REFÚGIO, INTEGRAÇÃO E GOVERNANÇA REGIONAL EM UGANDA: IMPLICAÇÕES PARA A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASIL--ÁFRICA NO ATLÂNTICO SUL

Guilherme de Araujo Grigoli[1]

Introdução

A resposta de Uganda ao êxodo sul-sudanês consolidou-se como um caso analiticamente relevante para observar a interação entre normas africanas, arranjos sub-regionais e capacidades estatais de implementação sob choques recorrentes de segurança e orçamento (International Crisis Group 2015; OCHA 2018; UNHCR 2018). No plano continental, a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA)/ União Africana (UA) de 1969 e a Convenção de Kampala de 2009 formam um alicerce normativo ampliado para proteção, enquanto, no plano sub-regional, a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) conforma compromissos e coordenação de soluções duráveis em diálogo com o *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF) (AUC e IOM 2024; IGAD 2022; IGAD e EAC 2023). Em Uganda, o *Refugees Act* (2006) e os *Refugees Regulations* (2010) ancoram a integração progressiva em sistemas nacionais e o reconhecimento em massa, constituindo um desenho legal singular na África Oriental (Republic of Uganda 2006, 2010).

Diante desse contexto, o artigo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: em que medida o arranjo normativo continental e sub-regional de proteção a deslocados forçados, articulado em torno da Convenção de

1 Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: guigrigoli@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0406-3239.

https://doi.org/10.22456/2448-3923.149809

Kampala e dos compromissos da UA e da IGAD, condiciona os resultados das políticas de refúgio em Uganda no período 2013–2025?

A hipótese de trabalho sustenta que a combinação entre um marco normativo regional relativamente denso e capacidades estatais domésticas assimétricas produz uma implementação seletiva e incremental desses compromissos, com avanços importantes em termos de acolhimento e inclusão, mas também zonas de fricção e vulnerabilidade persistente, sobretudo no eixo meios de vida–integração local (World Bank Group 2016; Doyel 2022; U-LEARN e REACH 2023). A escolha de Uganda decorre tanto de seu papel de "caso-laboratório" para a agenda de autossuficiência e integração local na África Oriental quanto da centralidade do país nas reformas recentes de proteção no âmbito da UA e da IGAD (African Union 2009; IGAD 2023).

O artigo contribui em três frentes: primeiro, sistematiza o elo normativo-operacional que liga UA, IGAD e CRRF aos dispositivos legais e planos ugandenses, explicando os mecanismos de transmissão entre compromissos regionais e execução doméstica (IGAD e EAC 2023; UNHCR 2022). Segundo, reconstrói a implementação em perspectiva temporal (2013–2025), identificando variações territoriais, pressões de demanda e "testes de estresse" de financiamento e coordenação setorial (UNHCR 2024a, 2025b). Por último, deriva implicações operacionais para a cooperação Brasil–África (Atlântico Sul), com ênfase em módulos de integração setorial, meios de vida e monitoramento por resultados (Komakech et al. 2024; U-LEARN e REACH 2023).

Metodologia

O desenho é de estudo de caso único com unidade principal Uganda e horizonte temporal 2013–2025, escolhidos por combinarem arcabouço normativo avançado, adesão a compromissos regionais e ampla disponibilidade documental para rastrear mecanismos causais entre normas e resultados setoriais (UNHCR 2022; IGAD 2022; IGAD e EAC 2023). O caso permite observar o nexo entre UA/IGAD/CRRF e dispositivos domésticos sob choques exógenos, oferecendo condições para inferência processual em contextos de política pública de proteção (AUC e IOM 2024; UNHCR 2024b). A estratégia privilegia variação temporal de políticas e resultados, bem como heterogeneidade territorial entre assentamentos e distritos de acolhida (UNHCR 2024a, 2025b).

O corpus principal reúne documentos programáticos e regulatórios de 2020–2025, tais como o *Uganda Country Refugee Response Plan* (UCRRP)

2022–2025, planejamento detalhado 2024–2025, estratégia multianual 2023–2025 e *Refugee Policy Review Framework* (RPRF), legislações e planos nacionais (Refugees Act/Regulations; NDP III), além de relatórios globais/regionais e estratégias setoriais de educação e saúde (UNHCR 2022, 2025b; OPM e UNHCR 2024). As fontes incluem ainda o *Global Trends* e panoramas sub-regionais do Leste e Chifre da África e Grandes Lagos (EHAGL), buscando triangulação entre estatísticas, narrativas institucionais e avaliações de implementação (UNHCR 2024a, 2024b). A seleção prioriza reprodutibilidade e aderência direta ao caso, preservando peças anteriores quando indispensáveis ao encadeamento histórico (Republic of Uganda 2020, 2023).

Operacionalmente, empregou-se o *process tracing* para identificar passos intermediários entre compromissos regionais e decisões programáticas, codificando evidências em seis eixos: normativo, programático, operacional, socioeconômico, financeiro e governança (UNHCR 2022; UNHCR e World Bank 2024). A mensuração combina respostas (metas, coberturas, arranjos de coordenação) e resultados (acessos, inclusão e autossuficiência), com ênfase em setores de educação, saúde, *Water, sanitation and hygiene* (WASH) e meios de vida (OPM e UNHCR 2024; UNHCR 2025b). Estudos setoriais e marcos de referência em saúde e meios de vida ancoram a leitura dos resultados (WHO 2022; Komakech et al. 2024; U-LEARN e REACH 2023).

Para séries temporais de fluxo, utiliza-se a extração direta de painéis oficiais do *Operational Data Portal (*ODP/UNHCR) quando necessário, evitando imputações e garantindo rastreabilidade da origem e dos filtros aplicados (UNHCR 2024a, 2024b). Divergências entre documentos e painéis são resolvidas por hierarquia de fonte (dados mais granulares e recentes prevalecem) e registro explícito de datas de acesso e cortes de atualização (UNHCR 2025b; UNHCR e World Bank 2024). Choques exógenos e mudanças metodológicas são tratados como variáveis contextuais no exame longitudinal (AUC e IOM 2024; IGAD 2022).

O recorte temporal abrange 2013–2025 e o escopo espacial inclui níveis continental e sub-regional (UA/IGAD), nacional (Uganda) e local (assentamentos), privilegiando evidências documentais recentes, estratégias plurianuais e avaliações setoriais com acesso público (WHO 2022; Republic of Uganda 2023; UNHCR 2025b). A abordagem de análise articula rastreamento de processos e triangulação de fontes primárias e secundárias, evitando extrapolações não verificadas e ancorando a inferência causal em marcos e planos com metas explícitas (OPM e UNHCR 2024; UNHCR 2022). A estrutura do texto segue a esta seção metodológica, uma seção abordando o referencial teórico, seguido pelo debate sobre o elo normativo-operacional UA/IGAD/CRRF e Uganda, em prosseguimento a discussão sobre a implementação

2013–2025, perfazendo os debates sobre as implicações Brasil–África e, finalizando com as conclusões.

