, 2010).

O governo brasileiro se lançou, sem dúvida, numa complexa empreitada, visto que não contava internamente com experiência ou *expertise*, tampouco com profissionais habilitados para lidar com os reassentados, ainda mais, afegãos. Embora o ACNUR tenha colaborado para viabilizar a execução do programa e instituições da sociedade civil também tenham atuado a fim de concretizar medidas para inseri-los localmente, despontavam dificuldades no âmbito doméstico. A experiência com o projeto-piloto de reassentamento evidenciava, a nosso ver, que a decisão de receber refugiados deveria ser sopesada com a possibilidade de prover condições satisfatórias para sua integração socioeconômica e cultural em nível local.

5.5. O processo de institucionalização: conquistas e problemas

A institucionalização do tema dos refugiados no país se deu com a aprovação de uma legislação nacional específica, o que foi possível a partir da conexão com o tema dos direitos humanos. Nesse período, esse compromisso estava atrelado a uma mudança na imagem do país no cenário internacional e também a aspirações da sociedade civil brasileira. O propósito era superar o passado ditatorial no país, marcado por violações de direitos humanos, cometidas durante o regime militar. Em meados dos anos 1990, o processo pelo qual o tema se tornou institucionalizado se baseou na prescrição de regras sobre concessão do estatuto de refugiado e regulação de entrada no território nacional.

As maiores conquistas nesse período giraram em torno da formulação de uma política relativa aos refugiados, com base na elaboração e aprovação de uma legislação nacional, estabelecendo regras, especialmente sobre a definição de refugiado e o procedimento de refúgio, além da criação de um Comitê Nacional para os Refugiados.

Em primeiro lugar, o tema dos refugiados foi inserido no tema mais abrangente dos direitos humanos, o qual foi focado pelo governo tanto em termos de política externa como interna. A conexão do tema dos refugiados com o dos direitos humanos partiu de demanda da agência ONU e de instituições da sociedade civil, repercutindo nos atores estatais. A aprovação da lei nacional sobre refugiados, vale lembrar, também fazia parte dos objetivos do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos.

O processo legislativo de trâmite da legislação nacional contou com a participação e mobilização de atores não estatais internos e internacional, que conseguiram influenciar membros do Parlamento brasileiro, tendo suas demandas atendidas. A mais importante delas consistia na incorporação da definição mais ampla de refugiado e teve apoio de parlamentares que se sensibilizaram com a causa, seja por terem vivenciado a experiência do exílio durante a ditadura militar, ou por terem se engajado na defesa dos direitos humanos no país.

Mais uma vez, nota-se como o tema dos refugiados se articulava com o dos direitos humanos. Foi na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados que as instituições religiosas atuantes em prol dos refugiados e o ACNUR obtiveram apoio de parlamentares. Em contrapartida, membros que compunham a Comissão de Defesa Nacional e Relações Exteriores se opunham à extensão da definição de refugiado. Isso mostra como o tema dos refugiados era visto por concepções diversas, tornando-se objeto de divergências entre os integrantes do Congresso Nacional.

A formulação de uma política em relação aos refugiados e sua sequente implementação atendia a interesses não só do governo brasileiro, como do ACNUR e das instituições que atuavam em prol dos refugiados no país.

No tocante ao governo brasileiro, a recepção a refugiados estava ligada a diretrizes de política externa, como o multilateralismo, a cooperação internacional e defesa dos direitos humanos, e propiciava aproximar relações com uma das agências da ONU. Além das instituições internacionais, conectava-se a regimes internacionais com os quais o Brasil havia se comprometido, sobretudo o relativo aos refugiados.

Para o ACNUR, diante do cenário internacional, em que países desenvolvidos adotavam medidas restritivas ao reconhecimento do estatuto de refugiado e países em desenvolvimento da Ásia e da África abrigavam grandes fluxos, importava incentivar outros países a se engajarem com a causa dos refugiados e, especialmente, que se dispusessem a receber reassentados. As opções de reassentamento oferecidas pelos países se estreitavam, ao passo que muitos refugiados precisavam ser reassentados. Interessava, portanto, ao ACNUR, estabelecer novos postos de reassentamento, dentre os quais foi escolhido o Brasil.

A agência especializada da ONU estimulou a formulação de uma legislação nacional sobre refugiados no Brasil, contribuindo com colaboração técnica, e também participou do processo de acompanhamento no Parlamento. Para a organização internacional, era importante que o país assumisse internamente a questão dos refugiados e buscasse seus próprios meios para geri-la. Tanto assim que, logo após o funcionamento das instituições criadas no país, o Escritório no Brasil foi fechado. O país, como outros da região, passou a ser coberto pelo Escritório Regional sediado em Buenos Aires.

Já para as instituições domésticas que atuavam em prol dos refugiados desde meados da década de 1970, constituía uma demanda importante ter uma legislação específica relativa a refugiados, especialmente com uma definição que pudesse contemplar mais pessoas na categoria de refugiado.

O processo de formulação dessa política não contou, contudo, de acordo com os dados colhidos, com a participação dos refugiados abrigados no país. À época, eles perfaziam um grupo de aproximadamente 2 mil pessoas, formado majoritariamente por angolanos, e ainda não tinham se organizado formalmente enquanto associação, o que viria a acontecer em 2000 (CEDHUR, 2009).

A legislação nacional repercutiu como avançada, inovadora e moderna, especialmente por ampliar o alcance das pessoas que poderiam ser reconhecidas como refugiados e por instituir um Comitê Nacional visto como plural e democrático, ao contemplar a participação da sociedade civil e lhe conferir direito a voto.

A lei demarcou o pioneirismo brasileiro na região e apresentava o potencial de se tornar modelo legislativo para os países do MERCOSUL. Novamente, o tratamento dado ao tema dos refugiados impulsionava a projeção do Brasil, tanto no cenário internacional como no regional, o que atendia a interesses governamentais de política externa ligados à inserção como *global player* e à priorização da América do Sul.

O estabelecimento de um programa brasileiro de reassentamento, denominado de solidário, também se conectava a componentes políticos internacionais voltados para a defesa dos direitos humanos, atuação frente às organizações internacionais, solidariedade e cooperação com regimes internacionais e com países em desenvolvimento. Inaugurou-se, nesse momento, uma política de reassentamento, com apoio do ACNUR e instituições da sociedade civil.

A admissão de refugiados também estava associada à política interna, ligada ao Plano Nacional de Direitos Humanos. Ainda havia o interesse de atores não estatais, de instituições da sociedade civil brasileira em abrigar esses estrangeiros no país.

Diante desse contexto, nesse período, houve um aumento na população refugiada acolhida no país. Em 2002, o volume total de refugiados perfazia 3 mil pessoas e praticamente havia triplicado em relação a 1993. A origem com maior expressividade era de angolanos, em virtude do fluxo iniciado nos anos 1990, como mostra abaixo a Tabela 5:

Tabela 5 – Número de refugiados no Brasil por volume total e principais origens (1995-2002)

Refugiados	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Angola	1.264	1.209	1.286	1.271	1.368	1.579	1.704	1.908
Libéria	150	203	243	244	252	255	257	270
Rep. Dem. Congo	143	147	147	164	163	182	183	196
Serra Leoa	-	-	30	36	71	132	146	152
Cuba	62	69	87	91	87	88	90	94
Outras origens								
Total	2.050	2.212	2.260	2.347	2.378	2.722	2.884	3.182

Fonte: ACNUR, 2003.

Ainda assim, o contingente de refugiados era administrável e o governo contava com o apoio financeiro do ACNUR e com o trabalho de assistência implementado pelas instituições da sociedade civil. A inserção desses migrantes internacionais forçados atendia, dessa maneira, à capacidade de absorção socioeconômica do país.

Por outro lado, as dificuldades em termos de integração se fizeram notar tão logo a lei foi aprovada. A legislação enfocou os termos da concessão de refúgio e consequente admissão dos refugiados no território nacional, mas não instituiu provisões para regular o processo de integração, tampouco como as condições de vida seriam propiciadas aos refugiados após ingresso no país.

A questão da integração se destacou durante a concretização do programa de reassentamento, não apenas em função do grupo selecionado para o projeto-piloto, mas também da falta de experiência dos atores locais no trato de reassentados culturalmente tão distintos. O CONARE não editou resolução orientando a execução do programa recém-constituído.

Apesar dos problemas apontados, o período se configurou como um marco no tratamento dos refugiados no país, em função da institucionalização do tema. No final de 2002, havia se delineado uma política governamental em relação aos refugiados, aliada aos direitos humanos. Isso se observa pelo segundo Programa Nacional de Direitos Humanos, que enfocava os direitos econômicos, sociais e culturais e estabelecia como meta de ação: “promover a capacitação das autoridades nacionais diretamente envolvidas na execução da *política nacional para refugiados*” (BRASIL, 2002). É possível compreender como e porque essa política foi elaborada formalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, os fatores internos e externos que a informaram e os atores envolvidos nesse processo, como mostra a seguir o Quadro 5.

QUADRO 5 – POLÍTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS (1995-2002)

<i>Decisões estatais sobre refugiados</i>	Processo legislativo e aprovação da lei nacional sobre refugiados Criação e funcionamento do CONARE Programa de Reassentamento Solidário Recepção de reassentados afegãos Posição frente aos fluxos de refugiados: país acolhedor e de reassentamento
<i>Relação interno/externo: fatores externos</i>	Política externa: defesa dos direitos humanos, multilateralismo, cooperação com organizações internacionais e com países em desenvolvimento, prioridade para América do Sul, inserção como <i>global player</i>
<i>Relação interno/externo: fatores internos</i>	Política interna: direitos humanos (PNDH I e II)
<i>Relação com atores não estatais</i>	Atores não estatais se mobilizaram e se articularam no processo legislativo que levou à aprovação da lei nacional Organização internacional: financiamento e monitoramento das atividades das parceiras, participação com direito a voz no processo de elegibilidade no CONARE; treinamento e capacitação para programa de reassentamento Instituições da sociedade civil: provedoras de assistência; participação com direito a voto no processo de elegibilidade no CONARE
<i>Regulação sobre entrada de refugiados</i>	Legislação nacional (específica sobre refugiados); resoluções do CONARE; acordo de reassentamento para refugiados
<i>Condições de vida dos refugiados no país</i>	Medicamentos, auxílio financeiro, assistência em geral propiciada por instituições da sociedade civil, com recursos do ACNUR; inclusão em políticas públicas destinadas aos nacionais (saúde, educação, etc.) Protestos de reassentados afegãos: dificuldades em termos de integração local e condições de vida

Fonte: elaboração própria

Os problemas presentes na política em relação aos refugiados formulada nesse período, que remontam à forma como foi moldada, vieram à tona e se tornaram mais concretos na fase de implementação e, ainda, permaneceram no período subsequente.

CAPÍTULO 6: CONTINUIDADE NA POSIÇÃO ESTATAL E INTERAÇÃO COM NOVOS ATORES

6.1. Direitos humanos na política interna e externa

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010), a política externa passou por ajustes de programa, configurando uma “mudança na continuidade” nas palavras de Vigevani e Cepaluni (2007), com base no modelo de Hermann (1990). 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 de autonomia pela diversificação (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

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 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 de missão brasileira para operação de paz no Haiti (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

A liderança regional passou a ser exercida de forma mais assertiva, embora sem adotar uma postura ostensiva ou confrontadora. Em paralelo, a América do Sul seguiu

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

A pretensão de conquistar maior protagonismo global ganhou peso. O país passou a ser considerado como 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 no processo decisório internacional (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 lançamento do terceiro projeto no final do segundo mandato (PNDH, 2010).

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, 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).

Por sua vez, a política migratória focou os sul-americanos, o que se conecta, como se pode notar, a uma diretriz de política externa. O CNIg, ao formular a nova política imigratória nacional, teve como meta a adoção de política de admissão para beneficiar trabalhadores sul-americanos. Em outubro de 2008, o Conselho aprovou a Resolução Normativa n. 80, que facilitava a autorização de trabalho para esses estrangeiros (CNIg, 2008). No mesmo sentido, o Decreto nº 6.975/2009 regulamentou o acordo de residência

para nacionais dos Estados-parte do MERCOSUL, além dos países associados ao bloco, Bolívia e Chile (BRASIL, 2009).

O governo continuou a investir no tema dos refugiados, que havia sido tratado como política governamental no período anterior. O papel de liderança brasileira frente à América do Sul em matéria de refugiados também passou a ser reconhecido pelo ACNUR: “O Brasil se tornou o líder regional com a aprovação da lei sobre refugiados em 1997” (ACNUR, 2003, p. 8 *apud* JUBILUT, 2006, p. 1).

No discurso proferido na 60ª sessão do Comitê Executivo do ACNUR, a delegação brasileira afirmava que:

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 GENEVRA, 2009a).

A política relacionada aos refugiados havia sido estruturada, no período anterior, com base em componentes políticos domésticos e externos, fundada nos direitos humanos e articulada a partir de atores estatais e não estatais (organização internacional e instituições da sociedade civil). Além da posição de país emergente, a busca por maior protagonismo global, a liderança regional, a atuação em defesa dos direitos humanos e a cooperação no eixo Sul-Sul denotavam que o tema dos refugiados não deixaria de fazer parte da agenda política brasileira no governo Lula (RODRIGUES, 2010). O Brasil investiria ainda mais na questão do reassentamento, propondo um novo programa em prol dos refugiados.

6.2. Programa regional e país emergente de reassentamento

A política de reassentamento aos refugiados não só foi mantida, como incrementada, com ênfase na região. Em 2003, chegaram 16 colombianos compondo o segundo grupo de reassentados acolhidos mediante o programa de reassentamento solidário, firmado quatro anos antes (JUBILUT, CARNEIRO, 2011).

No ano seguinte, foi dado mais um passo brasileiro em meio ao cenário regional. Em meados de 2004, realizou-se em Brasília uma reunião entre representantes da sociedade civil e dos governos da Argentina, Bolívia, do 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 e o princípio internacional de solidariedade. Representantes do governo brasileiro, com apoio do ACNUR, sugeriram o estabelecimento de um programa regional de reassentamento, tendo em vista o contexto da Colômbia¹⁹² (MARQUES, 2007; JUBILUT, CARNEIRO, 2011).

Tendo a reunião preparatória de Brasília como antecedente, pouco depois, realizou-se 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 refugiados nos centros urbanos, 2) o Programa Integral Fronteiras Solidárias, com o propósito de promover o desenvolvimento socioeconômico, beneficiando simultaneamente pessoas que pedem proteção internacional e as comunidades locais, e 3) o Programa Regional de Reassentamento, por iniciativa brasileira, com base na solidariedade internacional e compartilhamento de

¹⁹² A crise de refugiados na Colômbia perfazia, em números, 2 milhões de deslocados internos, que haviam se movimentado dentro do país (ACNUR, 2004b). Para maiores detalhes sobre as raízes desta crise, ver: JUBILUT, CARNEIRO, 2011.

responsabilidades, para 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, Costa Rica e Equador (ACNUR, 2004a; JUBILUT, CARNEIRO, 2011).

No final do mesmo ano, 75 refugiados, majoritariamente colombianos e outros que tinham sido refugiados em Cuba, foram acolhidos em doze cidades¹⁹³ do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e de São Paulo. No ano seguinte, mais 14 colombianos foram recebidos. Missões de seleção compostas por membros do CONARE se dirigiram aos países de primeiro refúgio para analisar a viabilidade do reassentamento. Em seguida, o colegiado aprovou os casos avaliados (DOMINGUEZ, BAENINGER, 2006; JUBILUT, 2006).

O Brasil recebeu, por meio do programa regional de reassentamento, aproximadamente 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 desencadeado com as FARC (Forças Revolucionárias Colombianas). O governo brasileiro, em parceria com o ACNUR, passou a se voltar igualmente para essa população, com base no Programa Fronteiras Solidárias (ACNUR, 2007). O apoio político prestado pelo governo brasileiro ao colombiano se fundava 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, tal qual o programa predecessor, embasava-se no conceito de solidariedade internacional (batizado na língua inglesa como *resettlement in*

¹⁹³ 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).

*solidarity*¹⁹⁴). Por outro lado, a proposta do programa de reassentamento regional também levava em conta 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.

No tocante à 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. Por isso, a agência da ONU provia financiamento para custear serviços básicos na fase de recepção (como orientação, moradia temporária, treinamento profissionalizante). Segundo a organização internacional, havia a intenção de que o programa de reassentamento brasileiro fosse bem sucedido, mas ainda havia pouca experiência nesse sentido no país (ACNUR, 2004b).

Diante desse cenário, o ACNUR resolveu reabrir o Escritório no Brasil no início de 2004, após alguns anos fechado. “Consciente da importância estratégica do Brasil 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). Andrade (2010) ressaltou em entrevista que:

O Escritório foi reaberto, não porque houve um fluxo de refugiados, não porque havia necessidade de preparar uma legislação, não porque havia necessidade de treinamento, porque esse treinamento pode ser feito por missões do ACNUR que vêm de escritórios regionais, mas sim porque

¹⁹⁴ Silva e Rodrigues (2009, p. 51) pontuam ainda que foi: “(...) um dos primeiros acordos internacionais a usar o valor da solidariedade humana como objetivo principal na implementação de direitos humanos. É o compromisso com a solidariedade, a resposta regional aos conflitos armados e sistêmicos que produzem refugiados, e isso torna o reassentamento uma atitude ímpar e de vanguarda no processo de recebimento de estrangeiros”.

veio o projeto de reassentamento. O projeto de reassentamento foi não a razão principal, mas um motivo importante que foi ponderado pelo ACNUR quando da decisão de reabrir o escritório no Brasil. Ou seja, não era o número de refugiados existentes (...), não era o número de solicitantes de refúgio chegando no Brasil (...), mas sim a possibilidade de abrir as portas do Brasil para essa solução durável (ANDRADE, 2010).

O CONARE, por sua vez, expressava satisfação com a volta da representação da agência da ONU no Brasil, vista como “oportuna diante dos compromissos internacionais que assumimos nesse domínio” (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONARE, 2003). O anúncio da reabertura foi recebido como “iniciativa auspiciosa pelo governo brasileiro, cujos esforços, por intermédio do CONARE, têm sido intensificados no domínio da acolhida e reassentamento de refugiados”. Além disso, salientava-se a “disposição das autoridades brasileiras em fortalecer o espírito de cooperação e parceria entre o governo federal e o ACNUR” (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004).

No final de 2004, o Brasil inovou ao 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 julgado e decidido dentro de três dias úteis (JUBILUT, CARNEIRO, 2011). O CONARE passou a privilegiar dois grupos vulneráveis de reassentados: 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 para reassentamento consistia no pedido de reunião familiar (JUBILUT, CARNEIRO, 2011).

O ACNUR singularizou o Brasil como país de propostas inovadoras no domínio da proteção aos refugiados. Segundo o Itamaraty, a proposta brasileira tinha o objetivo de 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).

O Alto Comissário para os Refugiados visitou o Brasil em 2005, 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 dos 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 resultar em novos fluxos (ACNUR, 2006a; Idem, 2005b; ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006a).

O Brasil ganhou destaque, assim, pela sua atuação em relação aos refugiados, atingindo o posto de 12º país que mais reassentava refugiados no mundo, conforme estimativa do ACNUR de 2006 (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA, 2006). Vale lembrar os interesses da organização internacional no sentido de que países em desenvolvimento, incluindo os da América Latina, passassem se comprometer com essa questão, tendo em vista as dificuldades de que as demandas por reassentamento pudessem ser satisfeitas por países desenvolvidos¹⁹⁵.

Na Consulta Anual Tripartite sobre Reassentamento do ACNUR, realizada em 2006, o governo brasileiro reafirmou seu compromisso com o programa de reassentamento, especialmente no âmbito regional, como instrumento de solidariedade internacional e compartilhamento de responsabilidade. A adoção do procedimento *fast track* para reassentamento era apontada como uma “demonstração inequívoca do compromisso do governo com a efetiva proteção dos refugiados” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA, 2006).

¹⁹⁵ Após os ataques de 11 de setembro de 2001, observou-se, em meio aos países desenvolvidos, uma tendência de se lidar com a questão da imigração a partir da securitização, segundo a qual os fluxos migratórios passaram a ser associados a questões de segurança internacional, regional ou mesmo nacional. Refugiados, solicitantes de refúgio e imigrantes em geral passaram a ser vistos ainda mais como potenciais perigos e ameaças às sociedades receptoras (em especial, mas não somente, em relação à manutenção da identidade nacional). A ideia de controle territorial, além de prevenção e contenção desses indesejáveis foi se disseminando em meio aos países desenvolvidos, que têm fornecido uma resposta reativa aos “invasores” (GOODWIN-GILL, 2001; REIS, MOREIRA, 2010).

Na primeira reunião sobre reassentamento na América Latina, realizada em Quito no mesmo ano, com o objetivo de analisar a concretização das iniciativas na região, foi possível identificar os problemas enfrentados pelos países e fazer ajustes no programa regional. Os países em desenvolvimento assumiam que os custos envolvidos no reassentamento eram altos e precisavam buscar recursos financeiros. Países tradicionais de reassentamento, como EUA, Canadá e Noruega, concordaram em financiar esses esforços iniciais com vistas a tornar os programas sustentáveis. Os fundos foram direcionados para a capacitação das autoridades governamentais, com a finalidade de garantir a implementação dos programas (JUBILUT, CARNEIRO, 2011).

O governo brasileiro entendia que o processo de integração socioeconômica e a promoção da autoconfiança dos refugiados deveriam ter como base o reassentamento sustentável e políticas relativas aos refugiados, que constituíam desafios sobretudo para os países em desenvolvimento. Nesse sentido, frisava o papel da cooperação internacional, a assistência nos esforços destes países para assegurar a integração local dos refugiados (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 2007).

Os países emergentes¹⁹⁶ de reassentamento precisavam, assim, do apoio de países tradicionais de reassentamento, não só em termos financeiros, como também de *expertise*. Mais uma vez, o Brasil assumiu a liderança, ao sediar, no final de 2007, um encontro sobre reassentamento na América Latina, reunindo representantes da Argentina, do Chile, Paraguai, Uruguai, além da Noruega (um país tradicional e experiente de reassentamento), com o escopo de trocar experiências na área (ACNUR, 2007).

Segundo o governo brasileiro, o programa de reassentamento havia consolidado a criação de um espaço humanitário na região. Além do Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai haviam aderido ao programa. Quanto à política brasileira, o foco era reassentar refugiados dentro das possibilidades do país, a fim de não comprometer o êxito do

¹⁹⁶ É interessante notar que o Brasil se tornou emergente não só na esfera econômica e política (o que se observa pela economia em expansão e pela busca de protagonismo global), mas também na questão dos refugiados.

reassentamento (ARQUIVO DO ITAMARATY, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007).

Em 2007, mais um passo foi dado pelo Brasil na implementação do programa de reassentamento solidário, ao receber cerca de 100 palestinos¹⁹⁷ 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 (ACNUR, 2008; CARNEIRO, 2009).

O CONARE aprovou o pedido de reassentamento para refugiados palestinos formulado pela agência internacional (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006b). Os palestinos constituíam o maior contingente recebido de uma só vez pelo Programa Solidário de Reassentamento (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 2007). Ao mesmo tempo, o Brasil foi o primeiro país da região a oferecer abrigo aos palestinos (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 e foi acompanhado com interesse pelas autoridades jordanianas, mídia local e missões diplomáticas (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007a). Segundo o governo brasileiro, a decisão de acolher o grupo de palestinos se 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, 2007c). Nesse sentido, tal decisão se norteou por considerações de política externa, especialmente relacionadas com a questão do Oriente Médio.

¹⁹⁷ Em 2007, os palestinos constituíam o maior grupo de refugiados no mundo, totalizando aproximadamente 4,5 milhões de pessoas. Vale lembrar que estão sob a proteção de uma agência da ONU especificamente criada para eles: a UNRWA (UNRWA, 2007).

Assim explicou em entrevista Rizzo (2010):

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.

Os refugiados palestinos passaram por exame médico e tiveram sua documentação regularizada. Além disso, o grupo foi informado pelo ACNUR sobre as condições de vida e costumes no Brasil, como também sobre o apoio das ONGs voltadas para integração no país. O ACNUR forneceria ajuda para aluguel de moradia e assistência material por um período entre 18 e 24 meses. Adicionalmente, seriam oferecidas aulas de português aos reassentados (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007c).

No caso dos reassentados, a assistência era maior em comparação aos refugiados denominados de espontâneos, já que verbas eram destinadas para instituições encarregadas pela assistência e integração, com as tarefas de prover ajuda de subsistência, moradia e curso de português e auxiliar na busca de emprego. Ainda assim, no caso do reassentamento, os maiores desafios ainda giravam em torno da autossuficiência dos refugiados (DOMINGUEZ; BAENINGER, 2006; NOGUEIRA, MARQUES, 2008).

Os palestinos chegaram em três levadas e foram instalados majoritariamente em Mogi das Cruzes (SP) e Santa Maria (RS) (FOLHA DE S. PAULO, 2008a). Eles foram assistidos por ONGs locais. O processo de integração local dos palestinos revelou-se difícil, tal qual o dos afegãos, sobretudo em virtude da dimensão cultural, segundo relatam Roviada (2009), Carneiro (2009) e Leão (2009). Outra questão apontada foi que também não se realizaram 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 pelo representante da Cáritas Regional de São Paulo, que trabalhou no atendimento a reassentados palestinos, os problemas giravam em torno do fato de tratar-se de:

(...) uma cultura totalmente diferente, uma situação de muito tempo de sofrimento, quatro anos no deserto. O programa está terminando, foi um programa feito para 2 anos e ele está sendo concluído agora. Talvez vão ficar alguns casos vulneráveis, que são 11 pessoas, mas as dificuldades são mais por conta da cultura, pela expectativa que eles tinham e por um período extremamente longo de assistência que eles receberam. 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).

Para o representante do ACNUR, o forte apelo midiático e o movimento de solidariedade com a causa palestina influenciaram sobremaneira a execução do programa de reassentamento dos palestinos. Corroborando o ponto colocado por Rovida (2009), segundo a entrevista realizada com Pereira (2009), os palestinos, por terem vivido décadas no campo jordaniano, sofriam de síndrome de dependência, em função da assistência recebida durante anos, o que representou um empecilho no processo de integração. Em suas palavras:

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 (PEREIRA, 2009).

O reassentamento dos palestinos gerou repercussões internas, especialmente porque parte deles se mobilizou e protestou em frente à sede do ACNUR em Brasília, alegando não ter suas demandas atendidas no país em termos de saúde, moradia e trabalho e reivindicando reassentamento em outro país. Eles chegaram a acampar no local por mais de um mês. Todavia, de acordo com as autoridades locais, não era possível que os palestinos regressassem ao local onde se encontravam anteriormente, pois o campo na Jordânia havia sido desativado. Tampouco era viável reassentá-los em outro país, pois não havia país que se disponibilizasse a recebê-los (FOLHA DE S. PAULO, 2008a; ARQUIVO DO ITAMARATY, 2008; AGÊNCIA BRASIL, 2009).

O Escritório do ACNUR em Brasília, por sua vez, apresentou carta aos refugiados palestinos insatisfeitos com o reassentamento no Brasil. A maior parte do grupo teria, ao final, aceitado retornar a Mogi das Cruzes (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 2009b).

É interessante observar as posturas adotadas pelas 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, anciães, 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).

A respeito das demandas postas pelos palestinos, o mesmo coordenador-geral 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).

Já segundo a entrevista concedida pelo representante do MRE:

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. Portanto, maior proximidade de outros órgãos de governo com competência em áreas sensíveis à integração, tentar trazer todo mundo junto. Então, (...) teve esse esforço de trazer todos os atores para um esforço comum, com possibilidade de ajudar a melhorar a assistência aos refugiados palestinos. E ao mesmo tempo, facilitar ao máximo a vida daqueles refugiados que queriam realmente permanecer no Brasil (RIZZO, 2010).

