

V SIMPÓSIO DOS PÓS-GRADUANDOS EM CIÊNCIA
POLÍTICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Titulo do trabalho:

**A questão dos refugiados nos
contextos latino-americano e brasileiro**

Autora:

Julia Bertino Moreira

Doutoranda em Ciência Política (UNICAMP),
Mestre em Relações Internacionais (Programa San Tiago Dantas/ UNICAMP),
Graduada em Ciências Sociais (UNICAMP) e Direito (PUC-SP)

SÃO PAULO

2008

Resumo

A questão dos refugiados se relaciona com a ocorrência de conflitos armados, regimes políticos ditatoriais, que geram violações aos direitos humanos da população local nos países de origem, levando grande contingente a fugir. A partir dessa relação, o presente artigo analisa como esta questão foi tratada na América Latina e no Brasil, desde o pós-guerra, passando pelas ditaduras militares e pelo período de redemocratização até os dias atuais. Para tanto, examina a configuração do regime internacional para refugiados da ONU, do regime regional latino-americano (comparando-o com o primeiro), a adesão dos países latino-americanos, bem como a atuação do Brasil frente aos refugiados, considerando o contexto regional.

Palavras-chave: Refugiados, políticas imigratórias, América Latina, Brasil

Introdução

As notícias sobre grandes fluxos migratórios, veiculadas em jornais e revistas de todo o mundo, vêm chamando atenção para esses indivíduos que deixam seus países de origem, por diversos motivos, e se deslocam para outros Estados. Dentre os grupos que migram involuntariamente, merecem destaque os refugiados, que são forçados a abandonar seus lares em situações de conflitos, por questões religiosas, étnicas, políticas ou econômicas, dentre outras. Além dos conflitos, grupos e indivíduos que apresentam etnias ou religiões minoritárias no país ou opiniões políticas divergentes do governo, encontram-se sujeitos a sofrer ameaças ou efetivas perseguições em seus países. A violência desencadeada pelos conflitos, bem como pelos regimes políticos ditatoriais geram violações aos direitos humanos da população local. Nota-se aí que as causas para os movimentos migratórios forçados derivam de conflitos armados, governos ditatoriais, dentre outros fatores que provocam violações de direitos humanos.

Diante dessas situações, os refugiados se diferenciam dos migrantes voluntários por não terem escolha entre se deslocar ou permanecer em seus países, enquanto estes optam por migrar em função de uma série de fatores, especialmente para melhorar suas condições econômicas. Por outro lado, os deslocados internos são considerados um grupo distinto dos refugiados por se deslocarem dentro de seus países, visto que não conseguem transpor as fronteiras nacionais, o que acontece não só em situações de conflitos, mas também por impedimentos geográficos e ambientais. É válido apontar que o maior grupo de deslocados internos no mundo é de colombianos, formado por

cerca de 3 milhões de pessoas. Já a população total refugiada gira em torno de 14,2 milhões de pessoas¹. Aproximadamente, 2,5 milhões de refugiados são provenientes da América Latina e do Caribe (CASELLA, 2001; ACNUR, 2007b; UNRWA, 2006).

Em razão do elevado número de pessoas que se deslocam e sobretudo dos motivos que os levam a fazê-lo, destacando-se questões humanitárias, regimes ditatoriais e conflitos armados, o problema dos refugiados afeta as relações internacionais e impele organizações internacionais a buscar soluções para essa questão, a partir do comprometimento dos Estados.

Vale lembrar que as instituições internacionais são conjuntos de regras formais e informais persistentes e conectados, que prescrevem papéis comportamentais, constroem atividades e moldam expectativas. Segundo Keohane (1989), abarcam tanto organizações intergovernamentais, deliberadamente constituídas pelos Estados com regras explícitas e tarefas específicas, capazes de monitorar suas atividades, quanto regimes internacionais, conceituados como instituições com regras explícitas, concordadas entre os governos, relativas a assuntos particulares nas relações internacionais.