Referencial Teórico

A literatura sobre regionalismo africano sustenta que normas continentais e arranjos sub-regionais funcionam como vetores de harmonização regulatória e coordenação de políticas, especialmente quando há choques transfronteiriços que excedem a capacidade de resposta estatal isolada (AUC e IOM 2024). A Convenção da OUA/UA de 1969 e a Convenção de Kampala de 2009 compõem a base jurídico-normativa que amplia a proteção a refugiados e deslocados internos, influenciando o desenho doméstico em países de primeira acolhida (AUC e IOM 2024). No Leste da África, a IGAD atua como plataforma de compromissos políticos e de soluções duráveis, dialogando com o CRRF e induzindo convergência programática entre Estados e agências (IGAD 2022; IGAD e EAC 2023). Essa arquitetura dá lastro à leitura de Uganda como caso de interação entre normas regionais, compromissos multilaterais e políticas nacionais de inclusão (UNHCR 2022).

A literatura recente tem enfatizado que a Convenção de Kampala não é apenas um marco de codificação normativa, mas também um dispositivo de reconfiguração institucional em escala continental, com efeitos diretos e indiretos sobre as políticas domésticas (Adeola 2019; Addadzi-Koom 2023). A adoção do *Harare Plan of Action* (2017–2022) pela Conferência dos Estados Partes, em 2017, conferiu densidade operacional a esse arranjo, ao estabelecer prioridades concretas em matéria de legislação interna, mecanismos de coordenação, coleta de dados e acompanhamento (African Union 2017). Esses desenvolvimentos reforçam a ideia de que o regime africano de proteção a deslocados forçados constitui um "complexo normativo" em que normas de hard law, planos de ação e práticas de monitoramento passam a funcionar de forma relativamente integrada (ICRC 2016; IDMC 2012).

Do ponto de vista de governança e implementação de políticas, adota-se a premissa de que a tradução de normas em resultados depende da congruência entre marcos legais, instrumentos de planejamento, capacidades administrativas e financiamento previsível (UNHCR 2022). Planos interagências como o UCRRP operam como mecanismos de coordenação, alocando metas e responsabilidades setoriais e reduzindo custos de transação entre múltiplos atores (OPM e UNHCR 2024). O *Refugee Policy Review Framework* fornece um quadro comparável para avaliar direitos, práticas e instituições,

permitindo aferir o quanto a ambição normativa encontra aderência operacional (UNHCR e World Bank 2024). A literatura de administração pública realça que a governança multinível requer *accountability* e alinhamento orçamentário, sob pena de efeitos regressivos na entrega de serviços (Republic of Uganda 2020).

A integração de refugiados em sistemas nacionais de saúde e educação é tratada como estratégia preferencial para ganhos de sustentabilidade, qualidade e equidade, desde que acompanhada de reforço de capacidades e financiamento de custeio (WHO 2022). Evidências recentes em saúde mostram avanços de governança e coordenação quando há incorporação plena ao sistema nacional, mas também apontam gargalos de recursos humanos, insumos e cobertura territorial (Komakech et al. 2024). Em educação, a continuidade do *Education Response Plan for Refugees and Host Communities* (ERP II) sugere que a coordenação multissetorial e a previsibilidade de insumos são determinantes para manter matrículas e progressão escolar (Republic of Uganda 2023). No plano programático, a estratégia multi anual do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) reforça o nexo humanitário-desenvolvimento-paz e condiciona a inclusão a metas e indicadores verificáveis (UNHCR 2025b).

A autossuficiência é tratada tanto como objetivo de política quanto como hipótese de impacto, mas enfrenta condicionantes de economia política, qualidade da terra, encadeamentos de mercado e acesso a capital e assistência técnica (U-LEARN e REACH 2023). Estudos recentes problematizam a sustentabilidade de trajetórias de renda quando a assistência é volátil ou quando mercados locais permanecem segmentados e de baixa profundidade (Mastrorillo et al. 2024). Relatórios sub-regionais mostram que choques climáticos, variações de preços e novas ondas de deslocamento podem reverter ganhos de meios de vida em horizontes curtos (UNHCR 2024b). Assim, a literatura recomenda cautela na leitura linear de "autossuficiência", sugerindo metas graduais e estratégias diferenciadas por território (AUC e IOM 2024).

Análises críticas ressaltam, contudo, que o enquadramento da autossuficiência como paradigma central da política de refúgio em Uganda desloca parte dos custos e riscos para indivíduos e comunidades, ao mesmo tempo em que a inclusão jurídica ampla convive com capacidades materiais e financeiras insuficientes para assegurar proteção efetiva e direitos substantivos (Doyel 2022; Grzeskowiak 2024). Nesse sentido, a *self-reliance* aparece menos como condição já alcançada e mais como horizonte normativo permanentemente negociado entre atores domésticos, regionais e doadores.

As abordagens de economia política do refúgio destacam a centralidade da responsabilidade compartilhada e dos incentivos de financiamento para a estabilidade do arranjo de inclusão, notadamente em países de primeira acolhida (IGAD e EAC 2023). A pressão demográfica e a volatilidade do financiamento humanitário, evidenciadas nos *Global Trends*, testam limites de capacidade e revelam dependência de fluxos externos para manutenção de pisos sociais (UNHCR 2024a, 2025a). A crítica ao "modelo Uganda" alerta contra idealizações descoladas da heterogeneidade territorial e das restrições fiscais, propondo leitura situada por assentamento e por setor (U-LEARN e REACH 2023). Esse enquadramento teórico orienta a análise subsequente ao conectar normas, instrumentos e resultados em perspectiva temporal e multiescala (UNHCR 2022).

Por fim, no caso ugandês, esse complexo normativo continental não opera no vazio: ele se acopla a um arcabouço doméstico já reconhecido como progressivo em termos de direitos de trabalho, mobilidade e acesso a serviços básicos por parte de refugiados, mas atravessado por assimetrias territoriais e por fortes condicionantes fiscais (World Bank Group 2016). Relatórios da própria União Africana e de organismos especializados mostram que Uganda foi um dos primeiros países a ser envolvido em iniciativas de "domesticação" da Convenção de Kampala, inclusive por meio de oficinas específicas com atores governamentais e da sociedade civil (IDMC 2012; ICRC 2016). Assim, o país se torna um terreno privilegiado para observar como normas regionais se traduzem – ou não – em arranjos institucionais e em resultados setoriais concretos.

A Sistematização do Elo Normativo-Operacional entre UA/IGAD/CRRF e os Dispositivos Legais e Programáticos de Uganda

O elo normativo-operacional descreve como normas continentais e compromissos sub-regionais são traduzidos em regras, planos e rotinas de implementação no nível nacional, vinculando princípios de proteção a instrumentos de gestão e orçamento (AUC e IOM 2024). Na África, a Convenção da OUA/UA de 1969 e a Convenção de Kampala de 2009 ampliam a proteção e orientam soluções internas e transfronteiriças, servindo de referência para arranjos domésticos em países de primeira acolhida (AUC e IOM 2024). No Leste da África, a IGAD conforma compromissos políticos e programáticos alinhados ao CRRF, operando como ponte entre consensos regionais

e planos implementáveis (IGAD 2022; IGAD e EAC 2023). Em Uganda, a domesticação se materializa em lei e regulamento específicos, que estabelecem direitos, procedimentos e arranjos institucionais compatíveis com esses marcos (Republic of Uganda 2006, 2010). O UCRRP fornece a moldura programática que organiza metas, setores e responsabilidades, convertendo o consenso normativo em entregas verificáveis (UNHCR 2022).