Os atores locais tinham maior experiência em receber colombianos, que eram a referência para eles em termos de reassentados (ROVIDA, 2009). O reassentamento regional, voltado para os colombianos, se comparado ao dos palestinos e afegãos, revelava-se menos desafiador para os atores envolvidos e, ao mesmo tempo, mais promissor em termos dos resultados alcançados. A proximidade cultural com os brasileiros, por serem da mesma região, e também linguística, com maior facilidade para aprendizado da língua portuguesa, favorecia o processo de integração local dos colombianos. Eles compunham o maior grupo reassentado no Brasil, como mostra abaixo a Tabela 6:

Tabela 6 – Refugiados reassentados no Brasil por origem (2004-2007)

Ano/Origem	Palestinos	Colombianos	Equatorianos	Guatemaltecos
2004	-	71	3	-
2005	-	72	4	-
2006	-	44	6	-
2007	108	41	-	2
Total	108	228	13	2

Fonte: CONARE apud MILESI, NUÑEZ, 2008.

Apesar das dificuldades envolvidas na implementação do programa de reassentamento, segundo o Itamaraty, o Alto Comissário reconheceu novamente “os méritos do Brasil [em relação aos refugiados] não só em termos de legislação, mas, sobretudo, por sua atuação prática, a qual reputou ‘admirável’” (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 2008a).

O governo brasileiro, por sua vez, reafirmava a postura ativa do país em relação ao reassentamento. Na 59ª sessão do Comitê Executivo do ACNUR, a delegação brasileira também ressaltava que o procedimento de refúgio no Brasil era considerado um dos mais democráticos e justos, movidos por princípios humanitários inerentes à proteção

internacional (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA, 2008b).

Em 2008, o Brasil foi considerado um dos três países do mundo que conferiam melhor tratamento aos refugiados, com base no relatório da ONG estadunidense *US Committee for Refugees and Immigrants*. A liberdade de movimento, de residência e de trabalho garantidas aos refugiados no Brasil, bem como o acesso aos serviços públicos de saúde e educação, além da possibilidade de os refugiados serem beneficiados por programas sociais, eram apontados como aspectos positivos. Por outro lado, os pontos negativos eram o atraso na concessão de documentos de identidade e, em particular, o fato de o Brasil não reconhecer oficialmente como refugiados cerca de 17.500 colombianos que se situavam na Amazônia brasileira (ARQUIVO DO ITAMARATY, EMBAIXADA BRASILEIRA NOS EUA, 2008).

Sem dúvida, o processo de integração local e as condições de vida proporcionadas aos refugiados no país constituíam grandes desafios em diversas áreas, como documentação, trabalho, moradia, entre outras. Interessa conhecer, nesse sentido, as características socioeconômicas dos refugiados que vivem no país e, ainda, como avaliam o trabalho realizado pelas instituições que atuam em prol deles.

6.3. Condições de vida dos refugiados residentes no país

De acordo com estatísticas do CONARE, do ACNUR e das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, em 2007 havia 2.409 famílias de refugiados no Brasil, das quais 1.015 residiam em São Paulo e 1.394, no Rio de Janeiro (BAENINGER, DOMINGUEZ, AYDOS, 2007). A maioria dos refugiados na capital carioca provinha de Angola, em função do fluxo iniciado na década anterior. Já as origens

dos refugiados situados na capital paulista eram mais diversificadas¹⁹⁸ (AYDOS, BAENINGER, DOMINGUEZ, 2008).

Com base nos dados obtidos pela pesquisa sobre Condições de Vida da População Refugiada no Brasil¹⁹⁹, a maioria dos refugiados entrevistados chegou ao país pelo Rio de Janeiro (69,8%) e São Paulo-Guarulhos (14,2%). A grande maioria (87,9%) dos refugiados no Rio de Janeiro não passou por nenhum país antes de entrar no território brasileiro, enquanto mais da metade dos refugiados em São Paulo esteve em outro país (AYDOS, BAENINGER, DOMINGUEZ, 2008).

A maioria dos entrevistados ingressou no país legalmente (80,6%). Os recursos para a viagem foram disponibilizados, em metade dos casos, pelos próprios refugiados e, na outra metade, por empréstimos de parentes e amigos. Ao chegar, 37% foi morar na rua, 29,7% em hotel ou pensão, 28,8% em casa de amigos e 15,5% em casa de parentes. Quanto ao contato com pessoas que se encontravam no país, 49,2% não conheciam ninguém antes de chegar, enquanto 25,1% tinham algum familiar e 23,3% algum amigo²⁰⁰ - o que indica a constituição de redes entre os refugiados (AYDOS, BAENINGER, DOMINGUEZ, 2008).

A maioria dos refugiados residentes nas duas capitais era do sexo masculino, solteiro, jovem e fazia parte da classe C. Apenas 2,8% dos entrevistados participavam de programa governamental (em específico, o Bolsa Família), enquanto 11% recebiam auxílio financeiro subsidiado pelo ACNUR. Em relação à moradia, a maioria dos entrevistados residia em habitação particular, permanente e alugada (BAENINGER, 2008). Quanto à documentação, 60,6% dos entrevistados afirmaram não ter problemas nesse quesito, ao

¹⁹⁸ Do total em São Paulo, 737 famílias eram provenientes da África (72,6%), 143, da América Latina (14,1%), 83 do Oriente Médio (8,2%), 40 da Europa (3,9%) e 12, da Ásia (1,18%). Do total no Rio de Janeiro, 1.256 famílias eram provenientes da África (90,1%), 89, da América Latina (6,4%), 23, do Oriente Médio (1,6%), 18, da Europa (1,3%) e 8, da Ásia (0,6%) (BAENINGER, DOMINGUEZ, AYDOS, 2007).

¹⁹⁹ A pesquisa foi realizada em 2007, pelo NEPO/UNICAMP, em parceria com ACNUR, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro, com financiamento da Secretaria Especial de Direitos Humanos. Baseou-se na aplicação de questionários, a partir de entrevistas com refugiados reconhecidos pelo processo de elegibilidade e residentes nas duas capitais brasileiras. Não foram entrevistados solicitantes de refúgio nem reassentados. Para maiores informações sobre a pesquisa, voltar ao item Materiais e métodos de pesquisa da Introdução e consultar os seguintes textos: BAENINGER, DOMINGUEZ, AYDOS, 2007; BAENINGER, 2008; AYDOS, BAENINGER, DOMINGUEZ, 2008.

²⁰⁰ Para maiores dados, incluindo as trajetórias migratórias dos refugiados entrevistados pela pesquisa, ver: AYDOS, BAENINGER, DOMINGUEZ, 2008.

passo que 28,1% responderam que havia demora na confecção do RNE (BAENINGER, 2008).

No que diz respeito ao grau de instrução, a maioria dos entrevistados possuía entre 9 e 12 anos de estudos. Ainda em termos de educação, 37,6% frequentava escola ou creche. De 61,9% que não frequentava, 29,6% não o fazia por não ter tempo ou trabalhar no horário, enquanto 19,1% já havia concluído os estudos ou não pretendia mais estudar, 3,7% afirmou que não tinha vaga e 5,2% não possuía a documentação necessária (BAENINGER, 2008).

No quesito saúde, 51,3% dos refugiados procuravam o hospital mais próximo de sua casa para serem atendidos e 84,2% não possuía plano de saúde. Em termos de assistência médica, 23,2% dos entrevistados passavam por acompanhamento e 22,7% faziam uso contínuo de medicamento (BAENINGER, 2008).

Com relação a trabalho, quando as entrevistas foram realizadas, 56,4% dos refugiados estavam trabalhando, sendo que apenas 32,8% tinham carteira de trabalho assinada pelo empregador (AYDOS, BAENINGER, DOMINGUEZ, 2008; BAENINGER, 2008).

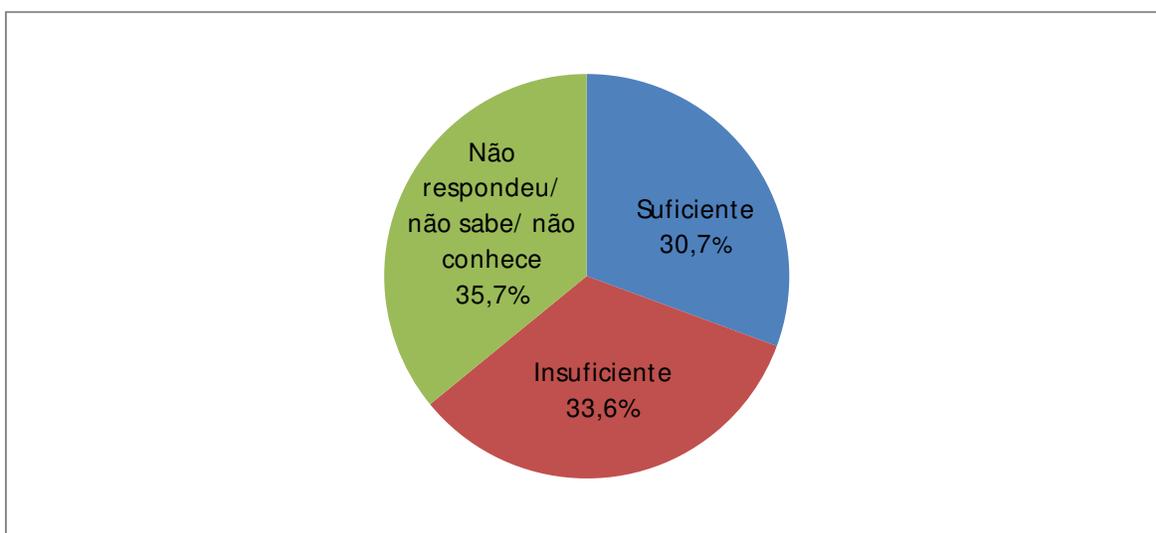
O banco de dados da pesquisa revelou que as condições de trabalho e os níveis salariais foram avaliados pelos entrevistados, de modo geral, como insatisfatórios. O acesso aos serviços públicos também foi considerado precário, principalmente em termos de saúde e moradia. Ainda foi apontada a dificuldade no reconhecimento de certificados e diplomas universitários. Outro ponto relevante foi que 53,4% da população residente em São Paulo se declarou insatisfeita ou muito insatisfeita a respeito de discriminação (BAENINGER, 2008; Idem, DOMINGUEZ, AYDOS, 2007). Frequentemente associados a “fugitivos”, grande parte da população brasileira desconhece quem sejam os refugiados, o que acarreta maiores obstáculos para sua integração na sociedade local e inserção no mercado de trabalho (MOREIRA, BAENINGER, 2010).

Alguns problemas colocados pelos refugiados são enfrentados também pela população local, uma vez que se relacionam a questões estruturais referentes à realidade socioeconômica do país. Porém, as dificuldades com que os refugiados se deparam são agravadas, por se tratar de uma população estrangeira, o que gera maiores empecilhos para garantir o acesso e a concretização de direitos.

Além das questões socioeconômicas avaliadas pelos refugiados sobre suas condições de vida no país, é importante conhecer a opinião sobre o trabalho realizado pelas instituições que atuam em prol deles: CONARE, ACNUR e Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Parcela significativa (35,7%) dos refugiados entrevistados em São Paulo e Rio de Janeiro não responderam, não souberam dizer ou afirmaram não conhecer o CONARE, como mostra o Gráfico 1. Um dos fatores que contribuem para o desconhecimento da instituição é a sua localização geográfica, já que o Comitê está sediado em Brasília, enquanto a maior parte dos refugiados reside nas capitais mencionadas.

GRÁFICO 1 – QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS REFUGIADOS NO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO: COMO AVALIA O APOIO DO CONARE?



Fonte: Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Sistematização das respostas à pergunta aberta n. 5 do questionário.

É interessante observar também as falas dos refugiados entrevistados pela pesquisa. Algumas verbalizações denotam a falta de conhecimento e de contato com o CONARE, conforme o Quadro 6:

QUADRO 6 – ASPECTOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS, RELACIONADOS À FALTA DE CONTATO COM O CONARE

“Não vê diretamente o papel, a ação do CONARE”.
“Não tem contato direto com o CONARE (começando porque fica em Brasília), nem sabe diferenciar muito dos outros órgãos”.
“Não consegue falar com eles”.
“Quer acesso direto ao CONARE, sem passar pela Cáritas”.
“Não conhecem muito bem a situação dos refugiados, não entram em contato com eles”.
“Acha que poderiam fazer um pouco mais, acompanhar mais de perto, ver como está, se está dando certo ou não”.
“Veio só uma vez, é muito pouco. Não conseguia falar com eles”.
“Não se faz sentir. Tem atuação pouco significativa”.
“Ruim, não se fazem presentes”.
“Conhece só pelo nome, mas não tem contato. Pensa que o apoio é inexistente, porque só conhece a instituição pela sigla”.
“Só ouviu falar, mas não sabe o que faz. O CONARE deveria fazer uma reunião com os refugiados para ouvir suas demandas. Deveria ter mais contato com a realidade dos refugiados”.

Fonte: Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Respostas à pergunta aberta n. 5 do questionário.

De acordo com as colocações transcritas, nota-se o interesse por parte de refugiados em ter maior contato e acesso direto com o Comitê Nacional e a sugestão da realização de reuniões. Importa-lhes ter espaço para expor sua situação e fazer demandas, ou seja, serem ouvidos pelos membros da instituição.

O apoio do CONARE foi avaliado como insuficiente por 33,6% dos entrevistados nas duas capitais. O órgão é reconhecido como encarregado pela concessão do estatuto de refugiado e pela documentação no país, mas, segundo os entrevistados, falta apoio principalmente para aprimorar as suas condições de vida, como aponta o Quadro 7:

QUADRO 7 – ASPECTOS NEGATIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DO CONARE

“Ruim demais, não ajuda nada”.
“Ruim, pois discrimina os refugiados africanos, tratando-os de forma diferenciada com relação aos refugiados de outras origens. O Brasil deveria parar de receber refugiados africanos, já que não conseguiu absorver seus próprios problemas com a população negra brasileira”.
“Apoio pouco significativo. Fez o papel dele, aceitando o refúgio”.
“Apoio ruim, não tem real noção da situação e das condições de vida da população refugiada”.
“Apoio apenas para documentação, tem que apoiar para melhoria das condições de vida”.
“Gostaria de enaltecer o que falha: mais organização e procura de apoio ao refugiado”.
“Péssimo. É uma assistência praticamente nula – quase inexistente”.

Fonte: Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Respostas à pergunta aberta n. 5 do questionário.

Quando o trabalho do Comitê foi tido como suficiente (em 30,7% dos casos), a principal razão mencionada foi o reconhecimento do estatuto de refugiado e a concessão de documentos, como se apreende das falas transcritas abaixo no Quadro 8:

QUADRO 8 – ASPECTOS POSITIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DO CONARE

“Apoio muito bom, por ter concedido refúgio”.
“Bom, porque através deles obtiveram a legalização”.
“Muito importante, por dar reconhecimento do <i>status</i> de refugiado. Representa o apoio

do governo”.

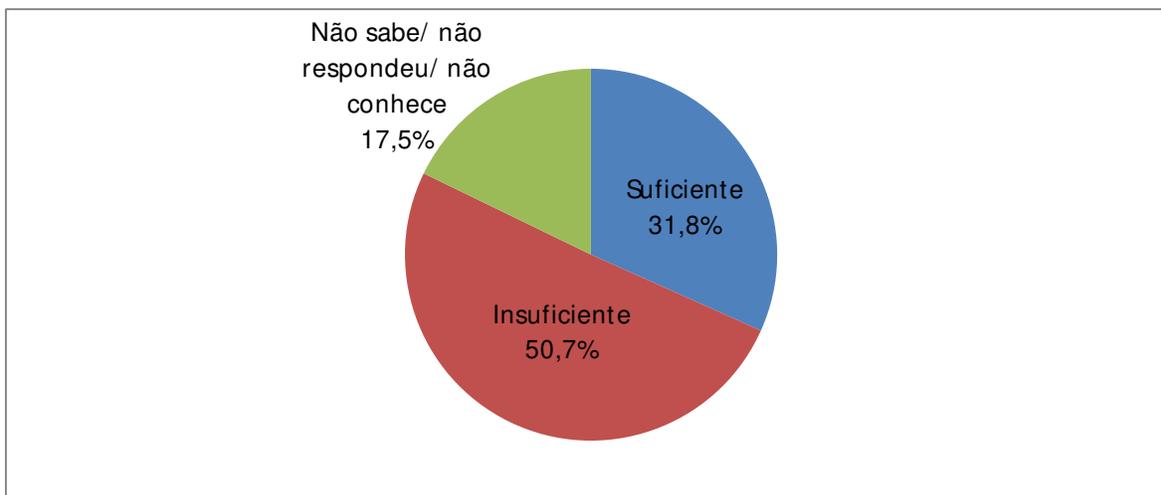
“Acha que o CONARE cumpre minimamente seu papel em termos da documentação dos refugiados”.

Fonte: Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Respostas à pergunta aberta n. 5 do questionário.

Quanto ao ACNUR, uma proporção menor, de 17,5% dos entrevistados, não respondeu, não soube dizer ou afirmou não conhecer a agência internacional, como aponta o próximo gráfico. Vale lembrar que, tal qual a sede do CONARE, o Escritório do ACNUR se localiza em Brasília. Mas o maior conhecimento da instituição pode ser atribuído ao fato de se tratar de uma agência da ONU, da qual ouviram falar ou com a qual tiveram contato durante a trajetória migratória até chegar ao Brasil.

Embora o organismo da ONU seja responsável pelo financiamento do auxílio financeiro concedido inicialmente aos refugiados, o apoio prestado foi avaliado pela maioria dos refugiados (50,7%) como insuficiente, como se apreende do Gráfico 2:

GRÁFICO 2 – QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS REFUGIADOS NO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO: COMO AVALIA O APOIO DO ACNUR?



Fonte: Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Sistematização das respostas à pergunta aberta n. 4 do questionário.

Entre os pontos negativos apresentados pelos refugiados em relação ao ACNUR, sobressaem: o valor e corte do auxílio financeiro e o problema com moradia, como se observa a partir das transcrições a seguir:

QUADRO 9 – ASPECTOS NEGATIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DO ACNUR

“O ACNUR é como mãe, deveria ser, para os refugiados, deveriam planejar a vida dele. Casa, comida e roupa não são suficientes (...). Precisam de mais oportunidades, precisam se realizar”.
“Péssimo. Muito ruim. Não atendeu bem (...). A pessoa não recebe apoio suficiente, começando pela moradia. É muito ruim, os albergues, não são boas condições”.
“Não fazem nada, porque não sabem nada sobre a vida dos refugiados no Brasil, suas dificuldades. Não fazem nada para ajudar os refugiados”.
“Não fazem as coisas como as pessoas pedem. Pediram-se muitas coisas para eles, mas eles não fazem. As coisas não mudam, mesmo com os pedidos”.
“Apoio não tão eficaz. Não cuidam bem das pessoas, cortaram todos os benefícios”.
“Falta maior preocupação do ACNUR com os refugiados, especialmente com relação a questões econômicas. Tem que ter maior atenção com os refugiados”.
“Apoio muito fraco, pois os refugiados têm vida difícil, já que têm de se ‘virar’ pouco tempo depois que chegam”.
“Péssimo, porque é muito limitado, desumano. Especialmente comparando com a sua atuação em outros países onde há realmente um amparo deste órgão. Aqui, é entregue às moscas, não tem liderança. Acha que é só fachada, muito inconsistente. Falta interesse real em ajudar os refugiados. Não tem força, não tem capacidade para cuidar dos refugiados”.
“Faltam algumas coisas. Mais auxílio, estar mais presente, mais atenção”.

Fonte: Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Respostas à pergunta aberta n. 4 do questionário.

Da mesma forma como ocorre com o CONARE, nota-se o interesse dos refugiados em ter maior contato com a organização internacional, que deveria conhecer melhor a situação vivenciada por eles no país. Além disso, alguns entrevistados pontuaram que a atuação da agência da ONU é diferenciada, de acordo com os países em que trabalha.

É relevante observar, nesse ponto, a percepção acerca da diferença de tratamento conferido aos refugiados em países desenvolvidos, quando comparado ao Brasil: “Depende de cada país – eles dão um suporte diferente para cada país”; “Comparando com outros refugiados de outros países, a assistência que recebem aqui é insuficiente, não dá para levar uma vida digna”; “O apoio do ACNUR é diferente entre o Brasil e a Europa (lá só cortam o apoio se o refugiado arrumar emprego, se perder, dão o apoio de novo) (Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Respostas à pergunta aberta n. 4 do questionário).

E também quanto à origem dos refugiados: “Necessidade de maior apoio dos refugiados sem haver discriminação entre as diferentes origens”; “Precisa dar mais atenção para os africanos, que precisam mais de assistência e proteção (muitos morrem de fome). Acha que o ACNUR privilegia outros refugiados, do Oriente Médio, da Europa”; “Acha que eles estão priorizando países em guerra e os angolanos estão ficando em segundo plano” (Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Respostas à pergunta aberta n. 4 do questionário).

Em contrapartida, os pontos positivos elencados por eles em relação ao ACNUR estavam ligados, sobretudo, ao oferecimento do auxílio financeiro, à documentação, educação e saúde, como se verifica abaixo:

QUADRO 10 – ASPECTOS POSITIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DO ACNUR

“ACNUR dá oportunidades para todos. Cabe a você desenvolver a sua intelectualidade”.
“Acha que ajudaram com relação à documentação. Achou o apoio bom”.
“Bom. Atendem bem as necessidades”.
“Muito bom o apoio, ajudaram em tudo que ele precisou”.
“Se não fosse por eles, não sabe como seria a situação deles”.

“Por enquanto é mais que bom. É uma mão amiga, recurso de R\$ 300,00 é muita ajuda, e ficar legal no país, curso de português que ajuda muito”.

“Bom, porque possibilita a documentação, o que é uma garantia. Por possibilitar os estudos”.

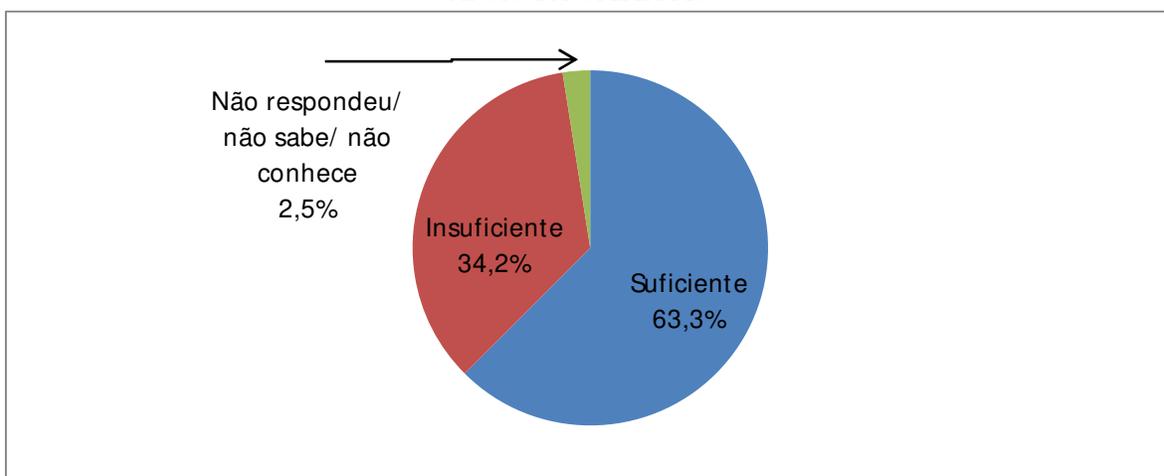
“Teve apoio do ACNUR no início. Não tem do que se queixar, teve apoio para estudar, apoio financeiro, de remédio. Ajudaram-no quando preciso”.

Fonte: Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Respostas à pergunta aberta n. 4 do questionário.

Os refugiados possuem maior contato com as Cáritas, que prestam assistência, auxiliam na integração, proveem cursos e facilitam o acesso a serviços, bem como fornecem o auxílio financeiro subsidiado pelo ACNUR. Como explicitou um entrevistado: “O contato sempre foi com a Cáritas”. As instituições religiosas estão situadas em São Paulo e Rio de Janeiro, onde reside a maioria dos refugiados que vivem no país.

Com relação à Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, a maioria (63,3%) dos entrevistados residentes na capital paulista avaliou como suficiente o apoio prestado pela instituição religiosa, como se constata pelo Gráfico 3:

GRÁFICO 3 – QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS REFUGIADOS EM SÃO PAULO: COMO AVALIA O APOIO DA CÁRITAS?



Fonte: Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Respostas à pergunta aberta n. 6 do questionário.

Os fatores positivos estavam ligados principalmente ao atendimento dado pela instituição aos refugiados, além do apoio em termos de documentação, educação, saúde, como se verifica no Quadro 11:

QUADRO 11 – ASPECTOS POSITIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DA CÁRITAS SP

“Muito bom, mais próximo dos refugiados, tem real noção da situação destas pessoas e realmente se mostra preocupado e interessado”.
“Muito importante. Dá uma forma mais humana, mais pessoal às diversas situações, condições e necessidades dos refugiados”.
“Acha ótimo o apoio da Cáritas, maravilhoso. Acha que são pessoas ótimas, que sabem o que estão fazendo”.
“Um pessoal muito bom, carinhoso, a gente é bem recebido, de braços abertos. Excelente”.
“Muito bom, por conta da relação de proximidade e apoio que eles têm. Apoiam os refugiados da melhor maneira possível”.
“Bom, pois encaminhou a cursos profissionalizantes. Acredita que podem ajudar com a validação de seus estudos universitários”.
“Bom apoio, pois lhe possibilitou sua legalização e a condição de continuar estudando no Brasil”.
“Bom, porque auxiliam nas questões mais diretas, fornecendo cursos e auxílio médico e psicológico”.

Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Respostas à pergunta aberta n. 6 do questionário.

De outro lado, pontos negativos sobre a instituição religiosa paulista também foram mencionados pelos entrevistados, especialmente atrelados ao atendimento e auxílio em questões voltadas para trabalho e moradia, conforme se depreende do Quadro 12:

QUADRO 12 – ASPECTOS NEGATIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DA CÁRITAS SP

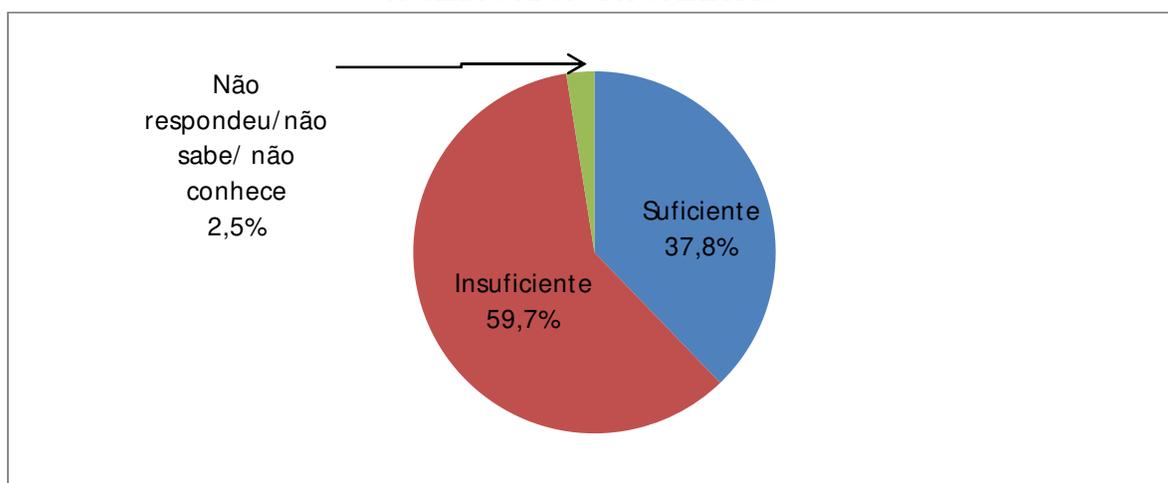
“Um pouco duros, só depois começaram a perceber que eles eram seres humanos”.
“Não distribuem tudo o que dizem que distribuem. Quando tem um problema, eles nem

escutam ou se preocupam com o problema”.
“Não tem nenhuma pessoa que o trate bem. Não tem nenhum apoio bom (...), já foi bom, não é mais”.
“É feia, muito ruim. Ficam esperando. As pessoas ficam conversando e não atendem”.
“Acha ruim, porque não atende os refugiados devidamente. Privilegia os brancos em detrimento dos africanos (e angolanos, principalmente). Poderiam tratar melhor”.
“Apoio não muito bom, pois muitas vezes não satisfaz a muitas necessidades dos refugiados. Atendimento, em geral, demora demais”.
“Podiam fazer mais (como anunciar emprego, auxiliar a alugar uma casa a um custo menor)”.
“Deveria dar mais auxílio com relação a trabalho e moradia”.