Com relação aos refugiados, observa-se a existência de uma organização internacional designada para o grupo (ACNUR) e de regimes de alcance internacional (Convenção de 1951, modificada pelo Protocolo de 1967) e regionais (dentre eles, o latino-americano, dado pela Declaração de Cartagena de 1984), como veremos a seguir.

Regime internacional para refugiados

A questão dos refugiados se configurou no contexto internacional sobretudo a partir do pós-guerra, tendo em vista que a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) causou o deslocamento de aproximadamente mais de 40 milhões de pessoas no interior da Europa. As movimentações de pessoas causaram uma preocupação internacional, principalmente aos países aliados (EUA, URSS, França e Reino Unido). As soluções buscadas para os refugiados resultaram na criação de uma organização internacional dedicada especialmente ao grupo e na elaboração de uma Convenção que definisse o alcance do termo refugiado.

¹ Este número foi obtido somando-se os 4,3 milhões de refugiados palestinos sob o mandato da *United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East* (UNRWA) aos 9,9 milhões de refugiados sob mandato do ACNUR (ACNUR, 2007b; UNRWA, 2006).

Contudo, a constituição desse regime esteve fortemente permeada pela concepção de que os refugiados constituíam um problema europeu gerado pela guerra e pelo embate político-ideológico da incipiente Guerra Fria. Tanto assim que, ao longo desse período, os países ocidentais receberam grande contingente de pessoas que fugiam de países do leste europeu e da URSS, que passaram a ser governados por regimes socialistas. Nesse sentido, o acolhimento de refugiados carregava uma forte conotação ideológica, à medida que, ao receber dissidentes destes países, o bloco ocidental buscava deslegitimar o bloco soviético (CONLEY, 1993; HATHAWAY, 1993; MATAS, 1993).

Organização Internacional

Em 1951, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou um órgão subsidiário² responsável pela proteção dos refugiados e por encontrar soluções para eles: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (HOBSBAWM, 1995; ACNUR, 2000).

No mesmo ano, foi criado o Comitê Consultivo para Refugiados, estabelecido pelo Conselho Econômico e Social da ONU. Este escolheu quinze Estados (incluindo membros e não-membros da Organização), dentre eles o Brasil e a Venezuela, que haviam recebido grande contingente de refugiados gerados pela Segunda Guerra Mundial para fazerem parte do Comitê Consultivo. De fato, o Brasil foi o país da América Latina que acolheu o maior número de refugiados provenientes da Europa, logo após a guerra, totalizando 40 mil pessoas em 1954. Por sua vez, a Venezuela havia recebido 18 mil refugiados no mesmo ano. Segundo o ACNUR, essa escolha também teve como critério países que demonstraram interesse e devoção para solucionar a problemática dos refugiados (ACNUR, 2001; ZARJEVSKI, 1987).

Pouco depois, em 1957, a Assembléia Geral da ONU decidiu criar o Comitê Executivo do ACNUR, que foi estabelecido pelo Conselho Econômico e Social em 1958, iniciando suas atividades em 1959 (ACNUR, 2000). O Comitê Executivo é composto por representantes de países que têm demonstrado maior grau de compromisso com a problemática dos refugiados, e que aprovam, anualmente, os programas do ACNUR e suas diretrizes em matéria de proteção aos refugiados

² Dois anos antes, em 1949, a ONU havia criado um organismo distinto, a UNRWA, dedicado apenas aos refugiados palestinos, acolhidos no Líbano, na Jordânia, Síria, Cisjordânia e Faixa de Gaza (ACNUR, 2000).

(ACNUR, 2003). Dentre seus membros, encontram-se Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Nicarágua e Venezuela (ACNUR, 2001).

Convenção de 1951

Ainda em 1951, a ONU organizou uma Conferência internacional reunindo 26 países, dentre os quais Brasil, Colômbia e Venezuela, para discutir o conceito de refugiado. Após os debates, celebrou-se o principal instrumento internacional referente aos refugiados: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que trouxe a definição de refugiado, conhecida como clássica, aplicável a 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).