A arquitetura desse elo envolve três arenas interdependentes: definição de direitos e critérios de elegibilidade, programação plurianual com metas e indicadores e coordenação operacional multissetorial com mecanismos de reporte e revisão (UNHCR 2022). A primeira arena é ancorada pelo *Refugees Act* e pelos *Refugee Regulations*, que autorizam reconhecimento em massa e detalham atribuições administrativas, reduzindo custos de transação na resposta (Republic of Uganda 2006, 2010). A segunda arena é o UCRRP 2022–2025 e suas atualizações 2024–2025, que distribuem produtos, prazos e responsáveis por setor e território, conectando objetivos de proteção à rotina orçamentária e de compras (OPM e UNHCR 2024). A terceira arena é monitorada pelo *Refugee Policy Review Framework*, que compara arranjos institucionais e práticas de implementação, produzindo incentivos reputacionais e financeiros para convergência com padrões regionais (UNHCR e World Bank 2024).

O conteúdo normativo-operacional de Uganda inclui liberdade de movimento, acesso à documentação, reconhecimento *prima facie* em afluxos massivos, gestão de assentamentos e integração progressiva em serviços públicos, compondo um regime de direitos compatível com a ambição africana (Republic of Uganda 2006, 2010). Esses direitos são operacionalizados por planos interagências que fixam coberturas mínimas e orientam a coordenação com ministérios setoriais e governos locais, reduzindo paralelismos e duplicações (UNHCR 2022). A lógica de inclusão é incorporada ao planejamento de desenvolvimento por meio do *National Development Plan* (NDP III), que reconhece refugiados e comunidades anfitriãs como público de políticas e integra ações em educação, saúde e meios de vida (Republic of Uganda 2020). A congruência entre direitos, planejamento e rotinas administrativas explica a previsibilidade da resposta, ainda que sujeita a ciclos de financiamento e variações territoriais de capacidade (UNHCR 2022). Esse arranjo cria condições para que compromissos regionais sejam internalizados sem ruptura com as engrenagens do Estado (IGAD e EAC 2023).

A tradução para setores ocorre por instrumentos próprios que conectam o UCRRP às políticas nacionais, como o ERP II em educação e o plano integrado de saúde para refugiados e anfitriões, que normatizam fluxos assis-

tenciais, responsabilidades e padrões de qualidade (Republic of Uganda 2023; WHO 2022). Em saúde, a integração ao sistema nacional melhora governança e coordenação, mas exige reforço contínuo de pessoal, insumos e financiamento para evitar sobrecarga e erosão de resultados (Komakech et al. 2024). Em educação, a manutenção de matrículas e a progressão escolar dependem de coordenação multissetorial e previsibilidade logística e orçamentária nos distritos de acolhida (Republic of Uganda 2023). No setor de WASH, a opção por sistemas públicos implica manutenção local e contratos de desempenho, condicionando a sustentabilidade a rotinas de custeio e supervisão técnica (UNHCR 2022). Essas engrenagens setoriais são parte constitutiva do elo normativo-operacional, pois transformam princípios em padrões verificáveis de entrega (OPM e UNHCR 2024).

O componente financeiro desse vínculo combina recursos humanitários e janelas de desenvolvimento, com incentivos associados à observância de direitos e à qualidade de políticas, segundo leituras comparáveis do RPRF (UNHCR e World Bank 2024). A previsibilidade do financiamento condiciona a efetividade do planejamento, pois metas interagências e compromissos de inclusão dependem de custeio estável para serviços e de investimentos em infraestrutura nos distritos (OPM e UNHCR 2024). Relatórios sub-regionais indicam que choques de preços e novas ondas de deslocamento tensionam alocações, testando a resiliência do arranjo e a capacidade de proteger pisos sociais (UNHCR 2024b). A experiência regional e continental sugere que responsabilidade compartilhada é requisito para a estabilidade do modelo, dada a combinação de pressão demográfica e assimetrias fiscais (AUC e IOM 2024). Assim, a dimensão financeira é mediadora entre ambição normativa e execução cotidiana, sendo central para a durabilidade do elo (UNHCR 2022).

A governança de dados e a integridade programática reforçam o elo ao viabilizar focalização e prestação de contas, com verificação biométrica, integração de bases e rotinas de monitoramento e avaliação por resultados (OPM e UNHCR 2024). A gestão por indicadores requer transparência e salvaguardas para grupos vulneráveis, incluindo protocolos de prevenção e resposta à violência baseada em gênero (VBG) e mecanismos de queixa acessíveis (WHO 2022). Avaliações independentes sobre meios de vida mostram que metas graduais e estratégias diferenciadas por território são mais realistas do que trajetórias lineares de autossuficiência (U-LEARN e REACH 2023). A estratégia multi anual do ACNUR formaliza objetivos, marcos e métricas que ancoram compromissos de proteção e inclusão ao horizonte de planejamento (UNHCR 2025b). Em síntese, a qualidade do elo depende tanto da existência de normas e planos quanto da capacidade de medir, corrigir e responder a riscos e assimetrias (UNHCR 2022).

Por fim, a dimensão político-institucional do elo pressupõe coordenação vertical e horizontal, com o Gabinete do Primeiro-Ministro do Uganda e ministérios setoriais articulando-se a governos locais e parceiros, sob incentivos regionais e globais de convergência de práticas (OPM e UNHCR 2024). A Declaração Ministerial IGAD–EAC (*Intergovernmental Authority on Development–East African Community*) cristaliza expectativas de soluções duráveis e de integração em sistemas nacionais, reforçando a prioridade para inclusão e responsabilidade compartilhada (IGAD e EAC 2023). O arranjo ugandense revela que a internalização de compromissos regionais é viável quando há instrumentos programáticos claros, governança multinível funcional e financiamento minimamente previsível (UNHCR 2022). Onde esses requisitos falham, multiplicam-se gargalos de capacidade e riscos de regressividade em proteção e serviços, exigindo ajustes finos de desenho e de incentivos (UNHCR 2024b). Assim, o elo normativo-operacional é uma construção dinâmica que depende da coevolução entre normas, capacidades e recursos ao longo do tempo (AUC e IOM 2024).

O direito material e processual vigente em Uganda estabelece um conjunto de garantias que reduz custos de transação e encurta o tempo entre afluxo e proteção efetiva, articulando reconhecimento *prima facie* em cenários de fluxo massivo, liberdade de movimento, documentação e acesso a serviços públicos, além de procedimentos de revisão e apelação administrativa quando aplicável (Republic of Uganda 2006, 2010). A compatibilidade com a definição ampliada africana e com salvaguardas para grupos vulneráveis reforça a aderência ao arcabouço continental e limita zonas cinzentas em triagem e registro inicial (AUC e IOM 2024). Essas regras processuais são o ponto de entrada do elo normativo-operacional, pois convertem princípios em rotinas administrativas com efeitos observáveis na ponta (UNHCR 2022). Ao padronizar etapas, a política reduz assimetrias decisórias e cria previsibilidade para gestores distritais e parceiros implementadores (OPM e UNHCR 2024).

O mecanismo de reconhecimento em massa funciona como válvula de alívio em picos de chegada, evitando gargalos de *Refugee Status Determination* (RSD) individual e deslocando recursos para proteção e serviços essenciais, com benefícios imediatos na estabilização de assentamentos (Republic of Uganda 2010). A literatura e os *policy briefs* regionais sugerem que a clareza dos gatilhos e a publicidade de critérios reduzem litigiosidade e fortalecem a legitimidade social do arranjo (IGAD 2022). Em avaliações comparáveis, o RPRF registra ganhos quando o reconhecimento em massa vem acompanhado de integridade cadastral e verificação biométrica, o que protege o sistema contra fraudes e exclusões indevidas (UNHCR e World Bank 2024).