Fonte: Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Respostas à pergunta aberta n. 6 do questionário.

Ao contrário da avaliação sobre o trabalho da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, o apoio prestado pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro foi julgado como insuficiente pela maioria (59,7%) dos refugiados entrevistados na capital carioca.

GRÁFICO 4 – QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS REFUGIADOS NO RIO DE JANEIRO: COMO AVALIA O APOIO DA CÁRITAS?



Fonte: Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Sistematização das respostas à pergunta aberta n. 6 do questionário.

Surgiram alguns pontos interessantes referentes a aspectos negativos atribuídos à instituição, como a questão financeira e a vinculação à Igreja, além de questões relacionadas com atendimento, moradia, trabalho, saúde, educação, transporte, como se abstrai do Quadro 13:

QUADRO 13 – ASPECTOS NEGATIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DA CÁRITAS RJ

“Dependente demais da Igreja”.
“Péssimo, não dão apoio suficiente e o que dão é precário. A Cáritas tem fundo para ajudar a todos mesmo que simbolicamente”.
“Acredita que haja diferenças na forma de atendimento, de acordo com a origem, a cor, a língua dos refugiados. Tem que melhorar a forma de tratamento das pessoas. Às vezes, tem que esperar por muito tempo. Em muitos casos, é melhor não procurar a Cáritas, pois sabe que não terá ajuda. Muitas pessoas recebem ajuda, outras não”.
“Não dá o apoio devido. Não explica o que se passa aos refugiados, em termos do que está sendo feito”.
“Medíocre. O apoio é cortado antes de o refugiado conseguir trabalho e não tem como se manter”.
“Horível. Porque não dão apoio nenhum, não fazem nada. Há muitos refugiados em péssimas condições e eles não fazem nada”.
“Às vezes, precisa de algo, mas não é assistido, não é orientado, informado. Poderia ser melhor, com mais ajuda (principalmente financeira) e com medicamentos (que nem sempre dão).
“Deveria ter psicólogo mais acessível, uma reunião com os refugiados para avaliar. Eles sempre só falam que não têm verba, que não podem fazer nada. Amigos ficam em situações ruins, com traficantes de drogas na favela, pois não têm oportunidade”.
“O problema maior é de moradia (acha que o ACNUR/ Cáritas poderiam ajudar a arrumar casas para refugiados)”.
“Acha que a assistência (remédios) poderia melhorar e transportes também (principalmente para os refugiados que estudam). Acha que deveria dar uma ajuda financeira (salário mínimo)”.
“Faltam algumas coisas. Mais auxílio, estar mais presente, mais atenção. Questão de bolsas também”.

“É muito difícil. Questões como moradia, locomoção, trabalho, poderiam receber uma assistência melhor nisso. Também na educação dos filhos – a escola em que eles estão é muito ‘barra pesada’”.

“Falta para a Cáritas ter uma política de não abandono das pessoas – como acontece em outros países. Teria que apoiar o refugiado com moradia e pelo menos com cesta básica (mensal). O auxílio para escola no início do ano é muito pequeno, não dá para nada. Tinha que dar condições para a pessoa crescer com as próprias pernas”.

“Tem que melhorar, dar mais apoio às pessoas. Principalmente nesta questão de estudos, formação, capacitação dos refugiados”.

Fonte: Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Respostas à pergunta aberta n. 6 do questionário.

Já a apreciação positiva sobre o suporte da instituição religiosa carioca estava ligada a uma questão simbólica, uma associação afetiva, vinculada à ideia de família. Em algumas falas, aparece a sensação de pertencimento à instituição, que teria responsabilidade sobre eles. Também há menção à ajuda em termos de documentação, assistência jurídica, educação, transporte e auxílio financeiro, como se observa abaixo no Quadro 14:

QUADRO 14 – ASPECTOS POSITIVOS APONTADOS PELOS REFUGIADOS SOBRE O APOIO DA CÁRITAS RJ

“Nosso pai, nossa mãe no Brasil (vê como responsável pelos refugiados)”.
“A Cáritas que nos recebeu (nós somos deles)”.
“É que nem pai e mãe. Sustentou, deu apoio. É ótimo, excelente”.
“Considera sua família”.
“Ótimo. Muito atenciosos e muito carinhos. Apoiam, possibilitando dignidade aos refugiados. Só tem a agradecer a eles”.
“Excelente. O trabalho deles é subsistência para nós. Cáritas carrega um intermédio grande para a nova identificação social, nacional do refugiado”.
“Acha maravilhoso, porque é como a ‘casa da mãe’. Se precisar de algo, dentro das possibilidades, eles procuram ajudar (...), procuram fazer o melhor”.
“Sempre foi bem atendido pelo pessoal, bem tratado. Nota 10 para eles.”
“Ajudou com documentos, cursos de português de 1 mês, dinheiro para transporte durante

I ano. A advogada ajudou muito. São pessoas carinhosas, boas”.
“Ajudaram-no a estudar (ajudaram a conseguir bolsa de estudo na faculdade, deram curso profissionalizante)”.
“Bom apoio com questões financeiras, de saúde, além de tudo, curso de português”.
“A Cáritas está fazendo o papel dela, dando orientação para as pessoas”.

Fonte: Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007. Respostas à pergunta aberta n. 6 do questionário.

É pertinente observar ainda a relação entre as instituições, a partir da maneira apresentada por alguns entrevistados. De um lado, há a percepção de que a instituição religiosa fica atada à agência internacional: “Eles (Cáritas) são muito limitados pela ACNUR, que está por trás”; “Eles (Cáritas) cumprem ordem do ACNUR. Poderiam brigar mais por algumas coisas que a gente quer, alguma necessidades. Poderiam exigir mais do ACNUR” (Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007).

De outro lado, quanto à aplicação dos recursos destinados pelo organismo da ONU às Cáritas: “Acha que [a Cáritas] não recebe o que o ACNUR diz que manda para o Brasil. O dinheiro não aparece (pesquisa na internet)”; “Acha que precisa dar mais apoio para Cáritas, para repassar auxílio para os refugiados estudarem (investir na educação)”; “Acha injusto o apoio prestado pelo ACNUR entre São Paulo e Rio de Janeiro. Acha que no Rio de Janeiro os refugiados recebem auxílio por mais tempo do que em São Paulo (recebem desde que chegam e continuam recebendo depois que são reconhecidos)”; “O ACNUR deve mandar dinheiro (muita verba) para Cáritas e não sabemos o destino desse dinheiro”; “Acredita que o ACNUR não sabe do que realmente acontece. Acha que na Cáritas é necessária uma ouvidoria” (Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007).

E, por fim, com relação ao financiamento, fazendo referência também ao governo brasileiro: “A pessoa fica na dúvida se realmente não tem apoio ou se o governo

dá, mas o dinheiro não chega até eles”; “Não sabe se a verba impede que eles façam mais, não sabe o que se passa por trás” (Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007).

A partir dos relatos, transparece ainda a dificuldade dos refugiados em definir o papel de cada instituição e como elas se articulam para lhes prover apoio no país: “Acha que o ACNUR e a Cáritas são a mesma coisa”; “Chamam tudo de ACNUR, nunca pensou na separação”. Como bem explicam dois entrevistados: “Os órgãos parecem atuar sempre em conjunto, dificultando a percepção das funções específicas”; “Não há comunicação sobre o que as instituições (ACNUR, CONARE) fazem. (...) As três instituições deveriam agir em conjunto para conhecer a realidade dos refugiados” (Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, NEPO/UNICAMP, ACNUR, CÁRITAS RJ e SP, SEDH, 2007). Nota-se que a noção sobre a atividade desempenhada por cada um dos atores, dentro da estrutura arquitetada no Brasil, parece não ser amplamente difundida em meio aos refugiados acolhidos no país, como revelaram os dados da pesquisa.

6.4. Estrutura institucional: visões e posições entre atores

Além dos refugiados, os atores envolvidos com o tema dos refugiados no Brasil apresentam visões e posições, não raro, diferenciadas. É relevante analisar como os atores estatais e não estatais se colocam dentro do espaço institucional em que tomam as decisões referentes aos refugiados.

As deliberações ocorrem em reuniões no CONARE e dizem respeito ao deferimento ou indeferimento dos pedidos de refúgio, além da perda da condição de refugiado, solicitações de reunião familiar e provimento de recursos pelo Ministro da Justiça, como mostra a seguir a Tabela 7.

TABELA 7 – DECISÕES DO CONARE RELATIVAS A REFUGIADOS NO BRASIL (2003-2008)

Ano	Reuniões Plenárias	Reuniões Extra- Ordinárias	Pedidos Deferidos	Pedidos Indeferidos	Perda da Condição de Refugiado	Reunião Familiar	Recursos Providos	Recursos Não Providos
2003	5	2	79	222	24	8	2	143
2004	5	2	159	197	7	10	2	99
2005	6	1	226	234	16	8	-	121
2006	6	1	237	419	17	10	4	195
2007	5	-	363	322	4	16	8	80
2008	5	3	76	203	2	13	1	35

Fonte: CONARE, Banco de Dados da Coordenação-Geral, 2008 *apud* IMDH, Relatório, 2008.

Adentrando o conteúdo das decisões, apreende-se que a menor taxa de reconhecimento do estatuto de refugiado se deu em 2003 (26,2%), ao passo que a maior (52,9%) ocorreu em 2007, sendo que a média no período foi de 39,3% de casos reconhecidos pelo CONARE. O ACNUR utiliza como parâmetro internacional a taxa de reconhecimento de refugiado em torno de 30% do volume total dos pedidos de refúgio apreciados. O coordenador-geral do Comitê relatou em entrevista que “isso é muito comentado internamente no ACNUR, que o Brasil possui um padrão humanitário mais elevado que outros países na hora de tomarem suas decisões de refúgio” (LEÃO, 2009).

Quanto aos motivos para indeferimento dos pedidos de refúgio, o representante afirma que são casos majoritariamente de migrantes econômicos ou ambientais, que não se enquadram na definição de refugiado, por não apresentarem fundado temor de perseguição. Em relação aos recursos providos pelo Ministro da Justiça, o coordenador-geral do CONARE atribui o baixo número à seriedade do trabalho dos membros do colegiado e ao surgimento de fatos novos, desconhecidos pelo Comitê quando do julgamento em primeira instância. E os casos de perda da condição de refugiado são devidos, segundo entrevista concedida por ele, a “falsidade ideológica, tráfico de drogas, saída do território nacional sem autorização do CONARE” (LEÃO, 2009).

O processo decisório sobre refúgio se baseia na unidade da decisão final, o que remonta à ideia de consenso²⁰¹ a que devem chegar os atores. Mas, por se tratar de um processo, obviamente há debate e possibilidade de divergência entre eles. Embora não se tenha acesso aos votos de cada membro sobre casos concretos²⁰², é possível examinar como os atores se posicionam na arena institucional ao exercerem a função de elegibilidade, com base nas entrevistas realizadas com os integrantes do CONARE.

Os representantes do MJ e MRE apontam que não há um padrão de votação entre os membros, tampouco uma cartilha institucional que determine como cada um deve julgar (FAVETTI, 2010; RIZZO, 2010). Nesse sentido, o representante do MJ, assim como o do DPF, ressalta a subjetividade como elemento norteador da tomada de decisão sobre os pedidos de refúgio (FAVETTI, 2010; FARIA, 2010).

Há também um entendimento de que as decisões sobre refúgio devem se pautar pela técnica e pelos aspectos jurídicos previstos pela legislação, como ilustra a fala da representante do MEC:

É lógico que a questão do refúgio é sempre uma questão sensível, mas temos também que ver não só com o coração, porque há muito a questão do refúgio socioeconômico, questões financeiras. Nos sensibilizamos com isso, o cidadão tem direito a procurar novos caminhos, crescer, ter condições de ter uma cultura melhor, melhor ensino e condições sociais melhores que as do país de origem. Mas o refúgio não foi criado para isso. (...) não costumo muito flexibilizar essa questão. Acho que temos que ir pela lei, costumo muito seguir o que a lei manda (...) (COELHO, 2010).

²⁰¹ A ideia de consenso é reforçada por Barreto (2010, p. 172): “a imensa maioria das decisões são tomadas sob consenso, raramente havendo votações”.

²⁰² Não é possível visualizar os conflitos e as diferenças de opinião entre os atores a partir dos votos emitidos por eles, uma vez que as decisões são sigilosas e, portanto, não estão disponibilizadas para consulta. Após publicação no Diário Oficial, também não são especificados os votos de cada ator dentro do CONARE. Tampouco é possível ter acesso às atas de reuniões do CONARE, segundo informado na entrevista realizada com o coordenador-geral (LEÃO, 2009).

A concepção técnica deve, contudo, ser conjugada com a humanitária, conforme o representante do MRE:

(...) procuramos ter uma visão bastante técnica no caso da elegibilidade, levando em consideração não só o sentido estrito da lei, uma interpretação não só sempre muito literal, mas o sentido também humanitário. E acho que, talvez, estejamos construindo juntos no CONARE uma interpretação humanitária da lei, o que significa considerar com um pouco mais de latitude alguns aspectos para enxergar a necessidade de proteção internacional que existe em cada caso (RIZZO, 2010).

Ainda frisa o caráter não político das decisões de refúgio:

O que posso garantir é que, na votação sobre elegibilidade, não nos pautamos por questões de política externa no sentido de que o voto a favor do refúgio de um indivíduo de um país possa criar embaraços políticos para o Brasil. Se isso acontece, se é o caso, nosso trabalho é depois administrar politicamente essa relação. Mas jamais a decisão sobre quem merece ou não *status* de refugiado se pauta por considerações políticas (RIZZO, 2009).

O coordenador-geral do CONARE segue a mesma linha: “Há um acentuado cuidado humanitário por parte dos membros, não há um viés político na decisão de cada um dos membros. As decisões são sempre democráticas, muitas vezes, são unânimes e, quando não, são muito debatidas” (LEÃO, 2009).

A dimensão humanitária sobre as decisões em matéria de refugiados é enfatizada sobretudo por alguns atores, como faz o representante do MTE:

Em geral, nós do MTE temos uma visão mais humanitária. Por trabalharmos com trabalhadores, estamos acostumados com a pessoa buscar aqui ajuda. Um ministério social que trabalha com patrão e empregado, lado mais forte e lado mais fraco. A gente sempre busca observar se aquela pessoa realmente precisa, tem um motivo para que seja considerada uma pessoa perseguida no país e, portanto, necessitando ser enquadrada como refugiado no nosso país. É uma visão humanitária. Agora, é claro, a discussão é sempre muito ampla pelo CONARE. É

preciso avaliar se realmente as histórias têm credibilidade, se aquilo que alega tem verdade por trás (ALMEIDA, 2009).

O representante do MS vai além:

(...) do ponto de vista da saúde, sempre passa a haver um aspecto relativo em função de outros contextos que são descritos pelo relato dado pelos entrevistadores. Muitas vezes, pode-se perceber que o critério da credibilidade está colocado em segundo plano, uma vez que o indivíduo pode estar expressando fatos decorrentes de síndrome pós-traumática decorrente da perseguição (...). Então, esse aspecto pesa, na minha opinião, em favor do indivíduo contra o critério da credibilidade. (...) Nem sempre as minhas opiniões são as que prevalecem no grau de elegibilidade. Mas, algumas vezes, ela pega bastante, principalmente porque os fatos que estão sendo expostos são facilmente questionáveis em função de aspectos clínicos do ponto de vista médico. (...) Se não é pelo refúgio, ele tem de ser humanitariamente cuidado do ponto de vista de saúde. Há aí um grau de sensibilidade diferenciado que temos de sobrepesar nos critérios que são dados da credibilidade, da subjetividade envolvida e do próprio relato dele quando esses aspectos sobressaem (QUITO, 2010).

Já o diretor da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, enquanto representante da sociedade civil, considera o aspecto humanitário como parte da atuação responsável dos membros no colegiado:

É muito interessante ver como realmente nas reuniões do CONARE, que é uma reunião fechada, o grau de responsabilidade que cada um tem. Porque a gente está trabalhando com gente, com pessoa humana. Então, deixar de dar o *status* a quem merece é uma coisa extremamente grave (PONTE NETO, 2009).

O representante do DPF, por sua vez, enfatiza o controle territorial sobre o ingresso de estrangeiros no país:

Se achamos que a pessoa tem fundado temor de perseguição, que o Brasil é o país mais adequado para essa pessoa solicitar o refúgio, somos favoráveis. Mas é claro que essa pessoa não pode ter um impedimento de

natureza policial, judicial. Se ela respondeu por outros crimes antes, se temos conhecimento, listas da Interpol, opinamos contrário a essa concessão, porque não é interessante para a PF que pessoas com índole violenta ou criminosa venham para o país (FARIA, 2010).

A partir das falas dos representantes que deliberam no CONARE, nota-se que o primor pela técnica jurídica, assim como pela perspectiva humanitária é ressaltado em contraposição aos interesses políticos – que são inerentes, contudo, a tais decisões.

O CONARE fortaleceu sua atividade voltada para elegibilidade dos casos de refúgio com a criação do Grupo de Estudos Prévios, formado pela sociedade civil (em que tem assento o IMDH, por estar sediado em Brasília), organização internacional (ACNUR) e MRE e MJ (JUBILUT, 2006). Como relata em entrevista a representante do IMDH:

(...) o IMDH tem, por delegação das duas Cáritas (Arquidiocesananas de RJ e SP), atuação no Grupo de Estudos Prévios, que é uma instância informal que analisa todas as solicitações de refúgio e aprecia os processos no sentido de ver se estão completos, de instruí-los, qual a posição manifesta pelas Cáritas, qual a posição que o próprio CONARE, enquanto equipe técnica, tem diante do caso e formar um pensamento em torno de cada caso (MILESI, 2009).

A composição do Grupo de Estudos Prévios reflete os diferentes pesos que os atores estatais possuem no interior do Comitê, já que representantes do MS, MEC e MTE, órgãos designados especialmente para lidar com a integração dos refugiados, não participam desse momento anterior de debate sobre os casos de elegibilidade levados a plenário.

O enfoque na elegibilidade dentro do Comitê denota uma preocupação maior com a admissão de refugiados, em comparação aos assuntos relativos à integração. Nesse sentido, é interessante apurar as diversas interpretações dos membros em relação às tarefas desempenhadas por eles dentro da arena institucional.

Conforme a entrevista realizada com o coordenador-geral do comitê: “O CONARE, enquanto instituição, o que deve fazer num primeiro momento é amparar os

membros para que possam decidir com segurança sobre os casos [de refúgio]” (LEÃO, 2009). Em outro trecho: “O CONARE, em primeiro momento, facilita a parte de integração legal através dos documentos e a coordenação entre sociedade civil e ACNUR para integração local” (Idem).

O representante do MRE percebe seu papel em ambas as atribuições:

Acho que, do ponto de vista de elegibilidade, a atuação do Itamaraty tem sido muito importante no sentido de prover mais informações sobre os casos, sobre o que o ACNUR, em sua doutrina, chama de informações objetivas do país de origem (...).

E no aspecto de integração tanto de reassentados quanto de espontâneos, também temos tido um papel muito ativo (...).

Acho que fazemos um pouco esse papel de trazer as considerações internacionais de política externa que podem incidir e também de procurar integrar esse aspecto na política externa brasileira (RIZZO, 2010).

O representante do MS destaca a importância de se envidar maiores esforços para debater questões relativas à integração dos refugiados. Assim, avalia que:

Não existe uma coordenação efetiva na linha de construção de ações estruturadas, direcionadas para a integração dos refugiados na sociedade brasileira. Não temos isso ainda. Temos discutido muito isso, mas temos que avançar. Ações pontuais vêm sendo construídas, vêm sendo desenvolvidas com êxito, mas ainda não há uma coerência formal e estrutural (QUITO, 2010).

De fato, uma política de integração deve ser pensada como desdobramento da adoção de uma política de admissão de refugiados. Ou melhor, seguindo os termos colocados por Hammar (2005), uma política de regulação migratória deve se fazer acompanhada por uma política em relação aos imigrantes acolhidos no país receptor.

O processo de elegibilidade, que tem sido privilegiado de forma geral pelo Comitê Nacional, refere-se às regras sobre concessão do estatuto de refugiado e consequente ingresso territorial no país. Ao passo que as demais tarefas, que têm sido exercidas de forma secundária, relacionam-se com o processo de integração local dos

refugiados e às condições de vida a eles propiciadas internamente. Nessa linha, entendemos que as atribuições do CONARE de orientação e coordenação de ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados requerem discussão sobre adoção de políticas públicas²⁰³ (em termos de documentação, moradia, saúde, trabalho, alimentação, educação, etc.).

No que diz respeito à propositura de políticas públicas que beneficiem o grupo no país, o coordenador-geral enfatizou: “O CONARE não formula políticas públicas. Pode até ser que, no âmbito das reuniões ordinárias ou extraordinárias, surjam políticas públicas que depois são desenvolvidas por cada um dos ministérios envolvidos” (LEÃO, 2009). Por outro lado, reconheceu a importância dessa questão:

(...) temos a intenção de gerar debates mais profundos para a geração de políticas públicas e nisso estamos como um espaço de discussão entre as diferentes esferas não só da União, como também dos estados e municípios, para desenvolver políticas públicas para a consolidação do programa brasileiro de refúgio (LEÃO, 2009).

A reflexão em torno de políticas que possam favorecer a inserção dos refugiados não só no nível federal, mas também estadual e municipal, remete novamente ao CONARE. Torna-se relevante trazer para esse espaço institucional outros atores importantes em relação à temática dos refugiados.

Nesse sentido, o representante do MRE destacou a proposta de realizar uma reunião mais abrangente, com o CONARE ampliado, para tratar do reassentamento com representantes da sociedade civil e, ainda, de governos estaduais e municipais. O propósito era obter maior integração entre os diversos atores. Em suas palavras:

Percebemos que havia energias e recursos dentro da própria Federação que poderiam concorrer para um programa de integração mais integrado, mais efetivo. (...) Isso permitiu uma série de conclusões muito interessantes. Primeiro, de como aproveitar políticas públicas já existentes para integração de refugiados, por um lado, como resolver problemas que

²⁰³ Jubilut (2006), Barreto (2010), González (2010) também parecem entender nesse sentido.

são comuns a essas esferas do governo federal, como melhorar a interlocução entre esses diversos atores (RIZZO, 2010).

A reformulação institucional do CONARE, inclusive em relação aos membros que compõem o colegiado é abordada também por outros integrantes entrevistados. A representante do IMDH comenta que:

[se fosse hoje], talvez ao invés de entrar um representante da sociedade civil, poderia entrar mais do que um. Ao invés de cinco ministérios, poderia entrar sete ou oito, porque [por exemplo] o Ministério das Cidades, que trabalha com a moradia, é fundamental para a integração dos refugiados. Não está no CONARE, não existia na época. Nem o Ministério do Desenvolvimento Social ou a Secretaria Especial de Direitos Humanos (MILESI, 2009).

O coordenador-geral do Comitê completa que:

(...) o debate é constante no sentido de remodelar a composição do CONARE (...). Existe essa preocupação. Agora, para isso, é preciso a mudança da lei²⁰⁴. (...) Mas essas organizações podem ser e já foram muitas vezes convidadas para as reuniões. Elas não participam regularmente, mas em algumas situações específicas, quando são convidadas (LEÃO, 2009).

Ao se pensar sobre uma possível reestruturação do CONARE, ainda se revela fundamental pensar em mecanismos para participação dos refugiados nesse processo de debate sobre medidas de políticas públicas a serem propostas dentro da arena institucional.

²⁰⁴ À época, havia um debate acirrado em torno do caso de Cesare Battisti. Repercussões externas e internas eclodiram após a concessão de refúgio ao italiano, dada pelo Ministro da Justiça, que reformou a decisão tomada em primeira instância pelo CONARE. Nas relações bilaterais, o governo italiano, dentre outras medidas, ameaçou boicotar a compra de produtos brasileiros. Também afirmou que levaria o caso à Corte de Haia. No âmbito doméstico, o Legislativo propunha se tornar responsável pela decisão sobre o reconhecimento do estatuto de refugiado no Brasil que, com base na legislação nacional, era atribuição do CONARE e do Ministro da Justiça, os quais estavam atrelados ao Poder Executivo. O Judiciário também havia tomado parte nesse processo decisório, ao analisar o mérito do pedido de refúgio, quando do julgamento da extradição solicitada pelo governo italiano. Assim, o coordenador-geral do Comitê explicava que: “No atual momento, a lei passa por tantos turbilhões no Congresso, senadores que estão tentando tomar para si o direito de eleger quem é refugiado (...). Então, propor uma mudança pode ensejar mudanças não produtivas para o refúgio em geral. Esse não é o momento propício para propor mudanças na nossa lei” (LEÃO, 2009).

Nesse ponto, sobressai o relato de um dos fundadores do Centro de Defesa dos Direitos Humanos dos Refugiados (CEDHUR), uma associação formada por refugiados congolese no país. Ele expôs em entrevista que, embora tenha tentado uma aproximação com o CONARE no início de seu funcionamento, a pessoa encarregada pela coordenação-geral enfatizou que “não dialogava com refugiados” (CEDHUR, 2009). O representante da associação de refugiados, no entanto, refuta essa postura, argumentando que:

Nós achamos que, pelo estágio jurídico-social que o Brasil experimenta agora, é um erro não dar voz às pessoas objetos das políticas (...). A nossa presença lá iria ajudar bastante o CONARE, no sentido de começar a pensar a reformular o CONARE, a pensar como modelo mais atuante, voltado para programas, para políticas públicas para integração dos refugiados (CEDHUR, 2009).

Com relação à estrutura montada para promover a integração no país, o fundador do CEDHUR demonstra conhecer o papel exercido por atores não estatais e estatais. Quanto ao trabalho da sociedade civil, realizado, em especial, pela Cáritas, considera que “é um apoio importante, o indivíduo chega num país desconhecido, sem família, sem referências, e a primeira referência que tem é a Cáritas. É importante que ela esteja lá, é importante que continue fazendo o seu trabalho, isso é fundamental”. Especialmente com a instituição sediada no Rio de Janeiro, com a qual teve maior proximidade, enaltece a possibilidade de diálogo: “Eu louvo o pessoal da Cáritas do Rio de Janeiro, com quem tivemos a oportunidade de dialogar várias vezes, reunir, conversar, discutir, partilhar informações, partilhar o modo de formular demandas” (CEDHUR, 2009).

Em relação ao papel desempenhado pelo ACNUR, relata que: “todas as vezes que conversei com o pessoal do ACNUR, percebi que eles têm algumas limitações, e são políticas. Eles não podem exigir muito do Estado brasileiro, porque o ACNUR acha que o Brasil já faz muito em acolher, porque há países que não recebem refugiados” (CEDHUR, 2009).

A concretização de demandas dos refugiados, no entanto, encontra limites também porque, segundo ele: “as pessoas achavam que nós não tínhamos o direito de

reivindicar, quer dizer, a gente não é gente, a gente não tinha o direito de dizer ‘estamos com fome, estamos precisando trabalhar, precisamos disso, daquilo outro, de uma acolhida’” (CEDHUR, 2009). Isso remete aos estigmas que rondam a categoria de refugiado e a visão de que devem se conformar passivamente com o que lhes é oferecido pelas instituições, como pontuado pela literatura, o que dificulta também a participação.

Ainda que a participação dos refugiados não tenha sido contemplada, a necessidade de se discutir políticas públicas direcionadas ao grupo ecoou em dois estados e em um município da Federação, nos quais se situa grande parte da população refugiada, especialmente porque algumas áreas (como saúde e educação) dependem da execução no âmbito local.

6.5. Novas instituições e atores em prol dos refugiados

O tema dos refugiados passou a ser tratado não mais apenas na esfera federal, mas também na estadual e na municipal. Assim se dava a criação: do Comitê Estadual para os Refugiados (CER), em São Paulo, do Comitê Intersetorial Estadual de Política de Atenção aos Refugiados (CIEPAR), no Rio de Janeiro, e do Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados (CPIR), ligado à Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH), no município de São Paulo.