Nota-se que esta definição trazia uma limitação temporal, que restringia sua aplicação aos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. Ao mesmo tempo, esses eventos poderiam ser interpretados de duas formas: como aqueles que ocorreram na Europa ou como aqueles que ocorreram na Europa ou fora desta. A partir da primeira interpretação, só seriam reconhecidos como refugiados pessoas de origem européia (o que foi denominado de “reserva geográfica”), ao passo que, a partir da segunda, pessoas de todos os cantos do mundo. Caberia ao Estado-parte delimitar o alcance que daria ao termo. O Brasil, por exemplo, adotou a reserva geográfica, retirando-a décadas depois.

A base do regime internacional desenhado pela ONU estava calcada no princípio de *non-refoulement*, estabelecido pela Convenção de 1951, 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. Todavia, este regime não criou a obrigação dos Estados de receber refugiados, destacando o caráter soberano dessa decisão e reforçando a lógica dos interesses que a norteia, o que torna sua efetividade bastante questionável.

Por fim, é interessante notar que todos os países da América Latina assinaram a Convenção de 1951, com exceção de Cuba, demonstrando forte adesão a esse regime internacional (ACNUR, 2007d).

Protocolo de 1967

Na década de 1960, novos fluxos de refugiados emergiram na África e na Ásia, atrelados aos movimentos de descolonização nesses continentes, atestando que essa questão não se restringia ao contexto da Segunda Guerra Mundial e tampouco à Europa. A Convenção de 1951 havia sido limitada temporalmente e tinha a possibilidade de ser restringida também geograficamente, em função disso, não podia ser aplicada aos novos deslocamentos, deixando os africanos e asiáticos descobertos por esse regime internacional.

O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 procurou resolver os problemas gerados pelas duas limitações da Convenção, alterando 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 geográfica (caso da Venezuela e dos Estados Unidos). Da mesma forma, todos os países da América Latina aderiram ao Protocolo de 1967, com exceção de Cuba (ACNUR, 2007d).

Regime latino-americano para refugiados

Nos anos 1970 e 1980, vários países da América Latina (a exemplo de El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Chile) tiveram, em seus governos, regimes ditatoriais e foram palco de graves conflitos armados por motivos políticos, o que provocou um fluxo de mais de 2 milhões de refugiados provenientes apenas dos países da América Central. Os latinos fugiram para países vizinhos e da região e tentavam conseguir refúgio nos EUA e Canadá. Todavia, como a superpotência ocidental apoiava regimes de direita nestes países (como El Salvador e Guatemala), não havia interesse em recebê-los. Do total de 500 mil pessoas que foram para os Estados Unidos, a maioria não foi reconhecida como refugiada, sendo que muitos nem tiveram a oportunidade de solicitar refúgio, por razões políticas. Nos países da América Central e no México, foram reconhecidos 150 mil refugiados (ACNUR, 2000, p. 132; ANDRADE, 1998).

Declaração de Cartagena de 1984

Nesse contexto, em 1984, organizou-se um colóquio em Cartagena com o escopo de analisar os problemas dos refugiados na região. Nesse evento, celebrou-se a Declaração de Cartagena, um instrumento regional de proteção aos refugiados, aplicável ao sistema interamericano. Com a Declaração, pretendia-se alterar a definição de refugiado dada pela Convenção, tendo em vista que esta não abarcava as situações de conflitos armados, praticados sistematicamente na região durante as décadas de 1970 e 1980.

A Declaração trouxe uma definição ampliada de refugiado, através da qual se incluíram pessoas que deixaram seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas em decorrência da violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO, 2001).

É importante mencionar que Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e Venezuela assinaram a Declaração. A maioria dos países da América Latina, mesmo aqueles que não a assinaram, vêm aplicando sua definição ampliada de refugiado. Além disso, muitos a adotaram em suas legislações domésticas, como foram os casos da Argentina, Belize, Brasil, Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai e Peru. Esses dados apontam também uma forte adesão ao regime regional para refugiados por parte dos países latino-americanos (ACNUR, 2004a).