Essa combinação confere densidade institucional ao elo, conectando decisão jurídica, cadastro e planejamento setorial (UNHCR 2022).

A integração orçamentária é o segundo pilar do elo, pois traduz metas do UCRRP em rubricas de custeio e investimento nos ciclos setoriais, vinculando volumes físicos a contratos de fornecimento e manutenção, com calendários compatíveis com o ano fiscal e com o cronograma escolar e sanitário (UNHCR 2022). O NDP III reconhece refugiados e anfitriões como público de políticas, abrindo caminho para a entrada de linhas de ação no planejamento governamental e para o uso de sistemas nacionais de compras e auditoria (Republic of Uganda 2020). O *Detailed Planning* 2024–2025 explicita responsáveis, prazos e indicadores, fortalecendo a lógica de "um plano, um orçamento, um monitoramento" (OPM e UNHCR 2024). A previsibilidade interanual modera choques e melhora eficiência na alocação territorial de insumos essenciais (UNHCR 2025b).

O RPRF opera como mecanismo de *benchmarking* regulatório e institucional, criando incentivos reputacionais e financeiros à convergência com boas práticas e ampliando a transparência sobre direitos, procedimentos e coordenação intersetorial (UNHCR e World Bank 2024). Ao padronizar domínios analíticos e escalas de avaliação, melhora a comparabilidade entre países de primeira acolhida e encoraja reformas incrementais baseadas em evidência (UNHCR 2024b). Essa camada externa de avaliação reduz assimetria de informação entre doadores e governos e ajuda a alinhar janelas de desenvolvimento com metas programáticas verificáveis (AUC e IOM 2024). O resultado é um ciclo de aprendizado que retroalimenta o planejamento e corrige vieses de desenho institucional (UNHCR 2022).

Nos setores, a tradução do princípio de inclusão ocorre por instrumentos como o ERP II em educação e por diretrizes de integração plena ao sistema nacional de saúde, com metas de cobertura, qualidade e continuidade assistencial distribuídas por distrito de acolhida (Republic of Uganda 2023). Em saúde, evidências sugerem ganhos de governança e coordenação quando redes e linhas de cuidado são geridas pelo ministério setorial com apoio técnico de parceiros e métricas auditáveis (WHO 2022). Em WASH, a adoção de sistemas públicos implica contratos de desempenho e rotinas de manutenção, cujo sucesso depende de custeio estável e supervisão técnica regular (UNHCR 2022). Esse desenho reduz paralelismos e ancora o elo normativo-operacional na gramática cotidiana de entrega de políticas (OPM e UNHCR 2024).

A dimensão de proteção, com ênfase em VBG, exige protocolos intersetoriais, equipes especializadas e canais de queixa acessíveis, integrados à

rotina de serviços e à governança local de segurança e justiça comunitária (WHO 2022). As atualizações sub-regionais registram a persistência de riscos e recomendam salvaguardas específicas para crianças, mulheres e pessoas com deficiência, inclusive com respostas sensíveis a contexto e cultura (UNHCR 2024b). A formalização de fluxos de referência reduz traumatização e perda de seguimento, melhorando a responsabilização e a eficiência na proteção de direitos (UNHCR 2022). Essas práticas consolidam o elo ao trazer o núcleo da proteção para dentro dos sistemas regulares de provisão (OPM e UNHCR 2024).

A governança de dados fecha o triângulo do elo ao assegurar integridade cadastral via biometria, integração de bases e painéis públicos com indicadores desagregados e metas por assentamento e por distrito, favorecendo focalização e prestação de contas (OPM e UNHCR 2024). Estratégias plurianuais formalizam métricas e marcos temporais, permitindo avaliações intermediárias e correção de rumo em ciclos curtos (UNHCR 2025b). A transparência reduz fraude e facilita coordenação entre múltiplos atores, inclusive para alocação de insumos em logística complexa (UNHCR 2022). A qualidade da informação torna-se, assim, um insumo de política tão central quanto finanças e recursos humanos (AUC e IOM 2024).

Riscos e salvaguardas devem ser explicitados no desenho institucional: choques climáticos, variações de preços e oscilações de segurança podem interromper cadeias de suprimento e pressionar serviços, recomendando cláusulas de contingência e reservas técnicas em contratos (UNHCR 2024a). A experiência comparada sugere que fundos de estabilização e protocolos de resposta rápida mitigam regressividade territorial e protegem serviços essenciais durante contrações de recursos (AUC e IOM 2024). Esses instrumentos alinham incentivos e preservam bens públicos mínimos em cenários adversos, mantendo o elo normativo-operacional funcional (UNHCR e World Bank 2024). Ao institucionalizar amortecedores, o arranjo aumenta a resiliência e reduz perdas de bem-estar acumuladas (UNHCR 2022).

À luz desse desenho normativo-operacional, a análise em perspectiva temporal busca rastrear como a combinação entre coerência regulatória, integração orçamentária, mecanismos de coordenação e governança de dados se traduz, ou não, em resultados concretos de proteção, inclusão setorial e meios de vida. Em termos causais, espera-se que marcos continentais e sub-regionais internalizados em leis e planos nacionais produzam arranjos de implementação mais estáveis e responsivos, desde que sustentados por capacidades administrativas e por financiamento previsível. A seção seguinte examina, portanto, o período 2013–2025 justamente como um laboratório

para testar essa hipótese sob sucessivos "testes de estresse" de fluxo, orçamento e coordenação interagências (UNHCR 2018, 2024a, 2025a; OPM e UNHCR 2024).

Avaliação Analítica da Implementação em Perspectiva Temporal (2013–2025)

Entre 2013 e 2025, Uganda consolidou-se como o maior país de acolhida de refugiados na África e um dos principais do mundo, com populações oriundas sobretudo do Sudão do Sul, da República Democrática do Congo e do Burundi (UNHCR 2018, 2025). A combinação entre legislação progressista, modelo de assentamentos com distribuição de terra e integração a serviços nacionais foi acompanhada por pressões intensas sobre orçamentos distritais, infraestrutura social e meios de vida das comunidades anfitriãs, em contextos marcados por pobreza estrutural e baixa resiliência a choques externos (World Bank Group 2016). Esse pano de fundo reforça a pertinência de observar a trajetória 2013–2025 como um recorte crítico para avaliar em que medida a coerência normativa e a coordenação interagências foram suficientes para sustentar inclusão, proteção e estabilidade territorial.

No período de 2013 a 2015, a combinação de escalada de violência e deterioração humanitária no Sudão do Sul manteve rotas de saída ativas, enquanto Uganda consolidava rotinas de registro e provisão inicial em assentamentos com forte protagonismo de governos distritais (International Crisis Group 2015). O uso de instrumentos de proteção de civis no interior do país de origem não eliminou pressões transfronteiriças, transferindo ao sistema ugandense a tarefa de estabilizar proteção e serviços básicos sob capacidade limitada (OCHA 2018). Essa fase evidenciou que o arranjo normativo doméstico era condição de possibilidade, mas insuficiente para enfrentar picos sem coordenação interagências e reforço logístico (UNHCR 2018). A heterogeneidade territorial começou a despontar como variável crítica de eficiência e equidade (UNHCR 2022).