O objetivo principal dos comitês consistia na formulação e implementação de políticas públicas para refugiados em âmbito local, o que facilitaria o processo de integração. Distinguindo-se do CONARE, que atua precipuamente como comitê de elegibilidade de refugiados, as instituições estaduais e municipal se destinavam a discutir e propor medidas voltadas para as condições de vida propiciadas ao grupo. Em contraste com o comitê nacional, incluíam outros atores importantes para estimular a integração local, embora não tenham previsto igualmente a participação dos refugiados.

Um dos fatores que justificavam a constituição dessas novas instituições era o fato de que ambas as capitais abrigavam a maioria dos refugiados situados no país. Além disso, no caso de São Paulo, funcionários da alta burocracia do governo estadual e municipal se identificavam com o tema dos refugiados, por terem sido exilados durante a ditadura militar (como o então governador paulista, José Serra).

O comitê estadual paulista, fundado no final de 2007, com funcionamento no início do ano seguinte, teve em sua composição: o Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania (no exercício da presidência); além de representantes da Casa Civil e das Secretarias de Economia e Planejamento, da Habitação, de Assistência e Desenvolvimento Social, do Emprego e das Relações de Trabalho, da Educação, da Saúde, de Relações Institucionais, da Cultura, da Segurança Pública; bem como dois representantes de organizações não governamentais voltadas para assistência e proteção de refugiados no estado e no país. O ACNUR participa como convidado com direito a voz, sem voto (SÃO PAULO, 2007).

Em comparação ao modelo do Comitê Nacional, o colegiado paulista ampliou a participação da sociedade civil. Outras secretarias relevantes para a integração dos refugiados, como a da habitação, da assistência e desenvolvimento social e de segurança pública, também foram abarcadas em seu desenho institucional.

O CER, segundo relato do coordenador-geral, deveria funcionar como câmara de diálogo e articulação de políticas públicas, a partir das demandas de refugiados colocadas tanto pela sociedade civil como pelo ACNUR (ALMEIDA, 2010). Com relação à inclusão dos refugiados, o entrevistado explicava que:

É um momento inicial do comitê, para realmente ganhar experiência no tema. Acho que seria interessante refugiados, à medida que se tivesse demandas específicas de grupos. No Brasil, há refugiados de 72 nacionalidades diferentes. Se formos acolher todas, teremos uma representação de no mínimo 72 pessoas, o que numa reunião se tornaria inviável. Acho que temos que pensar em demandas específicas, que vêm sendo trazidas pelos representantes. Por exemplo, o grupo de palestinos em São Paulo é um grupo problemático. Então, não tem como trazê-los

nas reuniões, porque, muitas vezes, não se conseguiria entender nem o que está sendo dito (ALMEIDA, 2010).

O comitê paulista reiterou, com isso, a representação dos refugiados pelos atores não estatais, da sociedade civil e organização internacional. Porém, havia o reconhecimento da necessidade de se refletir sobre “alguma forma dos refugiados terem um lugar no âmbito do comitê, mas como isso será feito é um desenho institucional em que temos que pensar” (ALMEIDA, 2010).

Em termos de propostas políticas, apenas debates e iniciativas pontuais para atender a demandas particulares de refugiados estavam em curso no Comitê no início de 2010. O foco naquele momento era buscar inserir os refugiados em políticas já existentes no estado de São Paulo. As medidas adotadas até então seguiam três frentes de atuação: questões de segurança pública relativas a refugiados reassentados no interior do estado, questões de saúde abarcando hospitais e reassentados e a inclusão de refugiados e solicitantes de refúgio em programa estadual sobre postos de trabalho (JUBILUT, 2010). O próximo passo seria pensar na formulação de políticas específicas para refugiados (ALMEIDA, 2010). Na apreciação de Jubilut:

Fica claro com as ações do Comitê – as quais envolvem grupos de refugiados, mas não sua população inteira – que o mesmo não possui a intenção de gerenciar casos específicos, mas que ainda precisa adotar políticas públicas que beneficiem toda a população de refugiados do estado. É importante que o Comitê tenha começado a agir em casos específicos trazidos à sua atenção, mas faz-se essencial que políticas públicas de caráter mais amplo sejam sua principal preocupação em ações futuras (JUBILUT, 2010, p. 46-47).

Por sua vez, o comitê estadual carioca, instituído no final de 2009, com início das atividades a partir do ano seguinte, formava-se por representantes das Secretarias de Direitos Humanos (no exercício da presidência), de Assistência Social, de Saúde e Defesa Civil, de Educação, de Trabalho e Renda, de Governo e de Segurança. Podem vir a integrar o colegiado representantes: da Defensoria Pública Estadual, do Ministério Público Estadual,

da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado, da OAB-RJ, do ACNUR, do CONARE, de duas universidades indicadas pelo fórum de reitores do estado, da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (enquanto representante dedicada à proteção e assistência de refugiados), além de instituições com “atividades voltadas para a defesa e promoção dos direitos dos refugiados”, a depender da demanda e aprovação da maioria dos membros (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2009).

Analisando a composição do comitê carioca, em relação ao comitê paulista e ao Comitê Nacional, uma inovação foi a possibilidade de participação de representantes acadêmicos e órgãos do Judiciário e Legislativo. Porém, preponderou a representação de órgãos estatais, já que a participação de instituição da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro) ficou condicionada à demanda e aprovação pelos demais membros.

Além disso, as funções do CIEPAR englobavam:

- I – elaborar, implementar e monitorar o plano estadual de políticas de atenção aos refugiados;
- II – articular convênios com entidades governamentais e não governamentais buscando assistir os refugiados;
- III – acompanhar os processos de encaminhamentos e acolhimento dos casos que se apresentarem para o Estado do Rio de Janeiro (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2010).

Recém-criado, o comitê carioca também não possuía ainda políticas direcionadas ao grupo, mas procurava se organizar com o intuito de refletir sobre a formulação do plano estadual em relação aos refugiados²⁰⁵.

O comitê municipal paulista, por sua vez, criado em 2009, constituía-se como uma “iniciativa para congregar esforços de instituições e pessoas que atuam na defesa dos direitos humanos de imigrantes e refugiados, buscando propiciar um espaço de discussões

²⁰⁵ No final de 2011, em reunião realizada pelo comitê, discutiram-se estratégias para a elaboração do plano estadual de políticas relativas aos refugiados. O tema ainda deveria ser mais debatido, por meio de uma audiência pública e um seminário envolvendo lideranças e autoridades governamentais (DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO, 2011).

quanto às políticas públicas voltadas para essas populações”. A participação²⁰⁶ no colegiado abrangia não apenas órgãos governamentais, como entidades da sociedade civil voltadas para as causas humanitárias e migratórias (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2009). Nota-se que, no âmbito municipal, houve uma combinação entre as temáticas dos direitos humanos, das migrações e dos refugiados.

No início do ano seguinte, o comitê municipal havia se dedicado principalmente à questão da documentação de imigrantes e refugiados residentes em São Paulo. Além disso, tinha trabalhado em prol daqueles que poderiam ser beneficiados pela anistia, nos casos que se enquadravam na Lei de 11.961 de 2009 (GREGORI, 2010a).

Ainda não é possível visualizar a atuação dos comitês, devido ao pouco tempo de existência institucional. Mas há a perspectiva de que outros estados onde reside contingente significativo de refugiados (como Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte) venham a instituir também novos órgãos (RODRIGUES, 2010). Resta saber se terão um caráter mais propositivo e, mais ainda, se haverá a adoção de políticas públicas em prol dos refugiados no âmbito estadual e municipal.

Outras instituições que passaram a se envolver com a temática dos refugiados no país foram as universidades. A partir de 2003, instituíram-se as Cátedras Sérgio Vieira de Mello²⁰⁷, uma iniciativa do ACNUR para difundir o tema dos refugiados, mediante

²⁰⁶ Instituições participantes: Comissão Municipal de Direitos Humanos, Projeto Cibernarium da SMPP, Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns da PUC-SP, Projetos Sociais, Decanato de Extensão Mackenzie, Centro Pastoral dos Migrantes, Casa do Migrante, Pia Sociedade dos Missionários de São Carlos, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Missionárias Scalabrinianas, Associação Humanista, Instituto de Desenvolvimento da Diáspora Africana no Brasil (IDDAB), Instituto Polis, IMDH, Refugees United, Primo Filmes, Brasil das Arábias, Federação Italiana: Trabalhador, Migrante e Família (FILEF) e Centro Cultural Africano (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2009).

²⁰⁷ Sérgio Vieira de Mello dedicou grande parte de sua vida ao trabalho em prol dos refugiados, atuando como funcionário do ACNUR. Em 2003, o brasileiro foi designado para assumir o então recém-criado posto de Alto Comissário dos Direitos Humanos da ONU. No mesmo ano, contudo, foi uma das vítimas do atentado ao Escritório da ONU em Bagdá, no Iraque, que matou mais de 20 funcionários da organização internacional. No momento da explosão, ele estava discutindo a situação dos refugiados iraquianos em países vizinhos, numa reunião com o professor Gil Loescher, que sobreviveu ao atentado. Para maiores detalhes sobre a biografia de Vieira de Mello, ver: POWER, Samantha. *Chasing the flame: Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world*. The Penguin Press: New York, 2008.

Atualmente, existem Cátedras Sérgio Vieira de Mello instituídas nas seguintes universidades: PUC-SP, UVV, UNIEURO, UNISANTOS, USP, PUC-RJ (JUBILUT, 2003; PINTO, 2011).

inclusão curricular, eventos acadêmicos e projetos de pesquisa, e engajar universidades latino-americanas em atividades destinadas aos refugiados, contribuindo para a adoção de políticas públicas voltadas ao grupo (RODRIGUES, 2010; PINTO, 2011). Com isso, mais um ator importante passava a se integrar aos atuantes na causa dos refugiados no Brasil (HAYDU, 2011). Trazer a academia e, ao mesmo tempo, abrir o espaço acadêmico para o debate poderia estimular o aprimoramento de discussões e resultados profícuos nessa temática.

O ponto fundamental é que as instituições de ensino superior são responsáveis, além do ensino, pela realização de pesquisa e projetos de extensão. No âmbito do ensino, a informação e divulgação sobre quem são os refugiados, ao lado de outras questões sobre o tema, revelam-se essenciais. Como desempenham o papel de formação de pessoas, colocar a temática dos refugiados em pauta pode favorecer a construção de relações entre o grupo e a comunidade local. Na órbita da pesquisa, a produção acadêmica, a partir do desenvolvimento de discussões teóricas e conceituais, bem como da análise empírica dessa temática também se faz necessária. Mas talvez seja na área da extensão que a academia possa dar sua maior contribuição, promovendo projetos direcionados aos refugiados. Nesse sentido, as universidades²⁰⁸ que já implementam projetos desse tipo podem ser vistas como novos atores a compor a rede dos que se dedicam a propiciar o processo de integração local dos refugiados no país. Por fim, o engajamento dessas instituições pode ajudar na solução de questões relacionadas à educação.

O acesso dos refugiados à educação no país passou a ser facilitado através de processo seletivo estabelecendo regras específicas para ingresso em cursos de graduação oferecidos por universidades públicas. UFSCar, UFMG, UFJF e UNISANTOS se destacam nesse sentido (RODRIGUES, 2010; UFSCAR, 2008; ACNUR, 2012). Outras instituições de ensino também disponibilizam vagas, que podem ser preenchidas por refugiados (COELHO, 2010).

²⁰⁸ Dentre elas, pode-se citar: UFSCAR, UFMG, UFJF, UUV, PUC-SP, PUC-RJ, UNICAMP, USP, UNISANTOS, UNIEURO, FMU (HAYDU, 2011).

A rede brasileira de apoio a refugiados, formada por instituições da sociedade civil, ampliou-se sobremaneira, reunindo aproximadamente 100 organizações²⁰⁹ envolvidas com o trabalho em prol do grupo no país, sendo reconhecida como a maior rede na América Latina (NOGUEIRA, MARQUES, 2008; SILVA, RODRIGUES, 2009).

O governo brasileiro, por sua vez, começou a destinar recursos financeiros aos programas implementados para refugiados um ano após o estabelecimento do programa regional de reassentamento. Em 2005, o governo doou ao ACNUR US\$ 50.000,00, valor que diminuiu em 2007, passando para US\$ 30.000,00. Em 2010 e 2011, as somas se tornaram mais altas, de respectivamente US\$ 3.500.000 e US\$ 3.700.000, e passaram a ser marcadas, devendo ser empregado 40% do valor total no país (ACNUR, 2011c).

Ainda assim, o processo de integração socioeconômica e interação cultural dos refugiados enfrenta grandes desafios, sendo que os maiores problemas se referem a oportunidades de emprego, moradia e ao sentimento de discriminação vivenciado pelo grupo no país. Além disso, a diversidade cultural entre os refugiados desponta como uma dimensão que acarreta maiores dificuldades em termos de integração local. De acordo com estatística de 2011 do CONARE, 4.401 refugiados de 77 nacionalidades diferentes residiam no Brasil (CONARE, 2011). Trata-se do país receptor de refugiados com maior diversidade de origens acolhidas (RODRIGUES, 2010).

²⁰⁹ Dentre elas: Cáritas Diocesana de Rio Branco, Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Educação Popular (AC); Arquidiocese de Manaus – Pastoral do Migrante, Pastoral da Mobilidade Humana de Tabatinga, Cáritas Arquidiocesana de Manaus, Diocese de São Gabriel da Cachoeira, Prelazia de Tefé – Cáritas (AM); Paróquia Nossa Senhora das Graças (AP); Cáritas Regional da Bahia, Cáritas de Ilhéus (BA); de Fortaleza – Pastoral do Migrante (CE); IMDH, CSEM, Casa Madre Assunta, Pastorais da Mobilidade Humana (DF); NUARES, Cáritas Arquidiocesana de Vitória (ES); Centro de Acolhida ao Migrante, Comunidade Mãe dos Caminhantes (GO); Arquidiocese de Mariana, Paróquia Sant’Ana, Vicariato Ação Social da Arquidiocese de BH (MG); CEDAMI, Arquidiocese de Campo Grande, Diocese de Corumbá – Pastoral do Migrante, Diocese de Dourados – Pastoral do Migrante, Comissão Católica de Fronteiras (MS); Pastoral do Migrante, Centro do Pastoral do Migrante (MT); Comissão de Justiça Regional (PA); Centro Diocesano de Apoio ao Pequeno Produtor (PE); CEAMIG, CEAPAM (PR); CARJ (RJ); CDHMP (RN); Comissão Justiça e Paz – Arquidiocese de Porto Velho, Comissão Diocesana Brasil-Bolívia, Pastoral do Migrante da Arquidiocese de Porto Velho (RO); Centro de Migrações e Direitos Humanos (RR); ASAV, CAM, CIBAI (RS); CASP, CRSP, Centro de Defesa de Direito Humanos de Guarulhos, Centro de Apoio ao Migrante, Centro Pastoral dos Migrantes, Casa de Acolhida para Mulheres Egressas e Refugiadas, Comunicação Missão Paz São Paulo (SP) (Disponível em: <<http://www.migrante.org.br>>. Acesso em: 30 nov. 2011).

Os refugiados, por constituírem uma população estrangeira com particularidades, apresentam demandas específicas. O aprendizado da língua local tem sido viabilizado por cursos oferecidos pelas instituições que compõem a rede de apoio. Na área da saúde, o atendimento médico realizado nos hospitais dos servidores no Rio de Janeiro e no hospital das Clínicas em São Paulo tem se tornado referência para os refugiados.

Por outro lado, pendem ações mais assertivas favoráveis à integração local e condições de vida dessa população abrigada no país. Como bem afirmam Silva e Rodrigues (2009, p. 50) ao pontuar a importância dos atores estatais nesse processo: “(o) Estado ainda está longe de adotar políticas públicas concretas e aportar recursos suficientes para facilitar e favorecer a integração dos refugiados”.

6.6. Antigas questões, renovados desafios postos à frente:

Ao final de 2010, uma política em relação aos refugiados havia sido formal e institucionalmente constituída no Brasil, estruturada em torno de atores estatais e não estatais, após mais de uma década em vigor da legislação específica brasileira e do funcionamento do Comitê Nacional para os Refugiados.

Observou-se continuidade na política adotada no período anterior, com a manutenção do tratamento do tema dos refugiados como parte do tema mais amplo dos direitos humanos, tanto em termos de política externa como interna, assim como das relações entre os atores envolvidos na temática.

O enfoque no reassentamento não só foi mantido, como ganhou maior peso, com a propositura e estabelecimento de um novo programa no âmbito regional. Além disso, instituiu-se um procedimento acelerado para julgar casos urgentes de reassentados. Pouco depois, o Brasil assumia a posição de país emergente de reassentamento de refugiados e o governo passou a investir recursos financeiros nos programas implementados para refugiados no país.

Os fatores que nortearam essa posição estatal tinham caráter externo e interno e se conjugavam com a articulação com atores não estatais (instituições da sociedade civil e ACNUR). A política referente aos refugiados atendia a interesses governamentais de política externa voltados para a cooperação internacional, especialmente as coalizões Sul-Sul, a defesa dos direitos humanos e a atuação frente às organizações internacionais, em especial a ONU. Também se inseria na política doméstica de direitos humanos, a qual foi reforçada institucionalmente, com a vinculação da Secretaria Especial de Direitos Humanos à Presidência da República, e teve seguimento com o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos.

A proposta do programa de reassentamento regional se conectava às diretrizes de política externa voltadas para a priorização das relações com países da América do Sul e para o fortalecimento da liderança regional do Brasil. A recepção de refugiados colombianos estava ligada à preocupação em manter a estabilidade regional e se justificava pelo princípio de compartilhamento de responsabilidades e pela solidariedade internacional.

A iniciativa brasileira rendeu frutos ao possibilitar maior aproximação com a agência da ONU, que elogiou o tratamento dado aos refugiados no país em termos de legislação e de acolhida, além de reconhecer o papel de líder regional na América do Sul. Vale lembrar que o Alto Comissário para os Refugiados visitou pessoalmente o Brasil em 2005. Em outra ocasião, o representante também teceu elogios ao país, em função da adoção do programa de reassentamento e especialmente pelo processo célere adotado para apreciação de pedidos em caráter de urgência.

Além disso, o Escritório do Brasil, que havia sido desativado em 1999, voltou a funcionar no ano de propositura do programa regional. O objetivo da agência internacional era capacitar pessoal para atender refugiados reassentados que seriam instalados ao Brasil, reconhecendo o papel estratégico do país na região.

O programa regional proporcionou maior visibilidade internacional ao Brasil, ao ser considerado país emergente de reassentamento de refugiados em 2006. O país passava a emergir não apenas econômica e politicamente, mas também na área dos

refugiados. A nova posição ocupada pelo Brasil também se relacionava ao objetivo de inserir o país como *global player*, com maior participação nas decisões multilaterais.

A execução do programa regional de reassentamento contava com o apoio financeiro do ACNUR e com as organizações da sociedade civil, que atuavam para propiciar a integração local dos refugiados no país. Esse processo se revelava menos complicado, visto que os colombianos apresentavam maior afinidade cultural com a população brasileira, por serem da mesma região, e pela proximidade entre as línguas materna e local.

Enquanto o programa de reassentamento solidário focalizou a recepção de afegãos por meio de projeto-piloto, valendo-se do contexto pós-11 de setembro, o próximo grupo a ser acolhido seriam os palestinos. Vale lembrar que os dois grupos de refugiados são os maiores em números no mundo. Ambas as decisões se pautaram por elementos de política externa. No caso dos palestinos, destacava-se a projeção da questão palestina no cenário internacional. Por outro lado, novamente se verificaram dificuldades internas em termos de integração local de grupos culturalmente distintos da população local, que podem ser percebidas pelos protestos liderados pelos palestinos.

Por outro lado, a temática dos refugiados passou a ser tratada em outros níveis da federação, com a constituição de novos comitês, no plano estadual e municipal. Ainda se observou o envolvimento de novos atores com essa temática, como as universidades. Por fim, houve ampliação da rede de proteção, agregando novas instituições da sociedade civil atuando em prol do grupo no país.

Em que pesem os novos esforços empreendidos tanto por atores estatais como não estatais, no período posterior ao processo de institucionalização do tema dos refugiados no Brasil, não se verificaram inovações legislativas substanciais. Especialmente regras que pudessem auxiliar na implementação da política relativa aos refugiados e, sobretudo, na área da integração local. As resoluções editadas pelo CONARE não trataram dessa questão, tampouco do reassentamento. Nesse sentido, nota-se que o Comitê Nacional tem se dedicado a exercer sua função de elegibilidade, deixando em segundo plano as atividades

de coordenação e orientação de ações voltadas para proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. Isso demonstra uma priorização do enfoque na admissão territorial em relação às condições de vida dos refugiados propiciadas internamente.

Os desafios em torno da integração local permanecem e não foram devidamente enfrentados na etapa seguinte à adoção da lei brasileira sobre refugiados. As questões mais preocupantes dizem respeito às condições socioeconômicas dos refugiados que vivem no Brasil, em termos de moradia, trabalho e discriminação. Além disso, segundo os refugiados, há problemas no apoio prestado pelas instituições que trabalham com eles (Cáritas, CONARE e ACNUR). De acordo com refugiados entrevistados, seria necessário ter maior contato especialmente com o CONARE, mas também com o ACNUR. Nesse sentido, coloca-se a questão da participação dos refugiados nas decisões sobre assuntos que os afetam, abrindo-se a possibilidade de maior diálogo institucional. Esses pontos merecem ser aprofundados – o que faremos a seguir, na conclusão.

O conteúdo das decisões relativas aos refugiados adotadas nesse período, assim como os fatores externos e internos, as relações entre os atores, as regras de entrada e condições de vida dos refugiados se encontram sintetizados abaixo no Quadro 15.

QUADRO 15 – POLÍTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS (2003-2010)

<i>Decisões estatais sobre refugiados</i>	Programa de Reassentamento Regional Recepção de reassentados colombianos e palestinos Posição frente aos fluxos de refugiados: país acolhedor e emergente de reassentamento
<i>Relação interno/externo: fatores externos</i>	Política externa: defesa dos direitos humanos, multilateralismo, cooperação com organizações internacionais, coalizões Sul-Sul, liderança regional, projeção como <i>global player</i>
<i>Relação interno/externo: fatores internos</i>	Política interna: direitos humanos (lançamento do III PNDH, Secretaria Especial de Direitos Humanos passa a ser ligada à Presidência da República)
<i>Relação com atores não estatais</i>	Organização internacional: financiamento e monitoramento das atividades das parceiras, participante com direito a voz no processo de elegibilidade no CONARE; treinamento e capacitação para programa de reassentamento Instituições da sociedade civil: provedoras de assistência; participante com direito a voto no processo de elegibilidade no CONARE

<i>Regulação sobre entrada de refugiados</i>	Legislação nacional (específica sobre refugiados); resoluções do CONARE, programa de reassentamento regional, procedimento <i>fast track</i> para reassentados
<i>Condições de vida dos refugiados no país</i>	<p>Medicamentos, auxílio financeiro, assistência em geral propiciada por instituições da sociedade civil, com recursos do ACNUR; inclusão em políticas públicas destinadas aos nacionais (saúde, educação etc.)</p> <p>Governo passa a destinar recursos aos programas para refugiados</p> <p>Problemas de moradia, saúde, trabalho e discriminação</p> <p>Apoio prestado por instituições estatais e não estatais avaliado, em geral, como insuficiente pelos refugiados (com base nos dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil)</p> <p>Protesto de reassentados palestinos: dificuldades em termos de integração local</p>

Fonte: elaboração própria.

CONCLUSÃO

1. Política brasileira em relação aos refugiados: panorama histórico

A política em relação aos refugiados se situa na intersecção entre as dimensões internacional e doméstica. Envolve não apenas as regras sobre o reconhecimento e a admissão de refugiados no território nacional, mas também os termos das condições de vida propiciadas internamente. Tal política merece ser analisada a partir do conteúdo das decisões materializadas em prol desses migrantes internacionais forçados, com base no processo decisório de que participam atores estatais e não estatais. Situando-a no tempo e no espaço, é possível apreender as instituições, as ideias e os interesses que a nortearam, compreendendo a posição que o país assumiu frente aos fluxos de refugiados.

Analizamos os períodos históricos em que se desenvolveu a política brasileira em relação aos refugiados, a partir dos fatores externos e internos, das relações tecidas entre os atores, das regras de entrada e das condições de vida dos refugiados no país. Partimos da hipótese de que as decisões estatais brasileiras sobre refugiados se pautaram pela instituição de regras sobre a entrada no território nacional à medida que houve conexão do tema dos refugiados com outros fatores de interesse interno e externo, em contextos históricos específicos. Em contrapartida, não tiveram como foco as condições de vida dos refugiados após o ingresso no território nacional, buscando-se propiciá-las a partir da articulação com atores não estatais (instituições da sociedade civil e/ou organização internacional). Assim, as decisões estatais configuram a política brasileira relativa aos refugiados no sentido de regulação imigratória (*regulation policy*), não acompanhada pela devida estruturação das condições de vida propiciadas no país (*immigrant policy*), elemento que entendemos fundamental para compor uma consistente e efetiva *refugee policy*.

Com base na revisão da literatura especializada, no exame da legislação brasileira, instrumentos e acordos internacionais, na documentação pesquisada em diversos arquivos históricos, nas entrevistas realizadas com representantes de instituições e na

análise do banco de dados, reunimos elementos de sustentação para demonstrar a hipótese levantada. É possível esmiuçar cada período histórico a fim de constatá-la.

No pós-guerra, as regras sobre ingresso territorial de refugiados se consubstanciavam nos decretos referentes à assinatura e ratificação da Convenção da ONU de 1951, com adoção da reserva geográfica, nos decretos relativos aos acordos com organizações internacionais e nas instruções gerais orientadoras das missões brasileiras de seleção dirigidas aos campos de refugiados da Europa. A vinda dessa população estrangeira para o Brasil se assentava em interesses internos econômicos, sociais, étnicos, culturais e demográficos, voltados para a inserção do braço imigrante, com o escopo de estimular a indústria incipiente e a agricultura, além de preservar características europeias em meio à população brasileira. Ao mesmo tempo, vinculava-se a diretrizes de política externa no âmbito da Guerra Fria, em que acolher refugiados dissidentes soviéticos ajudava a descreditar o bloco soviético, segundo a lógica do embate bipolar. Portanto, houve uma associação entre fatores internos e externos que nortearam as decisões tomadas em prol dos refugiados europeus, assentadas na instituição das regras de entrada no país.

As condições de vida que seriam proporcionadas aos refugiados após o ingresso territorial não foram delineadas a partir de regras ou instruções. O governo brasileiro buscou a articulação com a organização internacional designada para refugiados (naquele momento, a OIR), a fim de viabilizá-las. Além do transporte ultramarítimo, o organismo financiava as despesas iniciais dos refugiados no país. Já o governo fornecia acomodação, alimentação e tratamento médico nas hospedarias de imigrantes, além de transporte interno. O governo lançou mão, dessa forma, da relação com a referida organização internacional com o intuito de propiciar a recepção desses estrangeiros no país.

Nesse período, a política em relação aos refugiados se voltou para a política regulatória, ao regular a admissão territorial e a seleção desses estrangeiros. O Brasil assumia, assim, a posição de país receptor via reassentamento ultramarítimo de refugiados europeus. O governo brasileiro firmou, durante o pós-guerra, um compromisso com o tema

dos refugiados que denominamos de seletivo, à medida que só eram reconhecidos e recebidos europeus.

Com a ditadura militar, o novo cenário político doméstico se marcou pela repressão, violência e violações de direitos humanos. O Brasil passou a ser alvo de denúncias sobre violações de direitos humanos perpetradas internamente, o que causou impactos na imagem internacional do país. Esse contexto político levou brasileiros a abandonarem o Brasil, exilando-se em outros países. O Brasil se tornou, com isso, país de origem, deixando de ser oficialmente país de acolhimento de refugiados. A dimensão da segurança, naquele momento, adquiria relevância não só em termos de política externa como de política interna. A ameaça comunista constituía o norte do ideário securitivo, que levou à instituição de leis e órgãos repressivos na esfera nacional. A preocupação securitiva também se deu no plano regional, marcada pela colaboração entre regimes ditatoriais para capturar adversários políticos no Cone Sul, conhecida como operação Condor.