Atuação do Brasil

O Brasil buscou se comprometer com o regime internacional para refugiados estabelecido pelo sistema ONU desde o pós-guerra, ao assinar a Convenção de 1951 no ano seguinte à sua elaboração e ao atuar frente à organização internacional designada para o grupo. Isso se observa à medida que o país acolheu 40 mil europeus em 1954, foi escolhido pelo Conselho Social e Econômico para fazer parte do Comitê Consultivo do ACNUR e é membro original do seu Comitê Executivo, desde 1957. Também foi o primeiro país da América do Sul a ratificar a Convenção de 1951, no ano de 1960, e aderiu ao Protocolo de 1967, em 1972. No entanto, o Brasil optou pela reserva geográfica, que reconhecia como refugiados apenas europeus, limitando o acolhimento de refugiados em seu território (ACNUR, 2005a; Idem, 2005c; ZARJEVSKI, 1987; COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ, 1994).

É interessante notar que o acolhimento de refugiados europeus atendia a interesses internos, de caráter sócio-cultural, pelo escopo de “preservar e desenvolver características européias na população”, além de econômico, ao suprir mão-de-obra qualificada para a incipiente indústria nacional. Ao mesmo tempo, coincidia com interesses externos, já que o Brasil havia se aliado ao bloco ocidental no âmbito da Guerra Fria. Nesse sentido, a recepção de europeus de leste seguia a política dos países ocidentais no embate com a URSS (LOBO, 1950; BRASIL, 1945; Idem, 1946).

A atuação do Brasil frente aos refugiados se alterou após o golpe militar de 1964, com a instituição do regime ditatorial no país. Nesse momento, o Brasil deixou de ser um país acolhedor para se tornar um país de origem de refugiados. Tanto assim que muitos brasileiros³ fugiram, ao mesmo tempo em que latino-americanos chegavam em busca de refúgio. Em virtude da reserva geográfica, estes obtinham apenas o visto de turista, que permitia a estadia provisória de noventa dias, enquanto aguardavam para serem reassentados em outros países.

Considerando que a reserva geográfica poderia ser retirada a qualquer momento, mediante simples comunicação ao Secretário-Geral da ONU, entendemos que o governo militar a utilizou como um impedimento jurídico para encobrir a ausência de interesse em receber pessoas que também fugiam de regimes ditatoriais e evitar o risco político envolvido nessa decisão.

Diante desse contexto, o ACNUR iniciou sua missão no Brasil em 1977, instalando um Escritório no Rio de Janeiro (reconhecido oficialmente pelo governo somente em 1982), com a função de reassentar cerca de 20 mil sul-americanos em países desenvolvidos. Nessa época, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) iniciou o atendimento a refugiados, recebendo-os até que o ACNUR conseguisse um país de reassentamento.

Em 1979, após a lei de anistia, exilados retornaram ao país; ao mesmo tempo, 150 vietnamitas e dezenas de cubanos foram assistidos pela Comissão de Justiça e Paz (CJP) e pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP). A partir de 1984, permitiu-se a estadia no território nacional por período não limitado, até que se efetuasse o

³ Um dos casos que ganharam destaque foi o de Flávia Schilling, que se refugiou no Uruguai em função do golpe, onde se tornou presa política durante sete anos e meio, retornando ao Brasil somente após a anistia (ver: SCHILLING, Flávia. *Querida família*. Porto Alegre: Ed. Coojornal, 1978; CAVALCANTI, Pedro Celso Uchoa; RAMOS, Jovelino (Coord.). *Memórias do exílio: Brasil 1964-1977*. São Paulo: Livramento, 1978).

reassentamento (ANDRADE, 1996; ALMEIDA, 2001; COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ, 1994; SPRANDEL; MILESI, 2003).

A redemocratização política, em 1985, possibilitou uma retomada do tratamento dado à questão dos refugiados pelo país. Ao mesmo tempo, o fim da Guerra Fria retirou a carga ideológica que a perpassou durante décadas. Em função disso, em 1986, com o auxílio do ACNUR, 50 famílias de fé Bahá'í, provenientes do Irã, foram acolhidas pela aplicação do estatuto de asilados. Em 1989, o Brasil retirou a reserva geográfica, passando a acolher refugiados de todos os continentes. Além disso, embora o governo não tenha assinado a Declaração de Cartagena, passou a aplicar a definição ampliada de refugiado desde então. Entre 1992 e 1994, aproximadamente 1.200 angolanos foram reconhecidos com base nesta definição. Ainda em 1994, estabeleceu-se formalmente o Centro de Acolhida para Refugiados pela CASP (ANDRADE, 1996; ALMEIDA, 2001; COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ, 1994; SANTOS, 2003).