O biênio 2016–2017 registrou picos de chegada que testaram limites de recepção, exigindo reconhecimento em massa e reforço de registro biométrico, com ganhos de integridade cadastral e *back-office* administrativo (UNHCR 2018). A partir desse choque, a política migrou de um regime predominantemente emergencial para a lógica de inclusão progressiva, com acoplamento a sistemas nacionais e coordenação setorial (UNHCR 2022). O custo de transação caiu à medida que fluxos assistenciais, compras e manu-

tenção passaram a operar com calendários setoriais e padrões mínimos (OPM e UNHCR 2024). Ainda assim, distritos de acolhida com infraestrutura frágil continuaram sob risco de sobrecarga e regressividade local (UNHCR 2024b).

Em 2018–2019, a expectativa associada ao acordo revitalizado no Sudão do Sul conviveu com deslocamentos persistentes e riscos de proteção, exigindo prudência na redução de capacidades e manutenção de salvaguardas para VBG, crianças e pessoas com deficiência (International Crisis Group 2015). As necessidades humanitárias continuaram elevadas e distribuídas de forma desigual, mantendo a pressão sobre serviços e orçamentos distritais (OCHA 2018). O sistema ugandense respondeu com padronização de metas e escalonamento de responsabilidades, buscando estabilizar a entrega em educação, saúde e WASH (UNHCR 2018). A variância entre assentamentos reforçou a necessidade de calibragem territorial (UNHCR 2022).

O período 2020–2021 adicionou perturbações pandêmicas que impactaram cadeias de suprimento, RH e frequência escolar, elevando o prêmio por coordenação logística e por comunicação de risco (WHO 2022). Em educação, o ERP II precisou ajustar calendários, insumos e distribuição de materiais para mitigar perdas de aprendizagem, sobretudo em distritos de acolhida remotos (Republic of Uganda 2023). Em saúde, a continuidade de serviços essenciais dependia de insumos, proteção de RH e informação em saúde confiável, com variações por território (WHO 2022). A conjuntura reforçou a centralidade de planejamento interanual e de contratos de desempenho para proteger pisos de qualidade (UNHCR 2024b).

A partir de 2022, o UCRRP 2022–2025 consolidou metas, produtos e responsáveis por setor e território, operacionalizando a integração em sistemas nacionais com métricas comparáveis e ciclos de revisão (UNHCR 2022). O Detailed Planning 2024–2025 introduziu correções no meio do caminho com foco em gargalos territoriais e em manutenção de ativos críticos, melhorando a aderência entre demanda e entrega (OPM e UNHCR 2024). A governança por indicadores tornou-se rotina administrativa, ampliando *accountability* e transparência para doadores e sociedade (UNHCR 2025b). Persistiram, entretanto, restrições orçamentárias e sensibilidade a choques exógenos (UNHCR 2024b).

Avaliações setoriais e estudos de referência sugerem que a combinação entre um enquadramento jurídico generoso e instrumentos de planejamento como o *ReHoPE Strategic Framework* e os planos integrados setoriais gerou uma narrativa dominante de Uganda como "modelo" de autossuficiência e de inclusão de refugiados em serviços públicos (World Bank Group 2016; Doyel 2022). Ao mesmo tempo, esses estudos apontam para tensões

importantes entre o discurso de autossuficiência e as condições materiais efetivamente observadas nos assentamentos e centros urbanos, marcadas por forte dependência de transferências humanitárias e por limites estruturais de mercado de trabalho e infraestrutura local (U-LEARN e REACH 2023).

O RPRF contribuiu para alinhar incentivos a reformas regulatórias e institucionais, estimulando convergência com padrões regionais e acesso a janelas de desenvolvimento que valorizam arranjos transparentes e auditáveis (UNHCR e World Bank 2024). O período 2023–2025 combinou coordenação setorial mais densa com variação territorial persistente, sugerindo que fundos de estabilização e buffers contracíclicos podem reduzir regressividade em fases de contração (UNHCR 2024a). A experiência indica que a previsibilidade anual de custeio é determinante para proteger serviços essenciais e metas de qualidade (UNHCR 2025b). A ausência dessa previsibilidade tende a erodir ganhos institucionais e de cobertura (UNHCR 2024b).

Evidências mais recentes indicam que, embora a agenda de autossuficiência tenha produzido benefícios em termos de acesso a meios de vida e diversificação de estratégias econômicas, esses avanços são desigualmente distribuídos entre assentamentos, nacionalidades e perfis de vulnerabilidade (U-LEARN e REACH 2023; 2025). Estudos qualitativos mostram que a ênfase em "empreendedorismo" e "responsabilização individual" pode reforçar hierarquias e formas sutis de estigmatização de refugiados considerados "dependentes" da assistência, ao mesmo tempo em que desloca para indivíduos e comunidades a responsabilidade pela escassez estrutural de recursos (Doyel 2022). Nesse sentido, o caso ugandês ilustra tanto o potencial quanto os limites da interface entre arranjos de proteção regional e estratégias domésticas de desenvolvimento em contextos de deslocamento prolongado.

A literatura recente indica que, apesar da manutenção de um quadro jurídico inclusivo e do esforço de integração setorial, o chamado "modelo Uganda" enfrenta limites estruturais importantes quando confrontado com crises prolongadas de financiamento e com choques sucessivos. Estudos qualitativos e quantitativos apontam que a inclusão em serviços e a expansão de mecanismos de autossuficiência esbarram em restrições materiais persistentes, como subfinanciamento crônico, sobrecarga de infraestrutura social e tensões locais em torno do uso da terra (World Bank Group 2016; Doyel 2022; Grzeskowiak 2024; U-LEARN e REACH 2023). A crise recente de recursos internacionais, com cortes expressivos em rações alimentares e lacunas orçamentárias para o UCRRP, ilustra a vulnerabilidade de um arranjo que depende fortemente de doadores para manter padrões mínimos de proteção e serviços (UNHCR 2024b; WFP 2025).

Em educação, os resultados foram mais robustos quando matrículas, infraestrutura e razão aluno/docente foram geridos em portfólios territoriais com padronização de insumos, formação docente e contratos de manutenção vinculados a metas auditáveis (Republic of Uganda 2023). A coordenação multissetorial reduziu perdas de aprendizagem ao harmonizar calendários e logística, embora distritos remotos mantenham custos marginais mais altos e maior volatilidade de resultados (UNHCR 2022). A transparência de dados e a integração a sistemas nacionais elevaram a *accountability* e favoreceram correções rápidas (UNHCR 2024b). A política mostrou que qualidade e continuidade dependem tanto de gestão quanto de orçamento (UNHCR 2025b).

Em saúde, a integração plena ao sistema nacional melhorou governança e coerência de linhas de cuidado, mas expôs gargalos de RH, insumos e cobertura, com impactos heterogêneos por território e perfil demográfico (Komakech et al. 2024). Em meios de vida, avaliações independentes sugerem metas graduais e estratégias diferenciadas por território, evitando leituras lineares de autossuficiência e privilegiando encadeamentos com mercados e serviços financeiros inclusivos (U-LEARN e REACH 2023). Resultados sustentáveis emergem quando programas combinam qualificação, acesso a ativos produtivos e compras públicas locais (Mastrorillo et al. 2024). Em WASH e proteção, contratos de desempenho e protocolos de VBG são condições para manter padrões mínimos sob choques (UNHCR 2022).