Nesse momento, não havia regras aplicáveis ao ingresso de refugiados não europeus no país, devido à vigência da reserva geográfica à Convenção. O ACNUR reconhecia os argentinos e chilenos que chegavam ao Brasil como refugiados mandatários, enquanto o governo brasileiro os tratava como turistas. Diante dos fatores internos, externos e de âmbito regional, não havia interesse por parte do governo em receber formalmente e reconhecer o estatuto de refugiado a pessoas que fugiam de regimes também ditatoriais na região. Por outro lado, o governo se posicionou no sentido de tolerar a presença dos sul-americanos que conseguiram cruzar as fronteiras e se encontravam em território nacional, sob a condição de que deixassem o país o mais rápido possível.

As instituições da sociedade civil, por sua vez, passaram a assistir os sul-americanos, em meio ao cenário repressivo do regime militar, quando também se iniciou a atuação da organização internacional no país. Nesse momento político, a sociedade civil brasileira se colocou em oposição ao Estado, como resistência ao regime ditatorial. Dentre as instituições oponentes ao Estado repressivo, destacava-se a Igreja Católica, ramificada em seus vários órgãos, como a Comissão Justiça e Paz e a Cáritas Arquidiocesana do Rio

de Janeiro. Enquanto as instituições religiosas prestavam assistência, com recursos disponibilizados pela ONU, a agência especializada para refugiados se destacava por ser o ator responsável pelo processo de elegibilidade e pelas negociações com o governo brasileiro nos assuntos referentes ao grupo. Os sul-americanos se encontravam em território nacional em situação de trânsito com base em autorização do governo e acordo costurado com o ACNUR, mas estavam sob a proteção da organização internacional, que buscava o reassentamento em outros países.

Como não havia acolhimento formal de refugiados por parte do governo brasileiro, já que os sul-americanos não eram oficialmente reconhecidos como refugiados, as condições de vida após o ingresso territorial também não foram reguladas. Porém, houve a articulação entre atores não estatais com o escopo de viabilizá-las, já que o governo não tomava parte no processo de recepção. Os problemas em termos socioeconômicos foram apresentados a partir desse período, com base na documentação pesquisada. Nesse momento, atores de fundamental relevância passaram a se destacar: os refugiados. Ao invés de objetos passivos, colocavam-se como sujeitos, mobilizando-se frente às instituições que atuavam em prol deles no país, a fim de que suas necessidades e demandas fossem satisfeitas. As primeiras manifestações despontaram, lideradas por refugiados argentinos e chilenos. E tiveram como norte o pleito por reassentamento, devido a problemas relacionados com moradia e saúde e, principalmente, por questões de segurança. Se, de um lado, estigmas rondavam a figura do refugiado, visto como ativista político e reivindicador de demandas exageradas; de outro, os refugiados demandavam pedidos que nem sempre podiam ser atendidos, como o de reassentamento, que dependia da disponibilidade de outros países.

O tratamento da questão dos refugiados por parte do governo durante esse período do regime militar se marcou pelo recuo em comparação com o período do pós-guerra. A política em relação aos refugiados se pautou pelo caráter restritivo, por não admitir oficialmente o ingresso territorial de refugiados e não conceder formalmente esse estatuto jurídico. O Brasil, embora não mais configurasse oficialmente país de acolhimento

de refugiados, operou, na prática, como país de trânsito para reassentamento em outros países.

Com o processo de transição rumo à democracia, surgiram novos elementos políticos no cenário doméstico. A nova Lei de Segurança Nacional, a Lei de Anistia e o Estatuto de Estrangeiro abriam a possibilidade de regresso dos brasileiros exilados, assim como novas perspectivas para os refugiados no país. No final da década de 1970, algumas decisões sinalizavam que uma nova posição poderia vir a ser adotada, com a recepção de refugiados vietnamitas, após resgate em alto mar realizado por navios brasileiros, e a concessão de asilo a latino-americanos e outros grupos.

Em termos legais, a autorização para residência permanente e a concessão do estatuto de asilado constituíam inovações jurídicas naquele contexto. Contudo, ainda não havia regras aplicáveis aos refugiados não europeus, em virtude da vigência da reserva geográfica, assim como permanecia a ausência de interesses políticos por parte do governo em reconhecer oficialmente refugiados no país. Havia relutância em conceder o estatuto até aos europeus que se encontravam no país. Essa posição durante a fase de transição pode ser compreendida como resquício do ideário securitativo que orientava o regime militar em sua política externa e interna.

As decisões sobre casos pontuais, referentes aos vietnamitas e asilados não reconfiguravam oficialmente o Brasil como país de acolhimento de refugiados, já que, à época, o governo frisava não mais constituir o Estado brasileiro um país de imigração. Somente com a redemocratização, seguida pelos anos 1990, foi possível recuperar o posicionamento de país receptor e ampliar o leque de origens dos refugiados reconhecidos no país.

Com o processo de restauração do regime democrático, aliado à conjuntura de encerramento da Guerra Fria, novos passos foram dados, a exemplo da retirada da reserva geográfica à Convenção da ONU e a aplicação da definição mais ampla de refugiado dada pelo regime latino-americano. Na reconstrução pós-Guerra Fria, voltada para o multilateralismo e cooperação internacional, novos temas passaram a ser tratados pela

agenda mundial. Dentre eles, despontavam o tema dos direitos humanos e o das migrações. O Brasil precisava superar seu passado ditatorial e mudar sua imagem de país violador e desrespeitador de direitos humanos, a fim de obter maior credibilidade e legitimidade internacional. Nesse sentido, no tocante às instituições internas, a Constituição Federal de 1988 contemplava os direitos humanos como princípio a reger o Estado brasileiro nas relações internacionais, assim como previa a concessão de asilo.

Diante dos novos fatores internacionais e domésticos, novas regras passavam a regular a admissão dos refugiados no país. A Resolução do CNIg de 1988 passou a admitir os refugiados sul-americanos como estrangeiros temporários. Pouco depois, decretos colocavam fim à reserva geográfica e às reservas aos artigos da Convenção, permitindo a entrada de refugiados de todas as origens, ao passo que a Portaria Interministerial de 1991 garantia direitos aos refugiados no país. Os termos das condições de vida que seriam fornecidas aos refugiados não foram, contudo, regulamentados nesse momento.

A articulação entre atores estatais e não estatais (Estado, sociedade civil e organização internacional) passou a tomar forma no final dos anos 1970, no período de transição rumo à retomada do regime democrático, com o escopo de viabilizar a prestação de serviços a residentes permanentes e asilados recebidos no país. O governo brasileiro passou a tomar parte no processo de integração local de refugiados vietnamitas e asilados cubanos. A relação entre os três atores ganhou força nas décadas seguintes, configurando uma estrutura chamada de tripartite para lidar com os refugiados no Brasil. Novas organizações também passaram a trabalhar em favor do grupo nesse momento, como a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, que substituiu o trabalho da Comissão Justiça e Paz.

Ainda que os atores se articulassem para buscar viabilizar as condições de vida dos refugiados no país, continuaram os protestos e as ocupações lideradas por latino-americanos e vietnamitas, assim como o pedido de reassentamento em outros países, diante de dificuldades de adaptação, além de problemas em termos de moradia e emprego.

Em meados dos anos 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o marco legal consistiu na adoção da lei nacional sobre refugiados, que definiu as regras de

admissão territorial e concessão do estatuto de refugiado. Além disso, resoluções do CONARE e o acordo sobre o programa de reassentamento também regularam questões relativas ao ingresso de refugiados no país.

O tema dos direitos humanos teve destaque não apenas na política externa, mas também na política interna, com o lançamento de um programa nacional nessa área. No final da década, atrelado à questão dos direitos humanos, um arcabouço institucional foi elaborado a partir da aprovação de uma legislação específica e a instituição de um Comitê Nacional relativo aos refugiados. Também foi estabelecido o programa de reassentamento, tendo sido o Brasil escolhido pelo ACNUR como novo país de reassentamento de refugiados. A institucionalização do tema no país se conectava a fatores políticos externos, ligados à defesa dos direitos humanos, multilateralismo, cooperação e solidariedade internacional. Além disso, havia interesses das instituições da sociedade civil atuantes em prol dos refugiados no país, que pretendiam acolher esses migrantes internacionais forçados no país. A legislação e o Comitê Nacional para os Refugiados passaram a ser considerados modelos para a América do Sul, demarcando o pioneirismo brasileiro na região – o que também estava associado à liderança regional. A arquitetura institucional montada em relação aos refugiados proporcionava maior visibilidade ao Brasil, o que atendia ao interesse de obter maior protagonismo global. Portanto, houve uma associação entre fatores internos e externos que nortearam essas decisões tomadas em relação aos refugiados, ancoradas na constituição de novas regras que foram trazidas, sobretudo, pela legislação específica sobre o assunto.

O processo de elaboração da legislação sobre refugiados se marcou pela atuação tanto de atores estatais como não estatais. O governo tinha interesse na formulação da lei, que estava atrelada ao Programa Nacional de Direitos Humanos, e solicitou ao ACNUR pautas básicas para a minuta da lei. Para a organização internacional e as instituições da sociedade civil, também era importante a aprovação de uma legislação nacional. A agência da ONU se colocou como incentivadora desse processo e forneceu colaboração técnica. Já as instituições da sociedade civil se mobilizaram e fizeram o acompanhamento, junto com a organização internacional, do processo legislativo. Os atores

não estatais se articularam, então, para ter suas demandas atendidas por parlamentares. Constituiu-se, com a lei, uma nova instituição atrelada ao governo, porém com representação também da sociedade civil e da organização internacional: o Comitê Nacional para os Refugiados. Naquela arena institucional, os atores estatais e não estatais passaram a deliberar sobre questões relativas aos refugiados, a partir da conformação tripartite. O Estado brasileiro assumia o processo para reconhecimento do estatuto de refugiado. As instituições da sociedade civil também passaram a participar do processo de elegibilidade, ao passo que o ACNUR se retirava dessa tarefa, posicionando-se como financiador da assistência concedida aos refugiados e monitorador das atividades realizadas por elas.

Por outro lado, as condições de vida que seriam propiciadas aos refugiados após o ingresso territorial não foram definidas pela legislação nacional recém-instituída. Elas eram viabilizadas a partir da interação entre atores estatais e não estatais, a partir do tripé montado para estimular o processo de integração local. O Estado brasileiro se encarregava do oferecimento de serviços básicos, como saúde e educação. Já as instituições da sociedade civil ampliavam a rede de apoio para prestação de assistência, proteção e fomentar a integração. O ACNUR participava destinando verbas e monitorando esse processo, que, no seu entender, deveria ser assumido e gerido pelos atores locais no país. Ainda assim, havia problemas no processo de integração local dos refugiados que chegavam ao Brasil, o que também se observou em relação aos reassentados afegãos.

Nesse período, a política em relação aos refugiados se voltou novamente para a política regulatória, ao regular os critérios para concessão de refúgio e admissão territorial. O país mantinha a posição de receptor de refugiados e se lançava como país de reassentamento (posição essa que, vale lembrar, havia sido iniciada no pós-guerra e, nesse momento, foi retomada).

No início da década seguinte, durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, as regras sobre o ingresso de refugiados no país se basearam, além da legislação nacional, no programa de reassentamento regional, contido na Declaração e Plano de Ação do México,

assim como no procedimento acelerado de reassentamento e em novas resoluções do CONARE.

No período pós-institucionalização do tema no Brasil, o governo deu seguimento à política em relação aos refugiados formulada durante o governo anterior. O tema continuou sendo tratado dentro do tema mais abrangente dos direitos humanos, que continuava em destaque na política externa e interna. Outras iniciativas foram lançadas, como a proposta brasileira do programa regional de reassentamento e o procedimento acelerado para reassentados. Essas medidas se coadunavam com diretrizes de política externa, voltadas para a priorização da América do Sul, liderança regional, cooperação Sul-Sul e a projeção do país como *global player*. O ACNUR passou a reconhecer o papel do Brasil como líder, com o potencial para administrar e estabilizar crises humanitárias e de refugiados na região. As instituições da sociedade civil que trabalhavam em prol dos refugiados no país proliferavam, aumentando a rede de apoio constituída, que se tornava a maior na América Latina.

As condições de vida que seriam propiciadas aos refugiados após o ingresso territorial novamente não foram delineadas a partir de regras ou resoluções. A interação entre atores estatais e não estatais teve seguimento com o intuito de viabilizar o processo de inserção dos refugiados no país. Outras instituições da sociedade civil passaram a fazer parte dessa rede de apoio costurada em prol dos refugiados no país. Novos comitês foram constituídos no âmbito estadual e municipal, com o intuito de elaborar e implementar políticas direcionadas aos refugiados. As universidades também passaram a se engajar nessa temática, através das Cátedras Sérgio Vieira de Mello. O governo brasileiro, por sua vez, começou a destinar recursos ao ACNUR e financiar programas implementados para os refugiados no país, a partir de meados dos anos 2000.

A recepção de reassentados se deu em torno dos colombianos, através do programa regional, e também de palestinos. Contudo, os problemas em termos de integração local persistiam. Os reassentados palestinos protestaram em frente ao Escritório do ACNUR, afirmando não ter suas demandas atendidas no país. A pesquisa sobre

Condições de Vida da População Refugiada no país detectou que os maiores problemas se dão em termos de trabalho, moradia e discriminação. Outro ponto importante revelado se referia à avaliação do trabalho das instituições que atuam em prol dos refugiados no país: CONARE, ACNUR, Cáritas. O apoio prestado por elas foi apreciado, de modo geral, como insuficiente. De acordo com os dados da pesquisa, os refugiados relataram falta de contato com o CONARE. Ainda que em proporção menor, o mesmo foi atribuído ao ACNUR.

Nesse período, a política em relação aos refugiados se voltou para a política regulatória, ao estabelecer novas regras para admissão de refugiados, sobretudo relacionadas ao reassentamento. O país mantinha a posição de receptor de refugiados e passava a ser reconhecido como país emergente de reassentamento de refugiados.

A partir da documentação analisada, das entrevistas realizadas e do banco de dados da pesquisa sobre condições de vida da população refugiada no Brasil, constatamos que as condições de vida dos refugiados não foram reguladas ou especificadas em nenhum momento da política brasileira. Somente se observou a instituição das regras de entrada e admissão no país, que compõem a política de regulação, segundo definido por Hammar. As decisões sobre refugiados priorizaram, portanto, as regras de concessão do estatuto e admissão no país.

A política em relação aos refugiados se desenvolveu no Brasil em contextos históricos particulares, a partir da combinação entre fatores internos e externos, e envolveu a atuação de diversos atores, estatais e não estatais. Abrangeu a definição de regras sobre concessão de refúgio e ingresso territorial, ao passo que as condições de vida dos refugiados estiveram ligadas à articulação com a organização internacional e/ou instituições da sociedade civil, a fim de propiciá-las no país.

Após traçarmos o panorama histórico dessa política, nossa reflexão se verte para as contribuições e críticas que lhe podem ser tecidas e, especialmente, para a sua efetividade. A questão que nos norteia é apresentada a seguir.

2. Construimos uma política *para os* refugiados no Brasil?

A legislação nacional pode ser vista, seguindo os termos colocados por Frey, como arcabouço de uma política pública em relação aos refugiados elaborada pelo governo, com participação também dos atores não estatais, instituições da sociedade civil e organização internacional, que atuaram em prol da formulação da lei, acompanharam o trâmite legislativo e lograram passar demandas dentro do Parlamento.

A lei regulou os critérios de ingresso territorial e da concessão de refúgio, mas, como já ressaltado, não definiu aspectos relativos às condições de vida dos refugiados e os termos do processo de integração local. Delimitou, com isso, quem poderia ser reconhecido como refugiado e admitido no país após cruzar as fronteiras. Por outro lado, as medidas relativas à integração local não foram devidamente estruturadas, sendo que sua execução ficou a cargo precipuamente da sociedade civil, com recursos e acompanhamento da organização internacional. Tampouco foram editadas instruções normativas do Comitê Nacional a esse respeito.

A política relativa aos refugiados formulada enfatizou, portanto, a dimensão da política de regulação imigratória, ao criar instituições e regras sobre o estatuto de refugiado e os critérios para admissão territorial. O processo de elaboração da *refugee policy* no Brasil enfocou, assim, a *regulation policy*, ao prever regras sobre o ingresso de refugiados no país, relegando a *immigrant policy* à fase de implementação dessa política.

É importante refletir, então, sobre a forma como a política relativa aos refugiados foi delineada, no final dos anos 1990, o que nos conduz aos limites inerentes à sua formação. Pretendemos lançar luz sobre algumas questões, apresentando sugestões com o intuito de aprimorá-las.

Partimos do pressuposto de que o sucesso de uma política relativa a refugiados demanda tanto conhecer as necessidades do grupo como buscar ferramentas adequadas para satisfazê-las. É fundamental apreender como o próprio grupo concebe a política

implementada e se atende suficientemente às suas demandas. A literatura vem apontando, há tempos, a importância de os refugiados participarem tanto do desenho dos programas de assistência, a partir da identificação das necessidades e dos problemas, como de sua execução, monitoramento e avaliação. A agência da ONU para refugiados também vem apontando, ao menos teoricamente, nesse sentido.

Do contrário, podem surgir manifestações lideradas por grupos de refugiados, demonstrando suas insatisfações – a exemplo dos protestos realizados em diversos períodos analisados. E essas mobilizações têm desdobramentos. Quais as repercussões internacionais sobre a imagem do país que podem ser projetadas quanto ao tratamento conferido internamente aos refugiados? A possibilidade de consequências não intencionais atesta que o governo brasileiro e os atores não estatais precisam refletir mais atentamente sobre suas deficiências internas e institucionais em relação ao tema.

O desenho institucional do CONARE, em sua origem, não estabeleceu canal para diálogo com refugiados, que são excluídos do processo de debate sobre assuntos que lhes dizem respeito. É, logicamente, inviável que os refugiados (enquanto associações) sejam inseridos como membros com assento no CONARE e que possam votar nas decisões sobre elegibilidade, por se tratarem de estrangeiros e por uma questão ancorada na soberania estatal. Mas é imprescindível que eles sejam incluídos como sujeitos ativos (e não objetos) no processo de formulação, implementação e avaliação dos programas que lhes são direcionados.

A inclusão dos refugiados enquanto quarto ator, em parceria com atores estatais e não estatais, em torno de debates e decisões sobre questões que os afetam, não entrou na pauta de debate entre os atores estatais e não estatais, nem se tornou demanda defendida por qualquer um deles no processo de elaboração dessa política. Tampouco foi repensada na fase posterior, durante a implementação. Os atores da sociedade civil assumiram a representação dos refugiados e essa posição foi mantida. Nesse ponto, não se deve perder de vista a postura paternalista frente aos refugiados adotada por instituições atuantes em prol do grupo.

A participação dos refugiados nas discussões e deliberações sobre pontos que lhes dizem respeito levaria a uma mudança na articulação trilateral, vale dizer, no espaço assumido pelos outros atores (governo, agência internacional da ONU e instituições religiosas). Seria necessário incorporar, portanto, os próprios refugiados nesse esquema, o que, como já apontado pela literatura, nem sempre é bem visto pelas instituições que trabalham com o grupo, porque implica compartilhar poder com um novo ator. A preferência foi por manter a representação dos refugiados atribuída aos atores da sociedade civil, com monitoramento do ACNUR.

A questão da não participação dos refugiados está relacionada ainda com nacionalidade e cidadania e com os direitos decorrentes, principalmente os direitos políticos, como o voto. Uma vez que o estatuto de refugiado é tido como provisório e temporário, o refugiado não pode votar, apenas se e quando obtiver a naturalização no país. O não exercício do direito de eleger parlamentares e governantes que possam defender seus interesses, portanto de influenciar o processo de definição de políticas nos âmbitos federal, estadual e municipal, sem dúvida reduz as possibilidades de os refugiados terem suas demandas satisfeitas no país onde passam a residir, ainda que temporariamente.

Além disso, os empecilhos para que os refugiados consigam exercer impacto no processo político decorrem do fato de constituírem uma comunidade pequena e não propriamente organizada. Embora o número de refugiados no país continue crescendo, é importante salientar que o contingente representado pelo grupo ainda é pequeno em relação à população brasileira (4.401 refugiados em meio a 192,4 milhões de brasileiros²¹⁰). A ampla diversidade étnico-cultural dos refugiados abrigados no país (que apresentam mais de 70 nacionalidades distintas) também dificulta sua organização. Embora haja uma associação formalizada de refugiados, esta é composta apenas por refugiados congolese, contemplando, portanto, apenas uma nacionalidade.

²¹⁰ Ver: IBGE. Nota Técnica: Estimativas da População dos Municípios, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/impressa/ppts/00000005570808132011085431530840.v2>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

Outro ponto que merece reflexão se refere ao processo de integração local dos refugiados no país. A legislação nacional não estabeleceu diretrizes a esse respeito, delegando a recepção dos refugiados sobretudo às iniciativas empreendidas pela sociedade civil, como já ressaltado. Até meados dos anos 2000, não foram destinados recursos financeiros pelo governo brasileiro aos programas designados para refugiados, que dependiam de verbas canalizadas essencialmente pelo ACNUR.

Ainda que se verifiquem esforços renovados e maior experiência dos atores no trato do tema dos refugiados no país, alguns problemas persistiram. As lacunas na legislação nacional e as dificuldades na fase de execução dessa política não foram devidamente enfrentadas pelos atores durante o governo Lula.

A representação dos refugiados, desempenhada por instituições domésticas que atuam no âmbito da sociedade civil, e a tutela internacional exercida pela organização internacional são questionáveis, à medida que é importante contemplar formas de participação dos próprios refugiados em relação aos programas implementados. Faz-se necessário pensar em como estabelecer um meio de interlocução direto e eficaz entre os refugiados e as instituições que trabalham com eles no país. Uma possível solução seria criar um canal institucional dentro do CONARE para ouvir o grupo, criando mecanismos participativos, através de reuniões, audiências, grupos de trabalho ou consultas sobre propostas de medidas a serem adotadas. Alguns refugiados entrevistados fizeram sugestões nesse sentido, com o intuito de sanar esse distanciamento entre eles e o Comitê Nacional.

Outra questão de relevo diz respeito ao desconhecimento dos refugiados sobre as instituições e as funções exercidas por elas, como mostraram os dados da pesquisa sobre Condições de Vida da População Refugiada no Brasil. Como o contato direto dos refugiados se dá, sobretudo, com as Cáritas (que prestam assistência direta, distribuem o auxílio financeiro e oferecem serviços ao grupo), há dificuldade em definir o papel de cada instituição e como elas se articulam na chamada estrutura tripartite. É fundamental, nesse sentido, instruir, dar mais informações sobre o papel desempenhado por cada instituição e como elas interagem no trabalho com os refugiados.

O CONARE deveria ter mais contato com os refugiados, enviando membros em missões *in loco* para as Cáritas e outras ONGs que assistem refugiados e reassentados no país, para ouvir seus problemas e suas sugestões para solucioná-los. O Comitê deveria viabilizar maior acesso do grupo à instituição, abrindo espaço para dar voz aos refugiados e às demandas que desejem apresentar.

O CONARE é uma instituição relativamente nova, constituída há pouco mais de uma década, portanto ainda se encontra em desenvolvimento e merece ser aprimorada. Um dos pontos de discussão gira em torno de seu formato institucional, que mereceria ser reformulado, a fim de incluir outras instituições relevantes para lidar com questões relativas aos refugiados, como a Secretaria Especial de Direitos Humanos, o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério das Cidades. Outras instituições que poderiam participar, como convidados, são membros dos comitês estaduais e os agentes municipais que atuam no reassentamento dos refugiados, a exemplo da proposta do CONARE ampliado. Isso permitiria compartilhar experiências bem sucedidas adotadas em níveis federal, estadual e municipal.

O Comitê Nacional também precisa fortalecer sua autonomia institucional, obter mais recursos financeiros que viabilizem a coordenação e orientação das ações destinadas à proteção, integração e apoio jurídico aos refugiados. É preciso dar mais transparência às suas atividades, para permitir fiscalização, acompanhamento e controle pela sociedade civil brasileira (como fornecer mais dados, a exemplo de relatórios, que não são disponibilizados atualmente em sua página na internet). E investir também na informação sobre o que constitui um refugiado e por que essa pessoa se encontra no país – o que facilita o processo de integração dos refugiados em termos socioculturais, especialmente a interação entre o grupo e a comunidade local.

O Comitê deveria canalizar mais energia para as questões relativas à integração dos refugiados, pois também é sua função coordenar e orientar ações voltadas à assistência, proteção e apoio jurídico. Essa atividade tem sido relegada a nível secundário e atribuída às organizações da sociedade civil. Ao invés de priorizar sua atuação como comitê de

elegibilidade, maiores esforços devem ser dados para se alçar de fato a um Comitê Nacional *para* os Refugiados (tal qual enunciado no nome da instituição).

É relevante pensar no estabelecimento de um sistema de monitoramento e acompanhamento dos serviços e programas fornecidos aos refugiados, com o objetivo de avaliar as atividades dos atores envolvidos nessa questão, sobretudo, da rede de ONGs representantes da sociedade civil que atuam diretamente prestando assistência ao grupo. Esse papel é desempenhado pela agência internacional da ONU, mas o governo brasileiro, por meio do Comitê, deve tomar parte nesse processo.

O CONARE, portanto, precisa se envolver mais, atuar de forma mais ativa e como coordenador efetivo na busca de soluções para os problemas apresentados pelos refugiados. Afinal, trata-se do espaço institucional pertinente para discutir alternativas e adotar medidas para resolvê-las. O diálogo dos refugiados com as instituições que trabalham com eles se revela essencial e, não resta dúvida, deve ocorrer e ser mantido de forma constante.

Da mesma forma, o ACNUR pode ter uma participação mais assertiva no âmbito da integração local, não somente como monitorador das atividades realizadas pelas instituições da sociedade civil. Tal qual o CONARE, deve se aproximar mais dos refugiados para conhecer suas demandas, acompanhar mais de perto se suas necessidades estão sendo atendidas pelas instituições prestadoras de assistência e pelo governo brasileiro. Uma iniciativa importante nesse sentido é o Diagnóstico Participativo²¹¹, um processo de consultas realizado pela agência da ONU com os refugiados, em que eles identificam os pontos deficitários e propõem soluções. As instituições que atuam em prol dos refugiados poderiam aplicar esse recurso, trazendo o grupo para o debate e inserindo-os nos rumos das decisões que são tomadas em prol deles.

²¹¹ Não é possível ter acesso, contudo, ao relatório sobre o Diagnóstico Participativo, que circula apenas dentro do ACNUR. Os resultados obtidos foram divulgados no site da instituição. Ver: ACNUR, *Moradia e trabalho são principais desafios para refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil*, 2011. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/moradia-e-trabalho-sao-principais-desafios-para-refugiados-no-brasil/>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

Saltam aos olhos os problemas no processo de integração local dos refugiados, em seus vários aspectos (econômicos, sociais, culturais), que não constitui tarefa fácil. É preciso pensar num programa de integração mais integrado, com maior efetividade. O CONARE pode auxiliar, estabelecendo resoluções, recomendações e diretrizes nessa matéria.

Nesse ponto, merece reflexão, mais uma vez, como os próprios refugiados podem contribuir. É importante incluir as comunidades de refugiados (e líderes eleitos por elas, se houver) como participantes, ao lado do governo, organizações da sociedade civil e ACNUR, auxiliando nesse processo de identificar as necessidades dos recém-chegados (tanto dos chamados espontâneos quanto dos reassentados) e reavaliando-as ao longo do processo de integração local. As comunidades de refugiados devem participar tanto do processo de definição quanto de execução dos programas oferecidos. Há, nesse sentido, farta literatura internacional, apontando a relevância do envolvimento dessas comunidades para que se alcancem resultados positivos no processo de integração local.

É preciso também demarcar as áreas em que o apoio é considerado insuficiente pelos refugiados (a exemplo de moradia e inserção no mercado de trabalho, como apontando pela pesquisa), e pensar em políticas direcionadas para o grupo. As instituições devem se engajar, a partir de um esforço conjunto nos processos de mapeamento das necessidades dos refugiados, com a participação dos próprios, e na concretização de medidas para satisfazê-las.