A década de 1990 compreendeu um período de transição para a construção de uma nova ordem internacional, enfocando-se a interdependência, busca de cooperação, emergência de novos temas globais e o multilateralismo nas relações internacionais. Esse cenário pós-Guerra Fria se refletiu na política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), voltada para a participação em foros multilaterais e em prol dos temas globais, como o dos direitos humanos. A política externa também se caracterizou pela adesão aos regimes (dentre eles, de direitos humanos), atuação frente às organizações internacionais, com a pretensão de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU (embora não tenham sido enviados muitos esforços para concretizá-la). Além disso, a fim de obter ganhos políticos e econômicos, prezaram-se as relações com países em desenvolvimento, países africanos, priorizando-se os da América do Sul, sendo que as coalizões para cooperação Sul-Sul ganharam destaque no final do governo (KEOHANE; NYE, 2001; CERVO; BUENO, 2002; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SOARES DE LIMA, 2005).

Nesse contexto, observou-se um salto no número de refugiados reconhecidos pelo país, passando de 322 para 1.042 pessoas (após o recebimento de 720 angolanos) em 1994. Pouco depois, o Brasil foi o primeiro país da região a elaborar uma legislação nacional para refugiados, a Lei Federal n. 9.474 de 1997. O Programa Nacional de Direitos Humanos, estabelecido no ano anterior, havia previsto a elaboração de projeto de lei para regulamentar o estatuto dos refugiados como proposta de ação governamental a ser executada em curto prazo. A rápida aprovação pelo Congresso

Nacional do Projeto de Lei n. 1936/96, formulado com a colaboração técnica do ACNUR, deveu-se também à pressão exercida pela Igreja Católica, através das Cáritas e do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) (ANDRADE, 1996; Idem, 2002; COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ, 1994).

A lei brasileira se insere nos marcos dos regimes internacional e regional para refugiados, contemplando em sua definição de refugiado tanto os motivos de refúgio clássicos (dados pela Convenção de 1951) quanto os ampliados (dados pela Declaração de 1984):

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

(...)

III – devido à grave e generalizada violação de direito humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

Nesse sentido, a lei nacional é considerada inovadora e avançada, não só por conta desta definição abrangente, mas também por ter criado um órgão colegiado para analisar e julgar os pedidos de refúgio: o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Presidido pelo MJ e vice-presidido pelo MRE, ainda é formado por representantes dos Ministérios do Trabalho, da Saúde, da Educação e do Desporto, do Departamento da Polícia Federal e por um representante da sociedade civil (Cáritas e IMDH). O ACNUR tem direito a voz, mas não a voto. Cabe ao Ministro da Justiça proferir a decisão final em matéria de refúgio (BRASIL, 1997).

Assim, o arranjo institucional do CONARE consolida a estrutura tripartite que já estava sendo montada desde meados de 1970 no Brasil, reunindo os principais atores em relação aos refugiados: instituições domésticas (Cáritas e IMDH), organização internacional (ACNUR) e governo brasileiro (representado por seus órgãos burocráticos e presidindo o CONARE) (LEÃO, 2003). Nesta estrutura do CONARE, percebe-se, todavia, a exclusão dos refugiados acolhidos no país, que não participam como atores neste processo decisório.

A legislação nacional ainda previu o reassentamento como solução durável para refugiados, além da integração local e do repatriamento. Com base nisso, em agosto de 1999, o Brasil assinou um acordo com o ACNUR instituindo o Programa de Reassentamento Solidário, destinado a refugiados que continuaram sofrendo ameaças,

sendo perseguidos ou que não conseguiram se adaptar no primeiro país de refúgio. O programa beneficiou afegãos e colombianos em 2001. É interessante observar que o programa de reassentamento se concretizou numa conjuntura em que os países desenvolvidos implementavam políticas imigratórias restritivas, assim como coincidia com as diretrizes da política externa brasileira, voltadas para a cooperação internacional, defesa dos direitos humanos, atuação frente às organizações internacionais, relações com países em desenvolvimento e da América do Sul (BRASIL, 1997).