Implicações para a Cooperação Brasil–África no Atlântico Sul

A reflexão sobre implicações para a cooperação Brasil–África no Atlântico Sul insere-se em uma trajetória mais ampla de engajamento brasileiro com a região, estruturada por iniciativas como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), por acordos de cooperação em defesa e segurança e por agendas de desenvolvimento e interconectividade Sul–Sul (Aguilar 2013; Moreira 2016; Mattos, Matos e Kenkel 2017). A literatura sobre a política externa brasileira para o Atlântico Sul descreve esse espaço como um complexo regional de segurança e cooperação, no qual o Brasil busca articular capacidades navais, diplomacia multilateral e apoio a instituições africanas de paz e segurança (Abdenur e Neto 2013). Nesse contexto, o caso ugandês é mobilizado não como modelo a ser replicado, mas como fonte de parâmetros analíticos sobre governança multinível, integração setorial e financiamento previsível, que podem informar módulos de cooperação

voltados à proteção de deslocados forçados e à resiliência de serviços sociais em países africanos atlânticos.

A experiência ugandense sugere que a cooperação Sul–Sul eficaz inicia pela convergência normativa com marcos africanos e sub-regionais, de modo que instrumentos de apoio externos reforcem compromissos já assumidos no âmbito UA/IGAD e alinhados ao CRRF (AUC e IOM 2024; IGAD e EAC 2023). Essa convergência reduz custos de transação, evita duplicidades e cria incentivos para a internalização doméstica de padrões de proteção e inclusão, especialmente quando os planos plurianuais são o principal veículo de coordenação (UNHCR 2022; OPM e UNHCR 2024).

Em contextos atlânticos africanos, a replicação literal é inadequada, mas a lógica de desenho que conecta norma, plano e orçamento é transferível com adaptações institucionais graduais (UNHCR e World Bank 2024; UNHCR 2024b). A cooperação deve, assim, priorizar mecanismos, e não apenas projetos, com foco em governança, métricas e previsibilidade (UNHCR 2025b; AUC e IOM 2024).

Um módulo institucional prioritário é a construção de governança multinível capaz de articular ministérios setoriais, governos locais e parceiros em um "um plano, um orçamento, um monitoramento" ancorado em metas e indicadores verificáveis (UNHCR 2022; OPM e UNHCR 2024). Esse módulo abrange comitês executivos por setor, matrizes de responsabilidade, cronogramas e rotinas de prestação de contas, garantindo interoperabilidade com painéis regionais e comparabilidade pelo RPRF (UNHCR e World Bank 2024; UNHCR 2024b). A assistência brasileira pode concentrar-se em desenho organizacional, gestão por resultados e contratualização interagências, com ênfase em mecanismos de revisão periódica e correção de rumo (UNHCR 2022; OPM e UNHCR 2024). Tal apoio deve ocorrer dentro dos arranjos africanos vigentes, maximizando a adicionalidade e evitando sobreposição de estruturas (IGAD e EAC 2023; AUC e IOM 2024).

O modelo brasileiro de resposta à migração forçada venezuelana pode ser tomado como importante padrão de resposta, todavia, cabe observar que o mesmo atende a uma dinâmica mais fluida de movimentação dos refugiados e de inserção social descentralizada. O processo de interiorização realizado pela Operação Acolhida tem obtido grandes resultados quando tratamos da inserção dos refugiados no sistema brasileiro que por origem já possui uma estrutura de saúde e escolar universal. Destaca-se que a resposta brasileira apresenta inúmeras lições que podem ser combinadas aos protocolos já existentes para ampliar os resultados nos processos de cooperação entre o Brasil e a África.

Na educação, a referência do ERP II orienta a integração de refugiados às redes públicas mediante padrões mínimos de infraestrutura, matrículas e insumos, condicionando resultados à coordenação multissetorial e ao financiamento de custeio no nível distrital (Republic of Uganda 2023; UNHCR 2022). A cooperação pode apoiar planejamento de capacidade escolar, formação docente e rotinas de gestão de materiais, com quadros lógicos e metas por território, preservando a centralidade do ministério setorial e do governo local (Republic of Uganda 2023; UNHCR 2024b).

O modelo de compartilhamento dos ciclos de educação fundamental no Brasil alinhados à calibragem territorial reduz assimetrias e melhora a eficiência na alocação de salas, docentes e materiais em assentamentos densos e remotos (UNHCR 2022; AUC e IOM 2024). O foco deve ser a sustentabilidade de rotinas e não apenas expansão pontual de vagas e insumos (UNHCR 2025b, 2024b).

Em saúde, a evidência indica ganhos quando refugiados são plenamente integrados ao sistema nacional, com governança e financiamento alinhados às linhas de cuidado e à atenção primária, exigindo reforço contínuo de recursos humanos, insumos e informações em saúde (WHO 2022; Komakech et al. 2024). A cooperação pode priorizar gestão de redes, regulação contratual, logística de insumos essenciais e interoperabilidade de dados, preservando o protagonismo do ministério da saúde e de gestores distritais (WHO 2022; UNHCR 2025b).

O Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro, a despeito de sua sustentabilidade financeira, caracteriza um modelo representativo cuja resposta, estrutura e resultados permitem a coleta de diversas lições replicáveis no contexto africano. Entre estas, modelos nacionais com a efetivação de protocolos de VBG e de proteção de populações vulneráveis devem integrar a rotina assistencial e os fluxos de referência, com indicadores auditáveis e salvaguardas claras (WHO 2022; UNHCR 2024b). O objetivo é consolidar qualidade e continuidade, evitando regressividade em picos de demanda (Komakech et al. 2024; UNHCR 2024b).

Em WASH e proteção, a transição para sistemas públicos e contratos de desempenho requer manutenção local, supervisão técnica e financiamento previsível para operações, o que recomenda módulos de cooperação em regulação, supervisão e gestão de ativos (UNHCR 2022, 2024b). Para proteção e VBG, a cooperação pode apoiar protocolos intersetoriais, formação de equipes e mecanismos acessíveis de prestação de contas e queixa, com ênfase em prevenção e resposta (WHO 2022; UNHCR 2024b). A padronização de metas e auditorias deve ser acompanhada de dados desagregados por sexo

e idade, permitindo avaliação de equidade (UNHCR 2022; WHO 2022). O êxito depende de rotinas que sobrevivam a ciclos de projetos e orçamentos (UNHCR 2024b, 2025b).

Propõe-se a formalização de protocolos de cooperação — Acordos de Cooperação Técnica (ACT) via Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ajustes Complementares, Memorandos de Entendimento e projetos de cooperação trilateral Brasil–ONU–país parceiro — com execução apoiada por ACNUR/ Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)/ Organização Internacional para as Migrações (OIM)/ Organização Mundial da Saúde (OMS) e, quando pertinente, Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos (UNOPS). Recomenda-se instalar um Setor/Cluster WASH com coliderança governamental e agência da ONU, articulado a comitês nacionais/municipais e à defesa civil, sob o princípio "um plano, um orçamento, um monitoramento".

No Brasil, Defesa Civil Nacional, Ministério da Saúde, companhias estaduais de saneamento e engenharia militar podem atuar como ponte técnica em fases iniciais, com transição para gestão civil local; no parceiro africano, ministérios de Água/Saúde, serviços municipais e reguladores assumem a titularidade. Para viabilização financeira, mobilizar Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento e fundos temáticos ONU; para Monitoramento e Avaliação (M&A), instituir painéis públicos, auditorias simplificadas e participação social, incorporando resiliência climática e governança de dados como eixos transversais.