Um exemplo interessante partiu de um dos membros do CONARE, o MTE, que teve apoio do ACNUR para realizar uma oficina sobre trabalho e emprego para refugiados e solicitantes de refúgio, a qual ocorreu em 2011²¹². A iniciativa reuniu técnicos do governo, sindicalistas, empresários, refugiados, solicitantes de refúgio e instituições envolvidas com a temática, com a finalidade de identificar oportunidades de emprego e discutir instrumentos para favorecer sua inserção no mercado de trabalho, assim como

²¹² Ver: ACNUR. *Encontro em São Paulo discute emprego e renda de refugiados no Brasil*. 2011. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/encontro-no-rio-discute-emprego-e-renda-para-refugiados-no-brasil/?L=fjwzwrungo>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

qualificação profissional e acesso ao microcrédito. Criou-se, então, um programa de apoio para recolocação do refugiado, um banco de dados com currículos de refugiados disponíveis para empresas que se interessarem em contratá-los.

Outro ponto fundamental se refere à obtenção de maior aporte de recursos financeiros por parte do governo brasileiro com a finalidade de implementar projetos para refugiados, a fim de que eles recebam condições adequadas para se instalar no país. É preciso continuar investindo também para que os atores locais adquiram maior *expertise* e capacitação profissional para lidar com os refugiados internamente.

Além disso, a criação de comitês estaduais e municipal, que despontaram como inovações institucionais nos últimos anos, abriu a possibilidade de se pensar no desenho de políticas relativas aos refugiados em âmbito local. No entanto, pelos dados colhidos por essa pesquisa, ainda não foram observados avanços práticos nesse sentido. Num primeiro momento, os esforços caminhavam para a inclusão dos refugiados em políticas existentes para a população local (como o programa Bolsa Família; Minha Casa, Minha Vida, entre outros). Resta saber quais serão os frutos desses novos órgãos, como será o diálogo institucional entre eles e com o Comitê Nacional e, sobretudo, se haverá espaço para interação com os refugiados.

Por outro lado, há o potencial conflito, disputa com a comunidade local, tanto no caso dos refugiados serem inseridos nesses programas, como, mais ainda, se forem adotadas políticas específicas para o grupo. As possíveis soluções para lidar com reações negativas por parte da população brasileira frente aos refugiados abarcam a adoção de programas de conscientização, informação, educação sobre a condição e a situação do refugiado no país (o que funciona para combater a discriminação vivenciada pelo grupo). Além disso, programas que beneficiem tanto os refugiados quanto a comunidade local (a exemplo da ação coordenada sobre campanha de saúde pública com evento cultural

promovida pelo ACNUR e ONG no Complexo da Maré no RJ²¹³), que ajudam a aproximá-los da comunidade com a qual passam a se relacionar após o ingresso no país.

Nesse sentido, o Brasil é considerado um país com tradição de hospitalidade, em que diversas culturas podem conviver pacificamente – diferentemente do que ocorre em países marcados por práticas e atitudes xenofóbicas. Não obstante os problemas em termos étnico-culturais (tanto que existe o sentimento de discriminação apontado pelos refugiados), o Brasil é o país receptor que apresenta a mais ampla gama de nacionalidades (77) entre os refugiados acolhidos.

Em comparação com países desenvolvidos ou em desenvolvimento que acolhem grande contingente de refugiados, não há no Brasil centros de detenção ou campos de refugiados. A liberdade de movimento dos refugiados é garantida no país, assim como o direito ao trabalho, ainda na condição de solicitante de refúgio. Os refugiados possuem perfil urbano, o que também facilita o processo de inserção.

A política relacionada aos refugiados no Brasil tem focado o reassentamento, o que permite maior controle e gerenciamento por parte não só do governo como das outras instituições envolvidas. A admissão dos refugiados se norteia também pela seleção dos casos e o número de reassentados ainda é de pequena monta. A opção pelo reassentamento, ainda que os casos sejam escassos, reflete a possibilidade de uma solução duradoura, a partir do desdobramento com o processo de integração local, ao invés de uma solução transitória, como o refúgio temporário. Não há, contudo, como ressaltamos, uma política efetiva voltada para a integração. Esse constitui, sem dúvida, o maior desafio.

Apesar das conquistas alcançadas a partir do arcabouço institucional e legal, com a legislação nacional sobre refugiados, o estabelecimento de uma arena institucional, os programas de reassentamento, as iniciativas empreendidas pelos atores estatais e não estatais e o envolvimento de novos atores, persistem desafios a serem enfrentados.

²¹³ Ver: ACNUR, *ACNUR e Ação Comunitária do Brasil lançam campanha “Maré de Saúde” no RJ*, 2008. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-e-acao-comunitaria-do-brasil-lancam-campanha-mare-de-saude-no-rj/?L=type=100&tx_ttnews%5Bpointer%5D=3. Acesso em: 18 nov. 2011.

3. Rumo à consolidação do tema dos refugiados no país

Encerrado o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sucedido pela presidenta Dilma Rousseff (2011-), vislumbramos que há perspectiva de seguimento da política relativa aos refugiados no Brasil. Isso significa dizer que deve ser mantido o arcabouço jurídico e institucional existente, os programas implementados em prol dos refugiados, especialmente de reassentamento, assim como a estrutura institucional criada e arquitetada entre os atores. Resta saber se haverá maior empenho no sentido de aperfeiçoá-la, como já pontuado, e se as decisões futuras serão mais favoráveis aos refugiados.

No primeiro ano de sua administração, o novo governo teve de lidar com o caso de milhares de haitianos que chegaram ao país, fugindo da pobreza e do terremoto que agravou ainda mais em 2010. A situação no Haiti ilustra como as causas que levam ao deslocamento podem se tornar combinadas: não apenas os conflitos políticos que marcaram o país, as condições socioeconômicas como também um desastre natural fizeram com que milhares de pessoas o abandonassem. Os haitianos poderiam ser caracterizados como refugiados econômicos e ambientais, mas não se qualificariam como refugiados políticos, devido à ausência do fundado temor de perseguição. Com base nesse argumento, os pedidos de refúgio feitos aos haitianos foram negados pelo CONARE e encaminhados ao CNIg. Contudo, é passível de discussão a caracterização dos haitianos como refugiados, nos termos legais da legislação brasileira, especialmente de acordo com o motivo ampliado de refúgio, assentado na grave e generalizada violação de direitos humanos²¹⁴. Afinal, a lei pátria foi frequentemente elogiada por ser mais inclusiva que a Convenção da ONU, justamente por contemplar a definição ampliada de refugiado.

²¹⁴ Essa tese foi sustentada pelo Ministério Público Federal em ação civil pública que trata da situação jurídica e das condições de vida dos haitianos no Brasil. Ver: PORTAL TERRA. MPF quer que País reconheça condição de refugiados a haitianos. 26 jan. 2012. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI5579663EI306,00MPF+quer+que+País+reconheca+condicao+de+refugiados+a+haitianos.html>>. Acesso em: 27 jan. 2012. O CONARE e o ACNUR afirmam que eles não configuram juridicamente refugiados políticos, devido à ausência do fundado temor de perseguição (GODOY, 2011).

Para lidar com esse fluxo migratório, a decisão governamental se centrou na concessão de visto por razões humanitárias. Inicialmente favorável aos haitianos, que passaram a ter sua condição jurídica regularizada; num momento posterior, passou-se a limitar a concessão de visto a 100 por mês, totalizando uma cota de 1.200 vistos por ano. Pela primeira vez em décadas, foi estabelecida uma cota por nacionalidade, ao regular a entrada de imigrantes em território nacional. Imprimiu-se, com isso, um caráter seletivo à política imigratória direcionada aos haitianos²¹⁵ (o que lembra a postura adotada no pós-guerra). Tal posicionamento pode ser debatido à luz de diretrizes de política externa, já que o Brasil liderava tropas na missão da ONU no Haiti. A preocupação com o volume do fluxo pautou-se, mais uma vez, pelo controle de fronteiras e pela regulação imigratória (ou seja, pela *regulation policy* colocada por Hammar). Em paralelo, as condições de vida vivenciadas pelos haitianos foram retratadas como precárias (o que denota, mais uma vez, a carência de estruturação adequada da *immigrant policy*) no país.

A consolidação do tema dos refugiados no país deve ser pensada em vista não só do contexto interno como do cenário internacional. Se conseguirmos obter avanços institucionais nessa política, a projeção brasileira será vista como positiva e pode se tornar mais assertiva na área dos refugiados. Essa postura pode propiciar maiores frutos relacionados à pretensão de conquistar maior protagonismo global e ao papel de país emergente nas relações internacionais. A empreitada requer, contudo, renovados esforços por parte de todos os atores de uma maneira conjugada. Precisamos superar os obstáculos internos, em torno da efetividade dessa política, sobretudo em termos da integração local, o que demanda, a nosso ver, integrar os refugiados nesse processo. Há muito ainda à frente a caminhar ao longo desse percurso.

²¹⁵ Omar Ribeiro Thomaz e Sebastião Nascimento também defendem que o Brasil retoma a posição de promover imigração seletiva. Ver: FOLHA DE S. PAULO. Europeus bem-vindos, haitianos barrados. 21 jan. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/21140-europeus-bem-vindos-haitianos-barrados.shtml>>. Acesso em: 23 jan. 2012.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. *A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária*. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000. [2000a]

_____. *Annual Tripartite Consultations on Resettlement*. Discussion note: Emerging resettlement countries of Southern South America (Chile, Brazil and Argentina). 2001. Disponível em: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4a2cd87f6&cid=49aea9390&author=tripartite>. Acesso em: 25 jan. 2011.

_____. *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: 25 jan. 2011.

_____. Comitê Executivo. Conclusão n. 6 de 1977. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/unhcr/excom/xconc/excom6.html>. Acesso em: 10 nov. 2011.

_____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugees and stateless persons: summary record of the twenty-first meeting*. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cdec>. Acesso em: 5 abr. 2005. [1970a]

_____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugee and stateless persons: summary record of the twenty-second meeting*. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cde10>. Acesso em: 5 abr. 2005. [1970b]

_____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugee and stateless persons: summary record of the twenty-third meeting*. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cda10>. Acesso em: 5 abr. 2005. [1970c]

_____. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. In: _____. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Lisboa: ACNUR. [1996a]

_____. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951: Estados Partes*. 2000. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/est_part2.htm. Acesso em: 5 maio 2005. [2000b]

_____. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. 1996. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b66c>>. Acesso em: 5 maio 2005. [1996b]

_____. *Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*. 2004. Disponível em: <www.acnur.org/t3/.../documentos/?tx...>. Acesso em: 05 fev. 2011. [2004a]

_____. *Diretório Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado sobre Refúgio, Deslocamentos Internos e Apátrida (1987-2009)*. Brasília: ACNUR, 2011. [2011a]

_____. *Executive Committee membership by date of admission of members*. 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/excom/opendoc.pdf?tbl=EXCOM&id=40112e984>>. Acesso em: 7 set. 2006. [2005a]

_____. *Global Refugee Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/gr10/index.html#/home>>. Acesso em: 25 jun. 2011. [2011b]

_____. *Global Report*. Colombia. 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=42ad4d960&query=Global%20Report%20Colombia%202004>>. Acesso em: 15 jun. 2010. [2004b]

_____. *Global Report 2007: Latin America subregional overview*. 2008. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=484922e98&query=Global%20Report%202007:%20Latin%20America>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

_____. *Government of Brazil: UNHCR donor profile and donor history*. 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e4929a6&submit=GO>>. Acesso em 10 nov. 2011. [2011c]

_____. *Guterres praises Brazilian efforts to integrate refugees*. 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=43722e6a2&query=Guterres%20praises%20Brazilian%20efforts%20to%20integrate%20refugees>>. Acesso em: 14 set. 2006. [2005b]

_____. Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. In: _____. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Lisboa: ACNUR, 1996. [1996c]

_____. *Resettlement Handbook*. 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/4a2ccb76.html>>. Acesso em: 05 set. 2009. [2004c]

_____. *Return to Afghanistan*. 2002. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=3e3f96da4&query=Return%20to%20Afghanistan>>. Acesso em: 05 set. 2011. [2002a]

_____. *Statistical Yearbook 2001*. Geneva, 2002. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=41373cca4&query=statistical%20yearbook%202002>>. Acesso em: 05 set. 2009. [2002b]

_____. *Statistical Yearbook. Country Data Sheet: Brazil*. 2003. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=41d2c15e0&query=statistical%20yearbook%202003%20brazil>>. Acesso em: 05 set. 2009.

_____. *Universidade oferece bolsas de estudos para refugiados*. 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-universidade-oferece-bolsas-de-estudo-para-refugiados/>>. Acesso em: 7 fev. 2012.

AGÊNCIA BRASIL. Refugiados *palestinos protestam para sair do Brasil, mas governo e ONU negam falta de assistência*. 2009. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2009-05-22/refugiados-palestinos-protestam-para-sair-do-brasil-mas-governo-e-onu-negam-falta-de-assistencia>>. Acesso em: 22 maio 2009.

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding integration: a conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*. Oxford, v. 21, n. 2, p. 166-191, apr./ 2008.

ALEINIKOFF, Alexander. State-centered refugee Law: from resettlement to containment. In: DANIEL, E. Valentine; KNUDSEN, John Chr (Ed.). *Mistrusting refugees*. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 1995. p. 257-278.

ALLISON, Graham. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. Entrevista concedida pelo Coordenador-Geral do Comitê Estadual de Refugiados de São Paulo. São Paulo, 2010.

ALMEIDA, Paulo Sergio de. Entrevista concedida pelo coordenador-geral do Comitê Nacional de Imigração e representante do Ministério do Trabalho e Emprego no CONARE. Brasília, 2009.

ALVES, José Augusto Lindgreen. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2003. 2ª Ed.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas: sua gênese no período do pós-guerra (1946-52). Tese de Doutorado Relações Internacionais UNB. Brasília, 2006.

_____. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, N.; ALMEIDA, G. A. de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar. p. 99-125. 2001.

_____. *Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. [1996a]

_____. Entrevista concedida pelo ex-oficial de proteção do ACNUR no Brasil. Paris, 2010.

_____. O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 60-96, 2005.

_____. O Brasil e a proteção de refugiados: a discussão tem início no Congresso Nacional. *Pensando o Brasil: reflexões e sugestões para os problemas do Brasil*. Brasília, ano V, n. 16, p. 7-12, set. 1996. [1996b]

_____; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 45, n. 1, p. 168-176, jan./ jul. 2002. [2002a]

_____; _____. Brazil's Refugee Act: model refugee law for Latin America? *Forced Migration Review*. Oxford, n. 12, p. 37-39, 2002. [2002b]

APPLEYARD, Reginald. International migration and developing countries. In: _____ (Ed.). *The impact of international migration on developing countries*. Paris: OECD, 1989. p. 19-36.

ARENDDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARQUIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA. Relatório e Parecer. 1957.

_____. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO. Parecer do relator. 20 mar. 1997.

_____. COMISSÃO DE DEFESA NACIONAL E RELAÇÕES EXTERIORES. Parecer. Relator deputado Rommel Feijó. 12 mar. 1997.

_____. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. Relatório. Deputado Flavio Arns. 6 ago. 1996.

_____. Exposição de Motivos dos Ministros de Estado da Justiça e das Relações Exteriores. 13 maio 1996. [1996a]

_____. MRE. Exposição de Motivos. 1957.

_____. Projeto de Decreto Legislativo n. 814 de 1948.

_____. Projeto de Decreto Legislativo n. 7-A de 1959 na Câmara dos Deputados e n. 9 de 1959 no Senado Federal sobre a Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. 1959.

_____. Projeto de Decreto Legislativo n. 53 de 1971.

_____. Projeto de Lei n. 1.936 de 1996. [1996b]

_____. Requerimento. Deputados Benito Gama (líder do governo), Marconi Perillo (líder do PSDB), Inocêncio Oliveira (líder do PFL), Geddel Vieira Lima (líder do bloco PMDB/PSD/PSL). 5 mar. 1997.

_____. Sugestão de Emenda ao Projeto de Lei. Deputado Pedro Wilson. 1996. [1996c]

ARQUIVO DO ACNUR. Carta endereçada a Gilbert Jaeper. Alvesta, 24 ago, 1977. [1977a]

_____. Carta redigida por refugiados argentinos endereçada ao ACNUR. Rio de Janeiro, 12 abr. 1977. [1977b]

_____. Carta redigida por refugiados endereçada ao ACNUR. Rio de Janeiro, 8 jun. 1977. [1977c]

_____. Carta redigida por refugiados políticos reconhecidos pelo ACNUR endereçada à sede em Genebra. Rio de Janeiro, 16 set. 1983.

_____. Informe sobre la situación de los refugiados políticos argentinos en Brasil. ago. 1977. [1977d]

_____. Repudiam huelga de hambre. Rio de Janeiro, 28 out. 1977. [1977e]

_____. Statement by the Director of the Brazilian Federal Police. 10 jun. 1981.

_____. ACNUR. Interoffice Memorandum. Statistical Data on Refugees. 17 fev. 1959.

_____. ACNUR. Mission of Mr. E. K. Dadzie to Latin America and the Bahamas. From 10 June to 19 July. Brazil. Genebra, ago. 1973.

_____. ACNUR. Buenos Aires. 1 dez. 1976.

- _____. ACNUR. Operational partner in Brazil. 19 jan. 1977. [1977a]
- _____. ACNUR. 24 jan. 1977. [1977b]
- _____. ACNUR. 26 jan. 1977. [1977c]
- _____. ACNUR. 10 fev. 1977. [1977d]
- _____. ACNUR. Argentine asylum seekers in Brazil. Buenos Aires, 10 fev. 1977. [1977e]
- _____. ACNUR. Report on mission to Brazil – 26 January – 5 February. 17 fev. 1977. [1977f]
- _____. ACNUR. Report on your mission to Brazil. 4 mar. 1977. [1977g]
- _____. ACNUR. Refugees in Brazil. Robert J. Muller. Regional Representative for Southern Latin America. Buenos Aires, 10 mar. 1977. [1977h]
- _____. ACNUR. Elegibility in Brazil. 14 mar. 1977. [1977i]
- _____. ACNUR. Mission Brazil. Buenos Aires, 25 abr. 1977. [1977j]
- _____. ACNUR. 6 maio 1977. [1977k]
- _____. ACNUR. Refugee situation in Brazil. Buenos Aires, 6 jul. 1977. [1977l]
- _____. ACNUR. Refugees situation in Brazil. Genebra, 20 jul. 1977. [1977m]
- _____. ACNUR. Refugee situation in Brazil. 10 ago. 1977. [1977n]
- _____. ACNUR. 11 ago. 1977. [1977o]
- _____. ACNUR. Mission to Sao Paulo. Geneva, 26 ago. 1977. [1977p]
- _____. ACNUR. Mission Brazil. 21 set. 1977. [1977q]
- _____. ACNUR. 30 set. 1977. [1977r]
- _____. ACNUR. Aide-Memoire on UNHCR Annual Programme. 1977. [1977s]
- _____. ACNUR. Carta endereçada à Anistia Internacional. 7 nov. 1977. [1977t]
- _____. ACNUR. Periodic Report on Mission to Brazil – 5 September to 21 October 1977. 15 nov. 1977. [1977u]

_____. ACNUR. Meeting with Ms Patricia Derian in Brasilia on 22 november 1977. Rio de Janeiro, 24 nov. 1977. [1977v]

_____. ACNUR. Mission to Brazil 11-14 december 1977: call on the foreign minister. Buenos Aires, 21 dez. 1977. [1977x]

_____. ACNUR. Supplementary Assistance to Refugees in Transit in Brazil, 1978. [1978a]

_____. ACNUR. Your mission to Brazil from 11 to 14 December 1977. 13 jan. 1978. [1978b]

_____. ACNUR. Report on Latin America. 17 jan. 1978. [1978c]

_____. ACNUR. Carta dirigida ao Secretário-Geral da CNBB. Rio de Janeiro, 17 mar. 1978. [1978d]

_____. ACNUR. Call by Acting Director Assistance. 20 abr. 1978. [1978e]

_____. ACNUR. Mission to Rio. Buenos Aires, 16 jun. 1978. [1978f]

_____. ACNUR. Some comments of my mission in Brazil from 15 May to 20 June 1978. 22 jun. 1978. [1978g]

_____. ACNUR. 23 nov. 1978. [1978h]

_____. ACNUR. 27 nov. 1978. [1978i]

_____. ACNUR. Rio de Janeiro, 1 dez. 1978. [1978j]

_____. ACNUR. Urgent departure from Brazil of 3 refugees for security reasons. Rio de Janeiro, 14 fev. 1979. [1979a]

_____. ACNUR. Rio de Janeiro, 21 maio. 1979. [1979b]

_____. ACNUR. Periodic Report on UNHCR Activities in Brazil 1/1/1979 – 25/6/1079. Rio de Janeiro, 25 jun. 1979. [1979c]

_____. ACNUR. Note for file. During the mission of UNHCR regional representative in Brazil from 2-6 July 1979. Rio de Janeiro, 9 jul. 1979. [1979d]

_____. ACNUR. Rio de Janeiro, 10 jul. 1979. [1979e]

_____. ACNUR. Rio de Janeiro, 7 ago. 1979. [1979f]

_____. ACNUR. Rio de Janeiro, 13 ago. 1979. [1979g]

- _____. ACNUR. Visit to Brasilia 25-27 September 1979. 10 out. 1979. [1979h]
- _____. ACNUR. Rio de Janeiro, 14 dez. 1979. [1979i]
- _____. ACNUR. Rio de Janeiro, 18 dez. 1979. [1979j]
- _____. ACNUR. Amnesty Bill in Brazil: repatriation of Brazilian refugees. 17 jan. 1980. [1980a]
- _____. ACNUR. Bi-monthly Report for January/ February 1980. 5 mar. 1980. [1980b]
- _____. ACNUR. Refugees in Brazil. 7 mar. 1980. [1980c]
- _____. ACNUR. Proposed Plan of Action in Brazil. 21 mar. 1980. [1980d]
- _____. ACNUR. Vietnamese in Brazil. 25 abr. 1980. [1980e]
- _____. ACNUR. UNHCR Activities in Brazil. Bi-monthly report. July-August 1980. [1980f]
- _____. ACNUR. Rio de Janeiro, 11 set. 1980. [1980g]
- _____. ACNUR. 25 fev. 1981. [1981a]
- _____. ACNUR. Buenos Aires, 10 jun. 1981. [1981b]
- _____. ACNUR. UNHCR activities in Brazil. Bi-monthly Report July-August 1981. 2 set. 1981. [1981c]
- _____. ACNUR. Evaluation Mission of Vietnamese Refugees in Brazil (18-22 October 1981). 22 out. 1981. [1981d]
- _____. ACNUR. Buenos Aires, 23 out. 1981. [1981e]
- _____. ACNUR. 27 out. 1981. [1981f]
- _____. ACNUR. Seminario sobre servicio social con refugiados. Rio de Janeiro, 25 – 30 out. 1982.
- _____. ACNUR. Missions to Brasilia (16 and 22 December) and São Paulo (23 December). 14 jan. 1983. [1983a]
- _____. ACNUR. Seminario sobre protección – informaciones acerca de Brasil. Rio de Janeiro, 25 mar. 1983. [1983b]

_____. ACNUR. Study presented at the Regional Seminar for Senior General Staff. Rio de Janeiro, 24 out. 1983. [1983c]

_____. ACNUR. Main aspects of the UNHCR mission in Brazil. 1984. [1984a]

_____. ACNUR. Brasil, 26 mar. 1984. [1984b]

_____. ACNUR. Brasil, 12 abr. 1984. [1984c]

_____. ACNUR. Refugiados vietnamitas ACNUR. Representante no Brasil. Rio de Janeiro, 17 abr. 1984. [1984d]

_____. ACNUR. Mr. Zoellner and Mr. Benamar's Mission in Brazil. Brief Summary of Substantive points dealt with Itamaraty, Ministry of Justice, and UNDP – 9 may 1984 – governor Brizola and Cardinal dom Eugenio Salles – Rio de Janeiro – 10 may 1984. [1984e]

_____. ANISTIA INTERNACIONAL. Carta endereçada ao ACNUR. 15 set. 1977.

_____. ANISTIA INTERNACIONAL. Lei dos estrangeiros Brasil. Londres, 7 jul. 1980.

_____. CÁRITAS BRASILEIRA. Rio de janeiro, 8 jun. 1977.

_____. CNBB. Carta do Secretário Geral da CNBB endereçada ao Representante do ACNUR para América Latina. 7 dez. 1976.

_____. COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ. Carta de Dom Paulo Evaristo Arns endereçada ao representante regional do ACNUR. 3 jun. 1977.

_____. EMBAIXADA BRASILEIRA. Genebra, 15 out. 1981.

_____. FOLHA DE S. PAULO. ONU busca asilado chileno que desapareceu no Brasil. 3 jul. 1977. [1977a]

_____. FOLHA DE S. PAULO. ACNUR acusa refugiados de “egoístas”. 29 out. 1977. [1977b]

_____. JORNAL DO BRASIL. Diplomatas apontam o Rio como ponte dos refugiados argentinos rumo à Europa. 23 maio 1977. [1977a]

_____. JORNAL DO BRASIL. Brasil devolve à Argentina dois possíveis membros da organização Montoneros. 30 jun. 1977. [1977b]

_____. JORNAL DO BRASIL. Refugiados chilenos entram em greve de fome até que a ONU os retire do Brasil. 28 out. 1977. [1977c]

- _____. JORNAL DO BRASIL. A lei de estrangeiros. 15 jul. 1980. [1980a]
- _____. JORNAL DO BRASIL. Governo cria comissão para mudar lei de estrangeiros. 17 jul. 1980. [1980b]
- _____. PNUD. Brasília, 14 jan. 1977. [1977a]
- _____. PNUD. Brasília, 14 abr. 1977. [1977b]
- _____. PNUD. Representante Regional Assistente para America Latina Guy Prim. Carta endereçada ao Padre Luis Colussi da Cáritas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 12 maio 1977. [1977c]
- _____. PNUD. Brasília, 12 dez. 1979.
- ARQUIVO DO IMDH. CNBB. Carta endereçada ao MJ. Dom Raimundo Damasceno de Assis. Brasília, 27 mar. 1996. [1996a]
- _____. CNBB. Carta endereçada ao MRE. Dom Raimundo Damasceno de Assis. Brasília, 27 mar. 1996. [1996b]
- _____. CSEM. Carta endereçada a instituições. Irmã Rosita Milesi. 26 mar. 1996. [1996a]
- _____. CSEM. Carta endereçada ao MJ. Irmã Rosita Milesi. Brasília, 2 abr. 1996. [1996b]
- _____. CSEM. Carta endereçada ao MRE. Irmã Rosita Milesi. Brasília, 7 abr. 1996. [1996c]
- _____. IMDH. Relatório. 2008.
- ARQUIVO DO ITAMARATY. 2004.
- _____. Abaixo assinado. Brasília, 28 jul. 2008.
- _____. Portaria Interministerial n. 394 de 29/07/1991.
- _____. Refugiados. Acordo ACNUR/MJ. 11 ago. 1999.
- _____. Refugiados. Política de reassentamento. Austrália. Visita ao DG do DOI. 28 maio 2002.
- _____. ACNUR. Aide-Mémoire on UNHCR Annual Programme. 1977. [1977a]

_____. ACNUR. Carta endereçada ao embaixador Luis Paulo Lindemberg Sette. 10 jul. 1981.

_____. ACNUR. Executive Committee. 28th session. Report on UNHCR assistance in 1976-77 and proposed voluntary funds programmes and budget for 1978. 26 ago. 1977. [1977b]

_____. ACNUR. Genebra, 8 out. 1997.

_____. ACNUR. Interview: Mgr. Paulo Evaristo Arns Cardinal of São Paulo, Brazil. *Refugees*, ago. 1983.

_____. ACNUR. Sul da América Latina. 13 fev. 1979.

_____. COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO SOCIAL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Convenção e Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Parecer. 4 ago. 1970. [1970a]

_____. COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO SOCIAL. Resolução n. 35/70. 4 ago. 1970. [1970b]

_____. COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO SOCIAL. Convenção e Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Parecer 14 set. 1970. [1970c]

_____. COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO SOCIAL. Resolução n. 43/71. 27 jul. 1971.

_____. CONARE. Brasília, 7 fev. 2003.

_____. CONSELHO DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO (?). Relatório da inspeção de serviços. Berlim. 3 maio 1947. [1947a]

_____. CONSELHO DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO (?). Coordenador para a Imigração e Colonização (?). Tratado de Imigração e Emigração entre o Brasil e a Itália. DPs na Itália. 9 jul. 1947. [1947b]

_____. CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL. Secretário-Geral do CSN. 18 out. 1971. [1971a]

_____. CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL. Secretário-Geral do CSN. 27 out. 1971. [1971b]

_____. CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. OIR 3ª parte da 1ª sessão da Comissão Preparatória. Hildebrando Accioli. Genebra, 8 ago. 1947. [1947a]

_____. CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. OIR. contribuição brasileira no 1º exercício. Helio Lobo. Genebra, 18 ago. 1947. [1947b]

_____. CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. OIR: intervenções do delegado do Brasil na quarta parte da primeira sessão da Comissão Preparatória. Helio Lobo. Carta endereçada ao MRE. Genebra, 26 out. 1947. [1947c]

_____. CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. OIR. Conferência das autoridades da CPOIR com as missões de recrutamento. Helio Lobo. Genebra, 7 nov. 1947. [1947d]

_____. CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Relatório sobre a Conferência de plenipotenciários para o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Genebra, 18 ago. 1951. [1951a]

_____. CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Conferência de Plenipotenciários do Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Plenos Poderes. 18 out. 1951. [1951b]

_____. CONSULTORIA JURÍDICA DO MJ. Parecer CJ n. 249/70. Brasília, 8 out. 1970.

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA. 16 set. 1977.