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, promoveram-se ajustes e mudanças de programas em relação à política externa de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. Com isso, suas diretrizes mantiveram: o multilateralismo, a cooperação, a defesa dos direitos humanos, a adesão aos regimes e o respeito às organizações internacionais; porém enfatizaram a cooperação Sul-Sul e a aproximação com países em desenvolvimento (incluindo parceiros não tradicionais, como Ásia e Oriente Médio) e países africanos de língua portuguesa, com o escopo de obter vantagens políticas e econômicas. Acentuaram-se as aspirações em torno da reforma do Conselho de Segurança da ONU (empreendendo-se mais esforços para tanto, a exemplo da missão brasileira enviada para a operação de paz no Haiti), do papel de destaque na região e entre países em desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SOARES DE LIMA, 2005).

No ano seguinte, em reunião realizada na Cidade do México para celebrar os vinte anos da Declaração de Cartagena, elaborou-se o Plano de Ação do México, adotado por vinte países da América Latina. Por iniciativa do representante do governo brasileiro, criou-se o Programa Regional de Reassentamento Solidário, a fim de proteger os refugiados que fugiam de conflitos e perseguições na região e, ao mesmo tempo, ajudar os países que acolhem grande contingente de colombianos. Este programa atualmente beneficia cerca de 200 refugiados colombianos. É importante frisar que a proposta do programa de reassentamento regional levava em conta que os fluxos de refugiados poderiam desestabilizar os países vizinhos, bem como era compatível com as diretrizes de política externa, sobretudo a ênfase na cooperação regional.

Ademais, entre setembro e outubro do ano passado, o Brasil recebeu cerca de 100 palestinos, provenientes de um campo de refugiados na Jordânia, pelo Programa de Reassentamento Solidário. As operações de reassentamento são financiadas pelo

ACNUR, de maneira que sua execução depende da disponibilidade de recursos da organização internacional. Esta tem privilegiado ações em países de origem de refugiados, da região e países em desenvolvimento, diante das políticas restritivas adotadas pelos países desenvolvidos. O Brasil não possui cotas anuais pré-fixadas para reassentados e envia missões aos países de primeiro refúgio (formadas por funcionários do CONARE), para avaliar a viabilidade dos refugiados serem instalados no território nacional. O ACNUR e o governo brasileiro destinam verbas às Cáritas e seus parceiros, que provêm ajuda de subsistência, moradia e curso de português aos refugiados e os auxilia na busca de emprego (novamente se fazendo presente a estrutura tripartite). Atualmente, o Brasil é o 12º país que mais reassenta refugiados no mundo (DOMINGUEZ e BAENINGER, 2006).

Nesse sentido, o Brasil vem se destacando pela sua atuação quanto aos refugiados. O ACNUR o considera um líder regional nessa matéria, com capacidade de ajudar a prevenir a intensificação de conflitos na região que possam resultar em novos fluxos. Essa concepção de liderança regional se observa pelo fato de o país ter sediado em novembro de 2007 um encontro sobre reassentamento na América Latina, reunindo países como Noruega (tradicional e experiente país de reassentamento), Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. A organização também reconhece o comprometimento brasileiro com a proteção dos refugiados e entende ser exemplar o tratamento que lhes é dado no país, tanto em termos de legislação quanto dos esforços empregados para a integração (ONU, 2007; ACNUR, 2004; Idem, 2006a; Idem, 2005b). Esses dados mostram que a relação do Brasil com a organização internacional vem se estreitando, o que atende especialmente ao seu objetivo de se tornar membro permanente no Conselho de Segurança.