Na agenda de meios de vida e autossuficiência, as evidências indicam a necessidade de adoção de metas progressivas e estratégias adaptadas às especificidades territoriais, reconhecendo barreiras de terra, capital, assistência técnica e encadeamentos locais de mercado (U-LEARN e REACH 2023; Mastrorillo et al. 2024). A cooperação deve organizar portfólios por cadeias produtivas ancorados em compras públicas locais, serviços financeiros inclusivos e qualificação, com indicadores de renda e emprego realistas (U-LEARN e REACH 2023; UNHCR 2025b). Programas de inserção urbana e de formalização devem ser calibrados à estrutura econômica local, evitando prescrever trajetórias lineares de renda (Mastrorillo et al. 2024; UNHCR 2022). O princípio é não idealizar o "modelo Uganda", mas reaplicar seus mecanismos de coordenação com parâmetros factíveis (U-LEARN e REACH 2023; UNHCR 2024b).

O financiamento constitui condição de possibilidade para a cooperação, devendo combinar janelas humanitárias e de desenvolvimento, com fundos de propósito específico atrelados a metas e auditorias compatíveis

com o RPRF (UNHCR e World Bank 2024; OPM e UNHCR 2024). Instrumentos de cofinanciamento e fundos de equalização por território podem mitigar assimetrias e suavizar volatilidade de recursos em momentos de choque (UNHCR 2024a; AUC e IOM 2024). A previsibilidade interanual reduz descontinuidade de serviços e protege pisos sociais, sobretudo em educação, saúde e WASH nos distritos de acolhida (UNHCR 2024b, 2025b). A governança financeira deve espelhar o "um plano, um orçamento", com transparência em contratos e entregas (UNHCR 2022; OPM e UNHCR 2024).

A governança de dados é um eixo de cooperação com alto retorno, envolvendo verificação biométrica, integração de bases, painéis públicos e rotinas de monitoramento e avaliação com indicadores comparáveis (OPM e UNHCR 2024; UNHCR 2022). A troca Sul–Sul pode priorizar metodologias de M&A e padrões de qualidade de dados, com ênfase em interoperabilidade entre níveis de governo e parceiros, e em prestação de contas social (UNHCR 2024b, 2025b). A transparência melhora focalização, reduz fraude e permite calibrar metas em ciclos anuais, protegendo grupos vulneráveis (UNHCR 2022; WHO 2022). A reprodutibilidade de painéis e protocolos fortalece a coordenação regional (AUC e IOM 2024; IGAD e EAC 2023).

A calibragem territorial das políticas deve considerar qualidade de terra, acesso a mercados, densidade populacional e presença de parceiros, ancorando metas por distrito e por assentamento e vinculando a coordenação a planos de desenvolvimento locais (UNHCR 2022; AUC e IOM 2024). Essa abordagem avança a eficiência e a equidade, ao permitir customização de instrumentos sem romper com o padrão nacional e regional, preservando *accountability* e comparabilidade (Republic of Uganda 2020; UNHCR 2024b). O apoio internacional deve financiar custos de transição para integrar serviços, reforçando capacidades municipais e distritais (UNHCR 2022, 2025b). A cooperação que ignora a heterogeneidade territorial tende a produzir efeitos regressivos (AUC e IOM 2024; UNHCR 2024b).

Por fim, a dimensão estratégica do Atlântico Sul recomenda que a cooperação incorpore gestão de riscos climáticos e de segurança humana, integrando preparação para desastres, proteção civil e continuidade de serviços essenciais nos distritos de acolhida (AUC e IOM 2024; UNHCR 2024b). A convergência com compromissos UA/IGAD e com planos plurianuais nacionais mantém a coerência do arranjo, enquanto a coordenação orçamentária e a governança de dados sustentam a durabilidade de resultados (IGAD e EAC 2023; UNHCR 2025b). O pragmatismo institucional de Uganda indica que mecanismos claros, métricas e previsibilidade contam mais do que desenhos ideais, sobretudo sob choques persistentes (UNHCR 2022, 2024a). Esse

é o núcleo das lições úteis à cooperação Brasil–África no perímetro atlântico (AUC e IOM 2024; UNHCR 2024b).

A análise de Uganda, portanto, não constitui um desvio temático em relação à agenda de projeção do Brasil no Atlântico Sul, mas um espelho analítico a partir do qual se podem identificar convergências e lacunas da política externa e de cooperação brasileira com países africanos costeiros. Ao observar como normas regionais africanas sobre proteção a deslocados forçados são operacionalizadas em um contexto de forte engajamento internacional e de ênfase em autossuficiência, torna-se possível avaliar em que medida a cooperação Sul–Sul Brasil–África incorporou — ou deixou de incorporar — esse repertório normativo e institucional. O caso ugandês evidencia que iniciativas brasileiras voltadas ao Atlântico Sul tendem a dialogar de forma parcial com a agenda de refúgio e deslocamento forçado, o que abre espaço para uma inserção mais estratégica, coerente com as prioridades regionais definidas pela UA, IGAD e pelos próprios Estados africanos.

Conclusão

Os achados indicam que a coerência entre marcos africanos e arranjos domésticos é condição necessária para converter princípios em entregas, mas a suficiência depende de previsibilidade fiscal, capacidades locais e mecanismos de coordenação robustos ao longo do ciclo de políticas (UNHCR 2022; OPM e UNHCR 2024). A trajetória 2013–2025 mostra que a integração em sistemas nacionais pode reduzir paralelismos e custos de transação, porém permanece sensível a choques de segurança, clima e preços que pressionam serviços e orçamentos (UNHCR 2024a, 2024b). A estabilidade do arranjo requer combinações realistas de financiamento humanitário e de desenvolvimento que protejam pisos sociais e assegurem continuidade operacional em distritos de acolhida (UNHCR 2022, 2025b).

O papel do CRRF e do UCRRP foi o de ponte entre compromissos regionais e execução doméstica, ao organizar metas, responsabilidades e indicadores setoriais, com revisões anuais que permitiram ajustes incrementais sem ruptura institucional (UNHCR 2022; OPM e UNHCR 2024). O *Refugee Policy Review Framework* agregou incentivos reputacionais e financeiros à convergência regulatória, reforçando transparência e comparabilidade entre países de primeira acolhida (UNHCR e World Bank 2024). Essa combinação explica a relativa previsibilidade da resposta, mesmo sob volatilidade de

fluxos e financiamento, ao ancorar a coordenação em regras claras e rotinas de monitoramento por resultados (UNHCR 2024b, 2025b).

Nos setores, a integração em saúde e educação confirmou ganhos de governança e de acesso quando acompanhada de reforço de pessoal, insumos e logística, enquanto a ausência de custeio estável produziu riscos de descontinuidade e regressividade local (WHO 2022; OPM e UNHCR 2024). Em saúde, evidências recentes mostram que a incorporação plena ao sistema nacional melhora a coerência de linhas de cuidado, mas exige suporte continuado a recursos humanos e informação em saúde (Komakech et al. 2024; WHO 2022). Em educação, a continuidade do ERP II demonstrou que resultados dependem de coordenação multissetorial e de provisão regular de infraestrutura e materiais nos territórios prioritários (Republic of Uganda 2023; UNHCR 2022).