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA. 2 ago. 1995.

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA. ACNUR. Alto Comissário. Encontro. Relato. 15 out. 2008. [2008a]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA. ACNUR. Consulta tripartite anual sobre reassentamento. Reunião de 2006. Relato. 23 jun. 2006.

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA. ACNUR. Escritório para as Américas. Nova diretoria. Relato. 23 set. 2009 [2009b]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA. ACNUR. 16ª Sessão do Comitê Executivo. 4 nov. 1966.

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA. ACNUR. 35ª Sessão do Comitê Executivo. Nota sobre proteção internacional. Reserva geográfica. 3 out. 1984.

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA. ACNUR. 39ª Sessão do Comitê Executivo. Aprovação do relatório do subcomitê plenário sobre proteção internacional. 13 out. 1978.

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA. ACNUR. 50ª Sessão Comitê Executivo. Discurso do Brasil. 6 out. 1999.

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA. ACNUR. 51ª Sessão do Comitê Executivo. Participação brasileira. 27 set. 2000.

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA. ACNUR. 58ª Sessão do Comitê Executivo. Debate geral. Intervenção do Brasil. 10 out. 2007.

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA. ACNUR. 59ª Sessão do Comitê Executivo. Debate geral. Intervenção do Brasil. 22 out. 2008. [2008b]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA. ACNUR. 60ª Sessão do Comitê Executivo. Intervenção do Brasil. 8 out. 2009. [2009a]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL. O Drama dos deslocados. Helio Lobo. Genebra, 1947. [1947a]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL. OIR (Comissão Preparatória). Terceira reunião do comitê consultivo. Anexo 1. Antonio Houaiss. Genebra, 4 out. 1947. [1947b]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À COMISSÃO PREPARATÓRIA DA OIR. Subordinação das missões de seleção à Secretaria de Estado. Carta endereçada ao MRE. Helio Lobo. Genebra, 8 maio 1948. [1948a]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À COMISSÃO PREPARATÓRIA DA OIR. Intervenção do Secretario Executivo da CPOIR na reunião inaugural da 6ª parte da 1ª sessão. Carta endereçada ao MRE. Helio Lobo. Genebra, 8 maio 1948. [1948b]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À COMISSÃO PREPARATÓRIA DA OIR. Viagem a Berlim e às zonas da Alemanha não visitadas anteriormente. Helio Lobo. Genebra, 8 jun. 1948. [1948c]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. De costas para o mundo. Helio Lobo. Genebra, março de 1948. [1948a]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. O trabalho das comissões de seleção dos deslocados. Genebra, 5 maio 1948. [1948b]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. Os deslocados e o Brasil. Genebra, 30 jun. 1948. [1948c]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. Admissão no Brasil de israelitas. Helio Lobo. 5 jul. 1948. [1948d]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. O displaced persons act of 1948 dos EUA. Genebra, 14 jul. 1948. [1948e]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. Ratificação da Constituição da OIR. 1948. [1948f]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. Exposição sobre a OIR e o Brasil. Helio Lobo. Genebra, 24 nov. 1948. [1948g]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. Relatórios estatísticos da OIR. Genebra, 15 fev 1949. [1949a]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. Execução do mandato e futuro da OIR. Antonio Houaiss. Genebra, 25 mar. 1949. [1949b]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. Dados estatísticos do movimento da OIR. Genebra, 1 jul. 1949. [1949c]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. Suspensão da ida de deslocados para o Brasil. Helio Lobo. Genebra, 11 jul. 1949. [1949d]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. Fase de liquidação da OIR. Helio lobo. Genebra, 13 jul. 1949. [1949e]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À OIR. Término das atividades da OIR. Helio Lobo. Genebra, 30 set. 1949. [1949f]

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL NA ONU. LVI AGNU. III Comissão. Refugiados e questões humanitárias. Discurso da Delegação brasileira. 26 nov. 2001.

_____. DELEGAÇÃO DO BRASIL NA ONU. ACNUR. Refugiados afegãos. Iniciativa brasileira. Registro. 6 dez. 2001.

_____. DEPARTAMENTO ECONÔMICO E CONSULAR. Política imigratória brasileira referente a deslocados de guerra. 31 jul. 1951.

_____. DEPARTAMENTO CONSULAR E DE IMIGRAÇÃO. Reuniões do Conselho e do Subcomitê de Orçamento do ACNUR. 24 set. 1964. [1964a]

_____. DEPARTAMENTO CONSULAR E DE IMIGRAÇÃO. Problema de Refugiados na Agenda da XIX Assembléia Geral da ONU. 5 out. 1964. [1964b]

_____. DEPARTAMENTO CONSULAR E DE IMIGRAÇÃO. Memorandum para o Ministro de Estado. Sessão do Alto Comissariado da ONU sobre Refugiados e Sessões do Conselho, do Comitê Executivo e do Subcomitê de Transporte do CIME. 15 out. 1964. [1964c]

_____. DEPARTAMENTO CONSULAR E DE IMIGRAÇÃO. 4ª sessão do comitê executivo do ACNUR. 13 out. 1965.

- _____. DEPARTAMENTO FEDERAL DE JUSTIÇA. 23 dez. 1980.
- _____. DIVISÃO DE IMIGRAÇÃO. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Pedido de contribuição financeira do Brasil. 19 jan. 1965.
- _____. DIVISÃO DE IMIGRAÇÃO. Memorandum para Chefe do Departamento Consular e de Imigração. Comissões do CIME e ACNUR. 25 abr. 1966. [1966a]
- _____. DIVISÃO DE IMIGRAÇÃO. Reunião do CIME e ACNUR. 19 out. 1966. [1966b]
- _____. DIVISÃO DE IMIGRAÇÃO. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Protocolo adicional ampliativo do conceito de refugiado. 16 nov. 1966. [1966c]
- _____. DIVISÃO DE TRANSMISSÕES INTERNACIONAIS. ACNUR. Proibição de entrada de argentinos no Brasil. 30 ago. 1977.
- _____. EMBAIXADA DO BRASIL EM BOGOTÁ. Brasil-Colômbia. Refugiados. Informações do ACNUR Colômbia. Implicações para o Brasil. 15 out. 2003.
- _____. EMBAIXADA DO BRASIL EM HAIA. Anistia política no Brasil. Amsterdam, 30 ago. 1979.
- _____. EMBAIXADA DO BRASIL EM LONDRES. Comitê Intergovernamental de Refugiados. Moniz de Aragão. Londres, 19 fev. 1947. [1947a]
- _____. EMBAIXADA DO BRASIL EM LONDRES. Comitê Intergovernamental de Refugiados. Acordo com o governo brasileiro. Moniz de Aragão. Londres, 19 fev. 1947. [1947b]
- _____. EMBAIXADA DO BRASIL EM QUITO. Equador. Visita à embaixada do representante do ACNUR em Brasília. 13 set. 2004.
- _____. EMBAIXADA DO BRASIL NOS EUA. Refugiados. ONG. US Committee for Refugees and Immigrants. Lançamento do Relatório World Refugee Survey. 23 jun. 2008.
- _____. HOSPEDARIA DE IMIGRANTES. Ilha de Flores. Diretor. 4 set. 1951.
- _____. Meeting on the establishment of a processing centre for Indochina refugees Jakarta, May 15-16 1979.
- _____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. 2 mar. 2001.
- _____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Brasília, 22 nov. 2001.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Carta do Ministro das Relações Exteriores ao Presidente da República. 15 jan. 1981.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Convenção e Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. 15 jul. 1970.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Imigração de deslocados de guerra. Rio de Janeiro, 3 maio 1948.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. 58ª Sessão do Comitê Executivo. Evento sobre plano de ação do México. Intervenção do Brasil. 23 out. 2007

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. DNU. Brasília, 21 jan. 2004.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. DNU. Brasília, 2 jun. 1993.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. DNU. Refugiados. Política externa brasileira. Lei 9.474/97. 10 dez. 1997.

_____. MISSÃO DO BRASIL JUNTO À ONU. Programa do Alto Comissário para Refugiados. Nova York, 22 nov. 1966.

_____. MISSÃO DO BRASIL JUNTO À ONU. Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Remessa de carta de adesão. 22 mar. 1972.

_____. MISSÃO MILITAR BRASILEIRA EM BERLIM. 1947.

_____. MISSÃO MILITAR BRASILEIRA EM BERLIM. General Anor Teixeira dos Santos. Berlim, 1 jun. 1948.

_____. OIR. Chefe da missão da OIR no Brasil. D. Stansby. Rio de Janeiro, 7 jan. 1952.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Comitê Intergovernamental de Refugiados. 1947. [1947a]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Instruções para a comissão de seleção de imigrantes. 1947. [1947b]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Presidência da República, Gabinete Civil. Carta endereçada ao embaixador Hildebrando Accioly. Petrópolis, 14 mar. 1947. [1947c]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. OIR instruções gerais. 25 jul. 1947. [1947d]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Seleção de imigrantes. Helio Lobo. 4-5 maio 1948. [1948a]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Ainda o problema dos deslocados, Helio Lobo. Genebra, junho 1948. [1948b]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Admissão, no Brasil, de israelitas. Rio de Janeiro, 20 set. 1948. [1948c]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Acordo Administrativo entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e a Comissão preparatória da OIR. Helio Lobo. Genebra, 6 dez. 1948. [1948d]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Visto permanente a 7 famílias de russos brancos da seita 'velhos crentes'. 11 nov. 1965.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Chefe do serviço de relações com o congresso. Decreto legislativo n. 93. 3 dez. 1971.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Brasileiros no exterior. Nota do Ministério da Justiça. 18 fev. 1978. [1978a]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados. Jurupema. ACNUR. 20 out. 1978. [1978b]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Refugiados do sudeste asiático. Reunião de consultas. 28 nov. 1978. [1978c]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Chefe do DCJ. 7 dez. 1978. [1978c]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Secretário-Geral. Assistência consular a brasileiros no exterior. Passaportes. 3 jan. 1979. [1979a]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. CNBB. Refugiados vietnamitas. Posição do Brasil. 18 jan. 1979. [1979b]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Refugiados vietnamitas. 5 jun. 1979. [1979c]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados da Indochina. Telegrama do Secretário-Geral das Nações Unidas. Resposta. 12 jun. 1979. [1979d]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados. Ocupação do Consulado da Suécia no Rio de Janeiro. 8 ago. 1979. [1979e]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Estatuto dos Estrangeiros. 9 out. 1980.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 'Status' do Escritório do ACNUR no Brasil. Chefe do Depto de Organismos Internacionais. 19 mar. 1981. [1981a]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados vietnamitas recolhidos por navio brasileiro Muriaé. 8 jul. 1981. [1981b]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Formalização da presença no Brasil. Chefe do DCJ. 16 jul. 1981. [1981c]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados Cubanos. Chefe do Depto Consular e Jurídico. ACNUR. 17 jul. 1981. [1981d]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados vietnamitas recolhidos por navio brasileiro Muriaé. 13 nov. 1981. [1981e]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Observações do representante no Brasil. 23 dez. 1983.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Relações com o Brasil. Convenção de 1951. Visita do Alto Comissário ao Brasil. 13 jan. 1984. [1984a]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Refugiados latino-americanos no Brasil. 15 fev. 1984. [1984b]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados. Convenção de Genebra de 1951. 15 mar. 1984. [1984c]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Protesto de refugiados vietnamitas. 9 abr. 1984. [1984d]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Refugiados vietnamitas no Brasil. 18 abr. 1984. [1984e]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Protesto de refugiados vietnamitas. 3 maio 1984. [1984f]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Visita do Diretor de Assistência a Refugiados no Brasil. 9 maio 1984. [1984g]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. ACNUR. 35ª Sessão do Conselho Executivo. Nota sobre proteção internacional. Reserva geográfica. 1 out. 1984. [1984h]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados. ACNUR. Ocupação da sede da subdelegação por refugiados chilenos. 10 dez. 1987. [1987a]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Ocupação do Escritório do ACNUR no Rio de Janeiro. Refugiados chilenos. Comunicado de imprensa. 15 dez. 1987. [1987b]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados. ACNUR. Convenção de 1951. Reserva geográfica. Paraguai. Brasil. 31 ago. 1989.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 20 set. 1995.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados. Presença do ACNUR no Brasil. Programas de assistência a refugiados. 15 jul. 1997. [1997a]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados. Escritório do ACNUR em Brasília. Posição brasileira. 26 ago. 1997. [1997b]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados. Visita ao Brasil do diretor para as Américas do ACNUR. 23 set. 1999. [1999a]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. CONARE. Angola. Fluxo de refugiados. 22 nov. 1999. [1999b]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Chefe da DNU. 15 dez. 1999. [1999c]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 55ª AGNU. Terceira Comissão. Refugiados. Intervenção da Delegação brasileira. 10 nov. 2000.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ACNUR. Comitê Executivo. 52ª sessão. Reuniões preparatórias. 10 set. 2001.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados. Reassentamento. Seminário no RJ. Participação do ACNUR. 10 set. 2001.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nações Unidas. Reassentamento de refugiados afegãos. ACNUR. Chegada ao Brasil. Rio Grande do Sul. 30 abr. 2002.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Direitos humanos. CDH. Relator especial. Visita Brasil. Relatório preliminar. Comentários governo brasileiro. Correção. 15 fev. 2006. [2006a]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. CONARE. Refugiados palestinos Jordânia/Iraque. Pedido de reassentamento no Brasil. Aprovação. 1 jun. 2006. [2006b]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados palestinos na fronteira do Iraque. Reassentamento no Brasil. Decisão do CONARE. Retransmissão. 4 jul. 2007. [2007a]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Encontro de ONGs parceiras do ACNUR. Participação do diretor da Cáritas Arquidiocesana RJ. 29 ago. 2007. [2007b]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados palestinos. Reassentamento no Brasil. ACNUR. Informações. 24 set. 2007. [2007c]

_____. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Reunião com representante ACNUR na Argentina. Foro Migratório do MERCOSUL. Tratamento do tema do refugio. Instruções. 11 mar. 2008.

_____. SECRETARIA EXECUTIVA. 19 ago. 1997.

ARQUIVO DO SENADO FEDERAL. Projeto de lei n. 16 de 1997.

ARQUIVO NACIONAL. CIE. Conexão Latino-Americana da Subversão. 09 abr. 1981. Base de Dados SNIG.

_____. DSI MRE. Funcionamento no Brasil do Escritório do ACNUR. 30 jul. 1982. Base de Dados SNIG.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Colônia asiática em Uganda. Gestões do governo do Reino Unido. 11 set. 1972.

_____. MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Jarbas Passarinho. 1968.

_____. SECRETARIA GERAL DO CSN. Estudo sucinto n. 073/1ª SC/ 71. 1971.

_____. SECRETARIA GERAL DO CSN. Estudo sucinto n. 67/1ª SC/72. Brasília, 6 out. 1972.

AYDOS, Mariana Recena; BAENINGER, Rosana; DOMINGUEZ, Juliana. Condições de Vida da População Refugiada no Brasil: trajetórias migratórias e arranjos familiares. *III Congresso da Associação Latino-Americana de População*. Córdoba, 2008.

BAENINGER, Rosana (Coord.) *et all*. *População Refugiada: retrato das condições de vida das famílias em São Paulo e Rio de Janeiro*. Campinas: Nepo/ Unicamp, 2008.

_____; DOMINGUEZ, Juliana; AYDOS, Mariana Recena. Condições de Vida da População Refugiada no Brasil: divulgação da pesquisa de campo e resultados preliminares. *Anais do V Encontro Nacional de Migrações*. Campinas, Nepo/ Unicamp, 2007.

BARBOSA, Luciano P.; SAGRADO DA HORA, José R. *A polícia federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR, 2007.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARNETT, Michael. Humanitarianism, Paternalism, and the UNHCR. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. (Ed.). *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

_____. UNHCR and the ethics of repatriation. *Forced Migration Review*, Oxford, v.10, p. 31-34. 2001.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A lei brasileira de refúgio: sua história. In: _____ (Coord.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 10-21.

_____. *Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/snj/artigo_refugio.htm>. Acesso em: 20 mar. 2005.

_____; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Brazil and the spirit of Cartagena. *Forced Migration Review*, Oxford, v. 35, p. 45-46, 2010.

BASTOS DE ÁVILA, Fernando. *The economic impact of immigration: the Brazilian immigration problem*. Westport: Greenwood Press, 1954.

BAUER, Martin W.; GASKELL; George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BERNASCONI, Alicia; TRUZZI, Oswaldo. Política imigratória no Brasil e na Argentina nos anos de 1930: aproximações e diferenças. In: SALES, Teresa; SALLES, Maria do Rosário (Org.). *Políticas Migratórias: America Latina, Brasil e Brasileiros no Exterior*. São Carlos: Edusfcar; Ed. Sumaré, 2002.

BETTS, Alexander. *Forced migration and global politics*. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009a.

_____. Neoliberal Institutionalism. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. (Ed.). *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

_____. *Protection by persuasion: international cooperation in the refugee regime*. Ithaca: Cornell University Press, 2009b.

_____; LOESCHER, Gil. (Ed.). *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BOLESTA, Andrzej (Ed.). *Forced migration and the contemporary world: challenges to the international system*. Białystok: Libra, 2003.

BOOKSTEIN, Amelia. UNHCR and forgotten emergencies: can funds be found? *Forced Migration Review*. Oxford, v.10, p. 46-48, 2001.

BOSWELL, Christina. Theorizing Migration Policy: is there a third way? *International Migration Review*. New York, v. 41, n. 1, p. 75-100, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. Decreto n. 6.975 de 7 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=259783&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 12 out. 2009.

_____. Decreto-lei n. 7.967 de 18 de setembro de 1945. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=34577&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 set. 2006.

_____. Decreto-lei n. 9.534 de 31 de julho de 1946. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=105049&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 set. 2006.

_____. Decreto n. 25.796 de 10 de novembro de 1948. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=106275&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. Decreto n. 50.215 28 de janeiro de 1961. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113227&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. Decreto n. 66.689 de 11 de junho de 1970. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=197119&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. Decreto n. 70.946 de 7 de agosto de 1972. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=121310&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. Decreto n. 98.602 de 19 de dezembro de 1989. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=133509&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. Decreto n. 99.757 de 3 de dezembro de 1990. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=134415&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 jul. 2011

_____. Decreto-lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102361&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. Decreto-lei n. 898 de 29 de setembro de 1969. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=195905&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 jul. 2011. [1969a]

_____. Decreto-lei n. 941 de 13 de outubro de 1969. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=196078&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 jul. 2011. [1969b]

_____. Decreto Legislativo n. 42 de 7 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=106348&tipoDocumento=DLG&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. Decreto Legislativo n. 11 de 7 de julho de 1960. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-11-7-julho-1960-349947-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102385&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 10 out. 2009.

_____. Lei n. 9.474 de 22 de julho de 1997. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010.

_____. *Programa Nacional de Direitos Humanos I*. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2009.

_____. *Programa Nacional de Direitos Humanos II*. 2002. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2009.

_____. *Programa Nacional de Direitos Humanos III*. 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

BRETTELL, Caroline; HOLLIFIELD, James (Ed.). *Migration theory: talking across discipline*. New York: Routledge, 2005.

BRUBAKER, Rogers. *Nationalism reframed: nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

BWAKIRA, N. From Nansen to Ogata: UNHCR's role in a changing world. *International Migration Review*. New York, v. 35, n. 1, p. 278-283, 2001.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*. Brasília: EdUnb, 2000. 2ª ed.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A Arte da Política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci Carneiro. *Brasil, um refúgio nos trópicos: a trajetória dos refugiados do nazi-fascismo*. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 1996.

_____. Cumplicidade secreta: o Brasil diante da questão dos refugiados judeus (1933-1948). In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; MALATIAN, Teresa (Org.). *Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2003. p. 257-275.

CARNEIRO, Wellington Pereira. Entrevista concedida pelo oficial de proteção do ACNUR no Brasil e representante no CONARE. Brasília, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 17-26.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. *The age of migration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

CEDHUR. Entrevista realizada com um dos fundadores do Centro de Defesa dos Direitos Humanos dos Refugiados. Belo Horizonte, 2009.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed.UNB, 2002. 2ª ed.

CHIMNI, B. S. Reforming the international refugee regime: a dialogic model. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 14, n. 2, p. 151-168, 2001.

_____. The geopolitics of refugee studies: a view from the south. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 11, n. 4, p. 350-374, 1998.

CLARK, Lance. *Promoting refugee participation in assistance projects*. Washington DC : Refugee Policy Group, 1987.

CNIG. Resolução normativa n. 6 de 21 de agosto de 1997. Concessão de permanência definitiva a asilados e refugiados e suas famílias. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010.

_____. Resolução normativa n. 80 de 16 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes_normativas/2008/rn_20081016_80.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2010.

COELHO, Magda Maria Ribeiro. Entrevista concedida pela representante do Ministério da Educação no CONARE. Brasília, 2010.

COHEN, Roberta. *Masses in flight: the global crisis of internal displacement*. Washington: Brookings Institution Press, 1998a.

_____. *The forsaken people case: case studies of the internally displaced*. Washington: Brookings Institution Press, 1998b.

COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ – Arquidiocese de Brasília. *Direitos Humanos no Brasil: 1992-1993*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

CONARE. *Refúgio*. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDE5FFE0F98F5B4D22AFE703E02BE2D8EAPTBRNN.htm>>. Acesso em: 5 dez. 2011.

_____. Resolução normativa n. 1 de 27 de outubro de 1998. Estabelece modelo para o Termo de Declaração a ser preenchido pelo Departamento de Polícia Federal por ocasião da solicitação inicial de refúgio. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010. [2010a]

_____. Resolução normativa n. 2 de 27 de outubro de 1998. Adota o modelo de questionário para a solicitação de refúgio. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010. [2010b]

_____. Resolução normativa n. 3 de 1º de dezembro de 1998. Estabelece modelo de Termo de Responsabilidade que deverá preceder o registro, na condição de refugiado, no Departamento de Polícia Federal. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010. [2010c]

_____. Resolução normativa n. 4 de 1º de dezembro de 1998. Extensão da condição de refugiado a título de reunião familiar. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010. [2010d]

_____. Resolução normativa n. 5 de 11 de março de 1999. Autorização para viagem de refugiado ao exterior. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010. [2010e]

_____. Resolução normativa n. 6 de 26 de maio de 1999. Dispõe sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010. [2010f]

_____. Resolução normativa n. 7 de 6 de agosto de 2002. Dispõe sobre prazo para adoção de procedimentos e atendimento a convocações. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010. [2010g]

_____. Resolução normativa n. 8 de 6 de agosto de 2002. Dispõe sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010. [2010h]

_____. Resolução normativa n. 9 de 6 de agosto de 2002. Estabelece o local para preenchimento do questionário de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado nas circunstâncias onde não houver sede da Cáritas Arquidiocesana. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010. [2010i]

_____. Resolução normativa n. 10 de setembro de 2003. Dispõe sobre a situação dos refugiados detentores de permanência definitiva. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010. [2010j]

_____. Resolução normativa n. 11 de 29 de abril de 2005. Dispõe sobre a publicação da notificação prevista no artigo 29 da Lei n. 9.474 de 1997. In: ACNUR; IMDH. *Lei*

9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados. Brasília, 2010. [2010k]

_____. Resolução normativa n. 12 de 29 de abril de 2005. Dispõe sobre a autorização para viagem de refugiado ao exterior, a emissão de passaporte brasileiro para estrangeiro refugiado, quando necessário, bem como o processo de perda da condição de refugiado em razão de sua saída de forma desautorizada. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010. [2010l]

_____. Resolução normativa n. 13 de 23 de março de 2007. Dispõe sobre o encaminhamento, a critério do CONARE, ao CNIg, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução recomendada pelo CNIg n. 8 de 2006. In: ACNUR; IMDH. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010. [2010m]

CONLEY, Marshall. The institutional framework of refugee law and political forces. In: MAHONEY, Kathleen; MAHONEY, Paul (Ed.) *Human Rights in twenty-first century: a global challenge*. Dordrecht: Kluwer Academic Publications, 1993. p. 629-643.

CORNELIUS, Wayne; MARTIN, Phillip; HOLLIFIELD, James (Ed.). *Controlling Immigration: a global perspective*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2007.

COSTA, Sergio. *As cores de Ercília*. Belo Horizonte; Editora UFMG, 2002.

CRÉPEAU, François (Ed.). *Forced migration and global processes: a view from forced migration studies*. Lanham; Oxford: Lexington Books, 2006.

CRISP, Jeff. The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis. *New Issues in Refugee Research*. Geneva: UNHCR, 2004.

CUNY, Frederick C. Refugee participation in emergency relief operations. Washington, D.C.: Refugee Policy Group, [1986?].

DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, E. Valentine; KNUDSEN, John Chr (Ed.). *Mistrusting refugees*. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 1995.

DAUVERGNE, Catherine. Challenges to sovereignty: migration laws for the 21st century. *New issues in refugee research* n. 92. Geneva: UNHCR, 2003.

DAVIES, Wendy. *Rights have no borders: internal displacement worldwide*. Oslo: Norwegian Refugee Council; Geneva: Global IDP Survey, 1998.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 421-430.

DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO. Defensoria sedia reunião do Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados. Rio de Janeiro, 24 out. 2011. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/dpge/exibeconteudo?article-id=652380>>. Acesso em 25 nov. 2011.

DOMINGUEZ, Juliana Arantes; BAENINGER, Rosana. Programa de reassentamento de refugiados no Brasil. *Anais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*. Caxambu, 2006.

DOOGAM, Kevin (Ed.). *Guidelines on local government responsibility for refugees*. A report from an ad hoc working group of refugee groups, refugee organisations, individuals from local authority associations and individual local authorities. Bristol: School for Advanced Urban Studies, 1987.

DUMMETT, Michael. *On immigration and refugees*. London: Routledge, 2001

ESSED, Philomena; FRERKS, Georg; SCHRIJVERS, Joke. *Refugees and the transformation of societies: agency, policies, ethics and politics*. New York: Berghahn Books, 2004.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto n. 52.349, de 12 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br>>. Acesso em: 23 nov. 2007.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto n. 42.182 de 11 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/32132782/doerj-poder-executivo-09-11-2011-pg-19>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

FARIA, Guilherme. Entrevista concedida pelo suplente do representante do DPF no CONARE. Brasília, 2010.

FAVETTI, Rafael. Entrevista concedida pelo representante do MJ e Secretário Executivo do CONARE. Brasília, 2010.

FELLER, Erica. The Convention at 50: the way ahead for refugee protection. *Forced Migration Review*, Oxford, v.10, p. 6-9, 2001.

FERNANDEZ, Jaime Esponda. “La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados”. In: FRANCO, Leonardo (Coord.). *El asilo e la protección*

internacional de los refugiados en América Latina. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2003. p.75-121.

FITZGERALD, Keith. *The face of the nation: immigration, the state and the national identity*. Standford: standford university press, 1996.

FLETCHER, Sean. *Project 4: time is an important factor in the integration of refugees*. S.l.: s.n., 1996.