O Brasil acolhe atualmente 3.492 refugiados de 69 nacionalidades distintas (dentre os quais, os maiores grupos são de angolanos, colombianos e congolezes) e recebeu 864 solicitações de refúgio ao longo de 2006. As iniciativas para a inserção dos refugiados são levadas a cabo preponderantemente pela sociedade civil, embora também haja participação do ACNUR e do governo brasileiro nesse processo (o que remete à estrutura tripartite) (ACNUR, 2004; Idem, 2007b; Idem, 2007c).

Após o Brasil, a Argentina aparece com 3.158 refugiados, e o Chile, com 1.134. Ambos também passaram a se destacar como países de reassentamento, ocupando respectivamente 14º e 13º posições no ranking mundial. Já o Equador e a Costa Rica se sobressaem como maiores países de acolhimento na América Latina, sobretudo de

colombianos, com cerca de 11 mil refugiados. Os maiores países de origem de refugiados na região, por sua vez, são: a Colômbia, com mais de 72 mil refugiados; Cuba, com mais de 33 mil; e Haiti, com mais de 20 mil (ACNUR, 2007b; Idem, 2006).

Conclusão

A partir das considerações acerca da atuação da América Latina em relação aos refugiados, nota-se que, durante o pós-guerra, estes países demonstraram compromisso com essa questão. Isso porque aderiram ao regime internacional delineado pela ONU, participando de órgãos do ACNUR, assinando a Convenção de 1951, assim como acolheram significativo contingente de refugiados.

Na conjuntura política regional dos anos 1970 e 1980, entretanto, com a instituição de regimes ditatoriais em muitos destes Estados (dentre os quais, o Brasil), estes deixaram de ser países acolhedores para se tornar países de origem de refugiados. Esse novo contexto motivou a criação de um regime regional para refugiados no âmbito latino-americano, que ampliou o alcance da definição de refugiado, incluindo conflitos e violações de direitos humanos como motivos de refúgio.

Comparando-se o regime regional latino-americano com o regime internacional para refugiados da ONU, entendemos que aquele é mais avançado em relação a este, ao possibilitar que mais pessoas se enquadrem na categoria de refugiados. É interessante notar que a ampliação da definição se deu pela iniciativa de países de origem e países vizinhos que enfrentavam grandes fluxos de refugiados na região.

Com relação à atuação do Brasil frente aos refugiados, observa-se que o país demonstrou compromisso com a causa durante o pós-guerra, mas sua posição retrocedeu no período da ditadura militar. A retomada desse comprometimento só foi retomada diante do novo cenário político interno, com a redemocratização, aliado ao contexto internacional pós-Guerra Fria. A partir desse momento, verificaram-se os maiores avanços em relação ao tratamento da questão no país.

Nesse sentido, o ano de 1997 pode ser tido como um marco nacional em matéria de refúgio: a legislação nacional, elaborada quatro décadas depois da assinatura da Convenção de 1951, cunhou uma definição ampliada de refugiado (que incorporou tanto a definição clássica quanto a da Declaração de Cartagena, demonstrando a adesão aos dois regimes) e criou um órgão colegiado para julgar os pedidos de refúgio. O CONARE reuniu a representação da sociedade civil, da organização internacional atuante em prol dos refugiados (embora esta última com peso menor, por não possuir

direito a voto) e órgãos burocráticos do governo brasileiro (que controla esse processo decisório, por ser o ator responsável pela elaboração de políticas para refugiados no país).

Com os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, observa-se a adoção de uma política de recepção de refugiados, embora não seja acompanhada por uma política de integração voltada especificamente para o grupo. Esta política de acolhimento esteve atrelada a: fatores da conjuntura internacional (políticas restritivas adotadas pelos países desenvolvidos, que redirecionaram o fluxo de refugiados para o sentido Sul-Sul, levando o ACNUR a buscar o comprometimento de países da região e em desenvolvimento); objetivos de política externa (como desejo de obter uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, que, em nossa concepção, motivou a proximidade com o ACNUR) e à capacidade de absorção sócio-econômica de refugiados do país (baixo custo que representam, por se tratar de uma população pequena, que conta com a ajuda de instituições domésticas, e porque o ACNUR financia, em parte, o programa de reassentamento).

É importante salientar, por fim, a atuação brasileira diante do contexto regional. Em matéria de refugiados, o Brasil tem sido tratado como líder regional, por ser um dos primeiros países a aderir ao regime internacional da ONU, participar de órgãos do ACNUR, elaborar uma legislação nacional tida como referência e pelo acolhimento a refugiados. A iniciativa de instituir um programa regional de reassentamento e de sediar um encontro sobre a implementação desses programas na América Latina indicam o intuito do país de assumir papel de destaque na região, que também se vincula ao objetivo de política externa voltada para a cooperação regional.

Bibliografia

ACNUR. *A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária*. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000.

_____. *Brazil honours refugee integration initiatives*. 2007a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org>>. Acesso em: 8 dez. 2007.

_____. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. In: _____. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Lisboa: ACNUR, 1996a. p.60-84.

_____. *Declaración y Plan de Acción de México*. 2004. Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 18 set. 2006.

_____. *Executive Committee membership by date of admission of members*. 2005a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org>>. Acesso em: 7 set. 2006.

_____. *2006 Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. 2007b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org>>. Acesso em: 22 jun. 2007.

_____. *Guterres praises Brazilian efforts to integrate refugees*. 2005b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org>>. Acesso em: 14 set. 2006.

_____. *Países de América Latina que han incorporado la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados en su legislación nacional*. 2008a. Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 4 jun. 2008.

_____. *Países con legislación que implementa La convención de 1951 y su protocolo de 1967*. 2008b. Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 4 jun. 2008.

_____. *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*. In: _____. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Lisboa: ACNUR, 1996b. p. 85-89.

_____. *Refugees by numbers*. 2006. Disponível em: <<http://www.unhcr.org>>. Acesso em: 11 set. 2006.

_____. *States parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*. 2007d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org>>. Acesso em: 11 set. 2006.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001.

ANDRADE, José Henrique Fischel de; 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.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. 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. 1996b.

_____. Regional policy approaches and harmonization: a latin american perspective. *International Journal of Refugee Law*. Oxford, v. 10, n. 3, p. 389-409, 1998.

BRASIL. Decreto-lei n. 7.967 de 18 de setembro de 1945. *Diário Oficial da União*. Brasília: Senado Federal, 1945. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2006.

_____. Decreto-lei n. 9534 de 31 de julho de 1946. *Diário Oficial da União*. Brasília: Senado Federal, 1946. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2006.

_____. Lei n. 9.474, de 22 de julho 1997. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 12 set. 2006.

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.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. 2 ed. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UNB, 2002.

COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ. *Direitos Humanos no Brasil: 1992-1993*. São Paulo: Loyola, 1994.

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.

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.

DOMINGUEZ, Juliana Arantes; BAENINGER, Rosana. Programa de reassentamento de refugiados no Brasil. *Anais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*. Caxambu, 2006.

HATHAWAY, James. Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection. In: MAHONEY, Kathleen; MAHONEY, Paul (Ed.). *Human Rights in the twenty-first century: a global challenge*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. p. 659-678.

KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power*. Westview: Westview Press, 1989.

_____; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2001.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. A temática do refúgio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Loyola, 2003. p. 171-196.

LOBO, Hélio. O drama dos deslocados. *Boletim do Departamento de Imigração e Colonização*, n. 5, p. 89-97, 1950.

MATAS, David. A history of the politics of refugee protection. In: MAHONEY, Kathleen; MAHONEY, Paul (Ed.). *Human Rights in the twenty-first century: a global challenge*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. p. 619-628.

ONU. *Brasil recebe último grupo de palestinos*. 2007. Disponível em: <<http://onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 21 out. 2007.

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; Loyola, 2003. p. 134-154.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, jan./jul. 2005.

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; Loyola, 2003. p. 113-134.

UNRWA. *Statistics*. 2006. Disponível em: <<http://www.un.org/unrwa>>. Acesso em: 10 jun. 2007.

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.

ZARJEVSKI, Yéfime. *A Future Preserved: international assistance to refugees*. Oxford: Pergamon Press, 1987.