FOLHA DE S. PAULO. *Afegãos exilados reclamam de tratamento recebido no Brasil*. 22 ago. 2002. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u36476.shtml>. Acesso em: 11 ago. 2009.

_____. *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. [2008a]

_____. *Parte de grupo de refugiados palestinos deixa Brasília*. 25 dez. 2008. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u483162.shtml>. Acesso em: 20 mar. 2009. [2008b]

FRANCO, Leonardo (Dir.). *Derechos Humanos y refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas*. San José: Editorama, 2001.

_____. *El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2003. p. 17-71.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento de Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, jun./2000.

GEDDES, Andrew. *The politics of migration and immigration in Europe*. London: Sage Publications, 2003.

GIBNEY, Matthew J. *Power, agency and contestability: political perspectives on forced migration*. Oxford: Refugee Studies Centre, 2000.

_____. *The ethics and politics of asylum: liberal democracy and the response to refugees*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GIUGNI, Marco; PASSY, Florence (Ed.). *Dialogues on migration policy*. Oxford: Lexington Books, 2006.

GODOY, Gábril Gualano. O caso dos haitianos no Brasil e a via de proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de;

RODRIGUES, Gilberto (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 45-68.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. (Ed.). *Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change*. Cornell: Cornell University Press, 1993.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murilo. A importância da lei brasileira de refúgio e sua importância regional. 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. 48-59.

GOODWIN-GILL, Guy. Migration: international law and human rights. In: GHOSH, Bimal (Ed.). *Managing Migration: time for a new international regime?* Oxford: Oxford University Press, 2000.

GREENHAM, Felicity; MORAN, Rhett. Complexity and community empowerment in regeneration. In: TEMPLE, Bogusia; MORAN, Rhett (Ed.). *Doing research with refugees: issues and guidelines*. Bristol: University of Bristol, 2006. p. 111-132.

GREGORI, José. Entrevista concedida pelo Secretário da Comissão Municipal de Direitos Humanos e Coordenador do Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados de São Paulo. São Paulo, 2009a.

_____. *Os sonhos que alimentam a vida*. São Paulo: Jaboticaba, 2009b.

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

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

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

HARRELL-BOND, Barbara. *Refugees and the international system: the evolution of solutions after the second World War*. *Siirtolaisuus*, n. 3, p. 3-18, 1996.

_____. In: AGER, Alastair (Ed.). *Refugees: perspectives on the experience of forced migration*. London: Pinter, 1999. P. 136-158.

HATHAWAY, James. Reconceiving refugee law as human rights protection. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 4, n. 2, p. 113-131, 1991.

HAYDU, Marcelo. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 131-145.

HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HOBSBAWN, E. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLIFIELD, James. Migration and the "New" International Order: the missing regime. In: GHOSH, Bimal (Ed.). *Managing Migration: time for a new international regime?* Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 75-109.

_____. Politics of international migration. In: BRETTELL, Caroline; HOLLIFIELD, James (Ed.). *Migration theory: talking across discipline*. New York: Routledge, 2005.

_____. The Emerging Migration State. *International Migration Review*. New York, v. 38, n. 3, p. 885-912, 2004.

HURRELL, Andrew. Refugees, International Society and Global Order. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. (Ed.). *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

HYNDMAN, Jennifer. *Managing displacement: refugees and the politics of humanitarianism*. London; Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

JACOBSEN, Karen. Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes. *International migration review*, New York, v. 30, n.3, p. 655-678, 1996.

_____. The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries. *New Issues in Refugee Research*. Geneva: UNHCR, 2001.

JAEGER, Gilbert. Opening keynote address: the refugee Convention at fifty. In: VAN SELM, Joanne; KAMANGA, Khoti; MORRISON, John; NADI, Aninia; SPOLJAR-VRZINA, Sanja; VAN WILLIGEN, Loes (Ed.) *The refugee convention at fifty: a view from forced migration studies*. Lanham; Oxford: Lexington books, 2003. p. 9-21.

JOPPKE, Christian; MORAWSKA, Ewa T (Ed.). *Toward assimilation and citizenship: immigrants in liberal nation-states*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

JUBILUT, Liliana Lyra. Enhancing refugees' integration: new initiatives in Brazil. *Forced Migration Review*, Oxford, v. 35, p. 46-47, 2010.

_____. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

_____. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? *Journal of Refugee Studies*. Oxford, v. 19, n. 1, p. 22-44, 2006.

_____. 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.

KEELY, Charles B. The international refugee regime: end of cold war matters. *International Migration Review*. New York, v. 35, n. 1, p. 303-314, 2006.

_____.; ELWELL, Patricia J. *Global refugee policy: the case for a development-oriented strategy*. New York: Population Council, 1981.

KHAN, Sadruddin Aga. *Refugees: the dynamics of displacement*. London: Zed Books, 1986.

KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*. Boulder; London: Westview Press, 1989.

_____.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 1989.

KISSON, Priya. Home/lessness as an indicator of integration: interviewing refugees about the meaning of home and accommodation. In: TEMPLE, Bogusia; MORAN, Rhetta (Ed.). *Doing research with refugees: issues and guidelines*. Bristol: University of Bristol, 2006. p. 75-96.

KOCH-CASTRO, Cristian. La legislación brasileira en matéria de refugiados dentro del contexto actual de la protección internacional. 2005. Disponível em: <portal.mj.gov.br/services/.../FileDownload.EZTSvc.asp?...>. Acesso em: 20 maio 2011.

KOIFMAN, Fábio. *Quixote nas trevas: o embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

KORN, David. *Exodus within borders: an introduction to the crisis of internal displacement*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

KUHLMAN, Tom. The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 4, n. 1, p. 1-20, 1991.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

LAHAV, Gallya. *Immigration and politics in the new Europe: reinventing borders*. Cambridge: Cambridge university press, 2004.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. A temática do refugio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH, 2003. p. 173-196.

_____. Entrevista concedida pelo coordenador-geral do Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, 2009.

_____. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. 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. 70-97.

_____. (Comp.). *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE*. Brasília: CONARE; ACNUR, 2007.

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.

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

_____. Forced migration in the post-cold war era: the need for a comprehensive approach. GHOSH, Bimal. *Managing migration: time for a new international regime?* Oxford: Oxford university press, 2000. P. 190-217.

_____. Protection and humanitarian action in the post-cold war era. In: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter M. (Ed.). *Global migrants global refugees: problems and solutions*. New York; Oxford: Bergham Books, 2001. P. 172-205. [2001a]

_____. Refugees: a global human rights and security crisis. In: DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas (Ed.). *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 233-258. [2001b]

_____. The UNHCR and world politics: state interests vs. institutional autonomy. *International Migration Review*, New York, v. 35, n. 1, p. 33-56, 2001. [2001c]

_____. UNHCR and the erosion of refugee protection. *Forced Migration Review*, Oxford, v.10, p. 28-30, 2001 [2001d].

_____. *UNHCR and World Order: a perilous path*. Oxford: Oxford University, 2001. [2001e]

_____.; LOESCHER, Ann Dull (Ed.). *The global refugee crisis: a reference handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 1994.

_____.; MILNER, James; NEWMAN, Edward; TROELLER, Gary (Ed.). *Protracted refugee situations: political, human rights and security implications*. Tokyo; New York: United Nations University Press, 2008.

_____.; MONAHAN, Laila (Ed.). *Refugees and international relations*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

MARFLEET, Philip. *Refugees in a global era*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

MARIANO, Nilson. *As garras do Condor: como as ditaduras militares da Argentina, do Chile, do Uruguai, do Brasil, da Bolívia e do Paraguai se associaram para eliminar adversários políticos*. Petrópolis: Vozes, 2003.

MARQUES, Carla Cristina. O Brasil e a questão dos refugiados. In: PAIVA, Odair. (Org.). *Migrações Internacionais: desafios para o século XXI*. São Paulo: Memorial do Migrante, 2007.

MAY, Tim. *Pesquisa Social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEILANDER, Peter C. *Toward a theory of immigration*. New York: Palgrave, 2001.

MENEZES, Fabiano. O panorama de proteção aos refugiados na América Latina. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 93-109.

MESSINA, Anthony M.; LAHAV, Gallya (Ed.). *The migration reader: exploring politics and policies*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2005.

MEYERS, Eytan. *International immigration policy: a theoretical and comparative analysis*. New York; Hampshire: Palgrave Macmillan, 2004.

_____. Theories of International Immigration Policy: a Comparative Analysis. *International Migration Review*. New York, v. 34, n. 4, p. 1.245-1.282, 2000.

MEZAROBBA, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas conseqüências: um estudo do caso brasileiro*. São Paulo: Humanitas/FAPESP, 2003.

MILESI, Rosita. Entrevista concedida pela diretora do Instituto de Migrações e Direitos Humanos. Brasília, 2009.

_____; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma lei de refugiados no Brasil. 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. 22-47.

_____; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. A solidariedade do refúgio no Brasil. In: _____; SHIMANO, Maria Luiza (Coord.). *Migrantes cidadãos*. São Paulo: Loyola, 2001. p. 69-80.

_____; NUÑEZ, Izabel Saenger. Refugiados e Refugiadas no Brasil: dados e políticas públicas. Brasília: IMDH, 2008. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br>>. Acesso em: 1 dez. 2010.

MILLER, Mark J. *International migration in post-cold war international relations*. GHOSH, Bimal. *Managing migration: time for a new international regime?* Oxford: Oxford university press, 2000. P. 27-47.

_____. *Migration and world politics: a critical case for theory and policy*. Staten Island, N.Y: Center for Migration Studies, 1993.

MITCHELL, Christopher. International migration, international relations and foreign policy. *International Migration Review*, New York, v. 23, n. 3, p. 681-708, 1989.

MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: EDUNB, 2003.

MOREIRA, Julia Bertino. A proteção internacional aos refugiados e a legislação brasileira (lei federal 9.474/97). In: MENEZES, Wagner (Org.). *Estudos de Direito Internacional: anais do 2º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. v. II. Curitiba: Juruá, 2004. p. 44-52.

_____. Redemocratização e Direitos Humanos: política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, p. 111-129, 2010.

_____; BAENINGER, Rosana. Local integration of refugees in Brazil. *Forced Migration Review*, Oxford, v. 35, p. 48-49, 2010.

MORRIS, N. Protection dilemmas and UNHCR's response: a personal view from within UNHCR. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, v. 9, n. 3, p. 492-499, 1997.

NEEDHAM, Robin. *Refugee participation: what is it, and why is it important for those who work with refugees, and for refugees themselves? Some comments and observations*. Paper prepared for PARINAC Conference, March 1994, Addis Ababa.

NELSON, Nici; WRIGHT, Susan (Ed.). *Power and participatory development: theory and practice*. London: ITDG, 1995.

NOGUEIRA, Maria Beatriz; MARQUES, Carla Cristina. Brazil: ten years of refugee protection. *Forced Migration Review*, Oxford, v. 30, p. 57-58, 2008.

NYERS, Peter. *Rethinking refugees: beyond states of emergency*. New York; London: Routledge, 2005.

OIM. *Facts & Figures: Global Estimates and Trends*. Disponível em: <<http://www.iom.int>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

OKOTH-OBBO, George; O'CONNOR, Courtney Mireille; KJAERUM, Morten; CHANTAVANICH, Spupang. Regional approaches to forced migration. In: VAN SELM, Joanne; KAMANGA, Khoti; MORRISON, John; NADI, Aninia; SPOLJAR-VRZINA, Sanja; VAN WILLIGEN, Loes (Ed.) *The refugee convention at fifty: a view from forced migration studies*. Lanham; Oxford: Lexington books, 2003. p. 31-45.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo; CINTRA, Rodrigo. A política externa brasileira na era FHC: um exercício da autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, ano 15, n. 2, p. 31-61, nov./2003.

ONU. *International migration policies*. New York: ONU, 1998.

OUA. Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege aspectos específicos dos problemas de refugiados na África. 1969. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

QUITO, Marcus. Entrevista concedida pelo representante do Ministério da Saúde no CONARE. Brasília, 2010.

PACÍFICO, Andrea Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese de doutorado, PUC-SP, São Paulo, 2009.

PAIVA, Odair da Cruz. Imigração em São Paulo nas décadas de 1940 e 1950. In: SAKURAI, Célia; SALLES, Maria do Rosário Rolfsen; PAIVA, Odair da Cruz (Org.). *Migrações no pós-segunda guerra mundial*. São Paulo: D' Livros Editora; Memorial do Imigrante, 2009.

PAPASTERGIADIS, Nikos. *The turbulence of migration: globalization, deterritorialization and hybridity*. Cambridge: Polity Press, 2000.

PINHEIRO, Paulo Sergio; MESQUITA NETO, Paulo de. *Direitos humanos no Brasil: perspectivas no final do século*. NEV/USP: São Paulo, 1997.

PINTO, Bibiana Graeff Chagas. O papel dos comitês estaduais de políticas de atenção aos refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de;

RODRIGUES, Gilberto (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 179-199.

PONTE NETO, Cândido Feliciano. Entrevista concedida pelo diretor da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

_____. Reassentamento de refugiados no Brasil: demonstração de solidariedade humanitária internacional – a dignidade recuperada. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH, 2003. p. 155-171.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Projeto inovador: Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados foi lançado. *Jornal da CMDH: informativo bimestral da Comissão Municipal de Direitos Humanos*. São Paulo, ano 2, n. 8, jan.-fev./2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Direitos Humanos: novo nome na luta pela democracia e liberdade. Discurso do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 5 set. 1995.

PRICE, Matthew E. *Rethinking asylum: history, purpose, and limits*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

REILLY, Rachael. *The politics of participation in refugee assistance programmes: the case of the Bhutanese refugee camps in S. E. Nepal*. M.Sc. thesis, Social Policy & Planning in Developing Countries, LSE, London, August 1995.

REIS, Rossana Rocha. *Construindo Fronteiras: políticas de imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1988)*. Tese de doutorado FFLCH/ USP, São Paulo, 2002.

_____; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 20, n. 37, p. 17-30, 2010.

REITZ, Jeffrey G (Ed.). *Host societies and the reception of immigrants*. La Jolla, CA: Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, 2003.

RIZZO, Ricardo. Entrevista concedida pelo suplente do representante do Ministério das Relações Exteriores no CONARE. Brasília, 2010.

ROBINSON, William Courtland. *Terms of refuge: the Indochinese exodus and the international response*. New York; London: Zed Books, 1998.

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.

ROGERS, Rosemarie; COPELAND, Emily. *Forced migration: policy issues in the post-cold war world*. Medford, Mass: Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, 1993.

ROVIDA, Antenor. Entrevista concedida pelo responsável pelo programa de reassentamento de refugiados da Cáritas Regional de São Paulo. Jundiaí, 2009.

SABÓIA, Gilberto Vergne. Direitos Humanos, evolução institucional brasileira e política externa: perspectivas e desafios. In: FONSECA JÚNIOR, Gilberto; NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique (Org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Brasília: FUNAG; São Paulo: Paz e Terra, 1994.

SALES, Dom Eugenio; ARNS, Dom Paulo Evaristo. A história não contada do refúgio antes da Lei nº 9.474/97. 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. 60-69.

SALLES, Maria do Rosário Rolfsen. Imigração e política imigratória no pós-Segunda Guerra Mundial. *Cadernos CERU*. São Paulo, série 2, n. 13, p. 99-124, 2002.

_____. Panorama da imigração para São Paulo no pós-Segunda Guerra Mundial: os 'deslocados de guerra'. *Studi Emigrazione*. Roma, v. XLI, n. 155, p. 554-574, 2004.

SALOMON, Kim. *Refugees in the cold war: toward a new international refugee regime in the early postwar era*. Lund: Lund University Press; Bromley: Chartwell-Bratt, 1991.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. Atualidade do Direito Internacional dos Refugiados. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (Ed.). *A incorporação das normas internacionais de proteção dos Direitos Humanos no Direito brasileiro*. San José: IIDH; Brasília: ACNUR, 1996. p. 115-129.

_____. O Direito Internacional dos Refugiados: características e desenvolvimento na América Latina. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (Ed.). *A proteção dos Direitos Humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras*. San José: IIDH; Instituto Friedrich Naumann-Stiftung: Brasília, 1992. p. 125-147.

_____. O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica. In: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; PEYTRINET, Gérard; _____. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*. San José: IIDH; Brasília: ACNUR, 1996. p. 220-280.

_____. O problema das migrações forçadas em nosso tempo. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM; IMDH; Edições Loyola, 2003. p. 45-69.

SANTOS, João Paulo de Faria. Os refugiados e a sociedade civil: a experiência da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH, 2003. p. 135-154.

SASSEN, Saskia. *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press, 1996.

_____. Beyond sovereignty: immigration policy making today. In: JONAS, Susanne; THOMAS, Suzie Dod (Ed.). *Immigration: a civil rights issue for the Americas*. Wilmington: Scholarly Resources, 1999. P. 15-26.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Edusp, 1998.

SCHILLING, Flávia. *Querida Família*. Porto Alegre: Ed. Coojornal, 1978.

SCHWARCZ, Lília Moritz. *O Espetáculo das Raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SEYFERTH, Giralda. A assimilação de imigrantes como questão nacional. *Mana*, v. 3, n.1, p. 95-131, 1997.

SIGONA, Nando. Refugee integration(s): policy and practice in the European Union. *Refugee Survey Quarterly*, v. 24, n. 4, p. 115-122, 2005.

SILVA, Cesar Augusto; RODRIGUES, Viviane Mazine. Refugiados: o reassentamento solidário no território brasileiro. *Travessia: revista do migrante*, São Paulo, v. 64, 2009.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo 1964-1985*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOARES, Alcides Ribeiro. *A ditadura e seu legado: subsídios à crítica acerca da ditadura militar de 1964-1985*. São Paulo: Clíper, 2004.

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

SOUZA, Herbert. In: CAVALCANTI, Pedro Celso Uchoa; RAMOS, Jovelino (Coord.). *Memórias do Exílio: Brasil 1964-19???*. São Paulo: Livramento, 1978.

SOUZA E SILVA, Celso. O Brasil e os Organismos Internacionais para as migrações. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n. 2, p. 144-155, 1997.

SOYSAL, Yasemin Nuhoglu. *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. Chicago; London : University of Chicago Press, 1994.

SPRANDEL, Márcia Anita; MILESI, Rosita. O acolhimento a refugiados no Brasil: histórico, dados e reflexões. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH, 2003. p. 113-134.

STERI, Ubaldo. Entrevista concedida pelo Diretor da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. São Paulo, 2010.

SUHRKE, Astri. UNHCR: uphill into the future. *International Migration Review*, New York, v. 35, n. 1, p. 284-302, 2001.

TAIT, Kirsteen. Refugee voice as evidence in policy and practice. In: TEMPLE, Bogusia; MORAN, Rhett (Ed.). *Doing research with refugees: issues and guidelines*. Bristol: University of Bristol, 2006. p. 133-153.

TEITELBAUM, Michael. Immigration, Refugees and foreign policy. *International Organization*, v. 38, n. 3, p.429-450, 1984.

UFSCAR. Portaria GR n. 941/08 de 9 de junho de 2008. Disponível em: <<http://www.ufscar.br>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

UNRWA. *Statistics*. 2001. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/userfiles/uiif-dec01.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2011.

_____. *Statistics*. 2007. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/userfiles/uiif-dec07.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2011.

VAN TURBENGEN, Frank. *Immigrant integration: a cross-national study*. New York: LFB Scholarly Pub. LLC, 2006.

VÄYRYNEN, R. Funding dilemmas in refugee assistance: political interests and institutional reforms in UNHCR. *International Migration Review*, New York, v. 35, n. 1, p. 143-167, 2001.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

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, p. 273-335, jul./dez. 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel. Gestão pública democrática no contexto do Mercosul. In: DE SIERRA, Gerônimo (Comp.). *Los Rostros Del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001.

WEBER, Max. *Conceitos sociológicos fundamentais*. Lisboa: Edições 70, 2009.

_____. Política como vocação. In: GERTH, H. H.; WRIGHT MILLS, C. (Org.). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1971.

WEINER, Myron. *The Global Migration Crisis: challenge to States and Human Rights*. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

_____. On International Migration and International Relations. In: COHEN, Robin (Ed.). *Theories of Migration*. Cheltenham; Brookfield: Elgar Reference Collection, 1996. p. 297-311.

_____. The clash of norms: dilemmas in refugee policies. *Journal of Refugee Studies*. Oxford, v. 11, n. 4, p. 433-453, 1998.

WESTWOOD, Sallie; PHIZACKLEA, Annie. *Trans-nationalism and the politics of belonging*. London : Routledge, 2000.

WHITE, Stacey. *Internally Displaced People: a global survey*. 2. ed. London: Earthscan Publications; Oslo: Norwegian Refugee Council; Geneva: Switzerland Global IDP Project, 2002.

ZARJEVSKI, Yéfime. *A Future Preserved: international assistance to refugees*. Oxford: Pergamon Press, 1987.

ZETTER, Roger. International perspective on refugee assistance. In: AGER, Alastair (Ed.). *Refugees: perspectives on the experience of forced migration*. London: Pinter, 1999. P. 46-82.

ZOLBERG, Aristide. Matters of State: theorizing immigration policy. In: HIRSCHMAN, Charles; KASINITZ, Philip; DEWIND, Josh (Ed.). *The handbook of international migration: the American experience*. New York: Russell Sage foundation, 1999.

_____; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. International Factors in the Formation of Refugee Movements. In: COHEN, Robin (Ed.). *Theories of Migration*. Cheltenham; Brookfield: Elgar Reference Collection, 1996. p. 312-330.

_____; BENDA, Peter M. (Ed.). *Global migrants global refugees: problems and solutions*. New York; Oxford: Berghalm Books, 2001. p. 1-16.

APÊNDICE: CRONOLOGIA

Ano Assuntos relacionados aos refugiados em âmbito internacional e nacional

1943	Criação da ANUAR
1947	Início das atividades da OIR Acordo do Brasil com o CIR Chegada de refugiados europeus ao Brasil
1948	Acordo do Brasil com a Comissão Preparatória da OIR Aprovação parlamentar da Constituição da OIR
1949	Criação da UNRWA
1950	Criação do ACNUR
1951	Início do funcionamento do ACNUR Convenção relativa ao estatuto dos refugiados Participação da delegação brasileira na conferência internacional
1952	Assinatura da Convenção pelo Brasil, adotando reserva geográfica
1957	Participação do Brasil como membro eleito do Comitê Executivo do ACNUR
1960	Aprovação parlamentar da Convenção (Decreto Legislativo n. 11/60) Ratificação da Convenção pelo Brasil, com reserva geográfica
1964	Golpe militar no Brasil
1966	Visita do Alto Comissário para Refugiados ao Brasil
1967	Nova Constituição Federal, Lei de Segurança Nacional, criação do CSN e SNI Protocolo relativo ao estatuto dos refugiados
1969	Convenção da OUA sobre refugiados (regime regional africano)
1972	Adesão do Brasil ao Protocolo, com declaração interpretativa sobre artigos 15 e 17, e manutenção da reserva geográfica
1976	Chegada de sul-americanos ao Brasil (chilenos e argentinos) Início das atividades da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro em prol dos refugiados
1977	Início das atividades do ACNUR, via Escritório do PNUD no Rio de Janeiro

	<p>Início das atividades da Comissão Justiça e Paz em São Paulo prol dos refugiados</p> <p>Ocupação do Escritório do PNUD por refugiados argentinos</p> <p>Greve de fome realizada por refugiados chilenos</p> <p>Visita da assistente da Secretaria para Direitos Humanos e Assuntos Humanitários dos EUA ao Brasil</p>
1978	<p>Nova Lei de Segurança Nacional</p> <p>Manifestação de refugiados chilenos no Rio de Janeiro</p> <p>Pedido das autoridades brasileiras de saída de refugiados sul-americanos do país</p> <p>Resgate de vietnamitas <i>boat people</i> em alto-mar por navio brasileiro (1º grupo)</p>
1979	<p>Lei de Anistia</p> <p>Retorno de brasileiros exilados</p> <p>Ocupação do Consulado da Suécia por refugiados sul-americanos</p> <p>Conferência Internacional sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas no Sudeste Asiático, com participação da delegação brasileira</p> <p>Resgate de vietnamitas <i>boat people</i> em alto-mar por navio brasileiro (2º grupo)</p> <p>Chegada de refugiados vietnamitas ao Brasil (1º e 2º grupos), com concessão de residência permanente no país</p> <p>Protesto de refugiados vietnamitas em frente ao prédio do PNUD</p>
1980	<p>Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80)</p> <p>Concessão de asilo a bolivianos no Brasil</p> <p>Chegada de vietnamitas (3º grupo) com permissão de residência no país</p> <p>Ocupação do prédio do SINE por refugiados vietnamitas</p>
1981	<p>Concessão de asilo a cubanos no Brasil</p>
1982	<p>Concessão de asilo a pessoas oriundas da Polônia, Nicarágua, Romênia e Uruguai</p> <p>Reconhecimento oficial do Escritório do ACNUR no Brasil</p>
1984	<p>Ocupação do Escritório do ACNUR por refugiados vietnamitas</p> <p>Declaração de Cartagena (regime latino-americano)</p> <p>Visita do Alto Comissário dos Refugiados ao Brasil</p>
1985	<p>Processo de redemocratização no Brasil</p>

1986	Concessão de asilo a famílias de fé bahai
1987	Ocupação do Escritório do ACNUR por refugiados chilenos
1988	Constituição Federal Resolução do CNIg
1989	Retirada da reserva geográfica à Convenção (Decreto n. 98.602/89) Cáritas Arquidiocesana de São Paulo assume trabalho com refugiados realizado pela Comissão Justiça e Paz Escritório do ACNUR transferido para Brasília
1990	Retirada das reservas aos artigos 15 e 17 da Convenção (Decreto n. 99.757/90)
1991	Portaria interministerial n. 394 de 29/07/1991
1992	Chegada de angolanos ao Brasil Aplicação da definição ampliada da Declaração de Cartagena
1993	Conferência Internacional da ONU sobre Direitos Humanos (participação da delegação brasileira)
1994	Recepção de refugiados de outras origens (antigo Zaire, ex-Iugoslávia) Centro de Acolhida de Refugiados na Cáritas Arquidiocesana em São Paulo Pareceria da Cáritas Arquidiocesana com SENAI
1995	Parceria da Cáritas Arquidiocesana com SESI
1996	Aprovação do Programa Nacional de Direitos Humanos I, com previsão de lei nacional sobre refugiados como ação de curto prazo Projeto de Lei n. 1.936/96 Parceria da Cáritas Arquidiocesana com SENAC
1997	Legislação nacional sobre refugiados (Lei n. 9.474/97) Grupo de Trabalho de Reassentamento: criação de fundo para estimular projetos pilotos de reassentamento em países não tradicionais
1998	Início das atividades do CONARE Fechamento do Escritório do ACNUR no Brasil
1999	Acordo Macro do Programa de Reassentamento Solidário Parceria da Cáritas Arquidiocesana com Pastoral do Migrante

2000	Declaração de Brasília MERCOSUL
2002	Aprovação do Programa Nacional de Direitos Humanos II Projeto piloto com refugiados afegãos recebidos pelo programa de reassentamento solidário
2003	Instituição da Cátedra Sérgio Vieira de Mello pelo ACNUR
2004	Reunião em Brasília Plano de Ação do México Programa Regional de Reassentamento Reabertura do Escritório do ACNUR no Brasil Recepção de reassentados colombianos Adoção do procedimento <i>fast track</i> para reassentamento pelo CONARE
2005	Visita do Alto Comissário para Refugiados ao Brasil
2006	Consulta Anual Tripartite sobre Reassentamento do ACNUR Primeira reunião sobre reassentamento na América Latina
2007	Encontro sobre reassentamento sediado pelo Brasil Recebimento de refugiados palestinos pelo programa de reassentamento solidário Criação do Comitê Estadual para Refugiados em São Paulo
2008	Protesto de grupo de palestinos em frente ao Escritório do ACNUR Início do funcionamento do CER em SP
2009	Aprovação do Programa Nacional de Direitos Humanos III Criação do Comitê Intersectorial Estadual de Política de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro Criação do Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados, ligado à Comissão Municipal de Direitos Humanos em SP
2010	Início do funcionamento do CIEPAR no RJ

Fonte: elaboração própria