A autossuficiência de meios de vida permanece objetivo de política condicionado por qualidade da terra, capital, assistência técnica e encadeamentos de mercado, recomendando metas graduais e diferenciação por território em vez de trajetórias lineares (U-LEARN e REACH 2023; UNHCR 2025b). Estratégias multianuais efetivas priorizam competências, vínculos produtivos locais e compras públicas, mitigando dependência de transferências voláteis e ampliando a resiliência econômica de famílias e comunidades anfitriãs (UNHCR 2022; OPM e UNHCR 2024). Os resultados agregados sugerem prudência em leituras celebratórias e foco em métricas verificáveis por assentamento e distrito (UNHCR 2024b; U-LEARN e REACH 2023).

A governança de dados e a integridade programática são elementos estruturantes do modelo, pois viabilizam focalização, prestação de contas e correção de rumo, com verificação biométrica, integração de bases e auditorias compatíveis com o RPRF (UNHCR e World Bank 2024; OPM e UNHCR 2024). Salvaguardas para grupos vulneráveis, protocolos de prevenção e resposta à violência baseada em gênero e mecanismos acessíveis de queixa devem compor rotinas assistenciais e registros administrativos (WHO 2022; UNHCR 2024b). O reforço de capacidades subnacionais é indispensável para evitar regressividade territorial e proteger padrões mínimos de qualidade (UNHCR 2022; OPM e UNHCR 2024).

Do ponto de vista da economia política, a sustentabilidade de um regime de inclusão depende de responsabilidade compartilhada e de coordenação orçamentária que alinhe fontes ao "um plano, um orçamento, um monitoramento", preservando bens públicos essenciais em cenários de restrição (UNHCR 2022; OPM e UNHCR 2024). O enquadramento regional e continental fornece legitimidade e balizas para a cooperação internacional,

reduzindo assimetrias de informação e reforçando compromissos de médio prazo (IGAD e EAC 2023; AUC e IOM 2024). A durabilidade do arranjo requer também instrumentos financeiros que suavizem ciclos e protejam serviços nos choques de demanda (UNHCR 2024a, 2025b).

Em termos de contribuição para os estudos africanos, o artigo mostra que a Convenção de Kampala e seus desdobramentos institucionais não podem ser compreendidos apenas como um marco jurídico abstrato, mas como um arranjo que reconfigura, de forma concreta, as relações entre marcos normativos, capacidades domésticas e resultados setoriais (African Union 2009, 2017; Adeola 2019; Addadzi-Koom 2023). Para a literatura sobre refúgio em contextos de integração regional, o caso de Uganda revela como a retórica de autossuficiência e de inclusão em políticas públicas nacionais convive com assimetrias territoriais, tensões entre governança humanitária e desenvolvimento e disputas em torno da própria definição de "dependência" e "autonomia" (World Bank Group 2016; Doyel 2022; U-LEARN e REACH 2023, 2025). Ao integrar esses elementos, o artigo oferece um enquadramento analítico que conecta a governança regional africana do refúgio às opções de política externa e de cooperação Sul–Sul do Brasil com o continente, especialmente no eixo Atlântico Sul.

À luz desses resultados, a ampliação da relação do Brasil com países do Atlântico Sul deve prosperar a partir de uma agenda estratégica de cooperação orientada por mecanismos — e não por projetos isolados — que alinhe arranjos institucionais a marcos UA/IGAD/CRRF, integre apoio setorial a planos plurianuais nacionais e adote métricas auditáveis por território (UNHCR 2022; IGAD e EAC 2023). Tal agenda deve combinar cooperação técnica e modalidades trilaterais com agências das Nações Unidas, criar instrumentos financeiros de equalização territorial e priorizar governança de dados e *accountability*, preservando a lógica "um plano, um orçamento, um monitoramento" (UNHCR e World Bank 2024; OPM e UNHCR 2024). Essa orientação permite transformar lições de Uganda em plataforma de ação Brasil–Atlântico Sul para WASH, saúde, educação, proteção e meios de vida, com foco em sustentabilidade fiscal, calibragem territorial e responsabilização por resultados (AUC e IOM 2024; UNHCR 2024b).

Por fim, reconhecem-se limitações do estudo decorrentes da dependência de documentação pública e de eventuais descompassos temporais entre relatórios e painéis, o que recomenda leituras prudentes e atualização contínua de séries e indicadores (UNHCR 2024a, 2025a). A agenda de pesquisa futura inclui avaliação contrafactual de modalidades de implementação por território e análise micro de trajetórias de renda e de acesso a serviços sob

diferentes arranjos de cooperação (UNHCR 2022; UNHCR e World Bank 2024). A consolidação de uma visão do Sul para o refúgio demanda ampliar bases de dados comparáveis e estudos setoriais que relacionem normas, financiamento e resultados em horizontes plurianuais (AUC e IOM 2024; IGAD 2022).

REFERÊNCIAS

Abdenur, Adriana Erthal, e Danilo Marcondes de Souza Neto. 2013. "Brazil's Development Cooperation with Africa." *SUR – International Journal on Human Rights* 10 (19): 1–30. https://sur.conectas.org/en/cooperacao-brasileira-para-o-desenvolvimento-na-africa.

Addadzi-Koom, Maame Efua. 2023. "Breathing Life into the Kampala Convention: Towards Workable Enforcement Mechanisms." *Journal of African Law* 67 (3). https://doi.org/10.1017/S0021855323000219.

Adeola, Romola. 2019. "The Impact of the African Union Convention on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa." *African Human Rights Law Journal* 19 (2): 591–607. https://www.ahrlj.up.ac.za/adeola-r-2019-2.

African Union. 2009. *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention)*. Addis Ababa: African Union. https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa.

African Union. 2017. *Harare Plan of Action for the Implementation of the Kampala Convention, 2017–2022*. Addis Ababa: African Union https://au.int/en/pressreleases/20170406/plan-action-implementation-kampala-convention-adopted-conference-states.

African Union Commission (AUC); International Organization for Migration (IOM). 2024. *Africa Migration Report – Second Edition: Connecting the Threads*. Addis Ababa/Genebra: AUC/IOM. https://publications.iom.int/books/africa-migration-report-second-edition.

Aguilar, S. X. 2013. *Brasil e África: uma análise da cooperação em defesa e segurança*. Editora Unesp.

Doyel, Sarah. 2022. "Paragon of 'Self-Reliance': A Critical Narrative Analysis of Refugee Self-Reliance Policies in Uganda." *New Sociological Perspectives* 1 (1). https://nsp.lse.ac.uk/articles/56.

East African Community (EAC); Intergovernmental Authority on Development (IGAD). 2023. *IGAD–EAC Ministerial Declaration on Durable Solutions for Refugees in the East and Horn of Africa*. Munyonyo, Kampala, Uganda: IGAD/EAC. https://igad.int/wp-content/uploads/2023/06/2023-IG-

AD-EAC-Ministerial-Declaration-on-Durable-Solutions-for-Refugees-English.pdf.

Grzeskowiak, Maciej. 2024. "When Legal Inclusion Is Not Enough: The 'Uganda Model' of Refugee Protection on the Brink of Failure." *Refugee Survey Quarterly* 43 (1): 95–112. https://doi.org/10.1093/rsq/hdad020

Intergovernmental Authority on Development. 2022. *IGAD Regional Strategy and Action Plan on Durable Solutions for Refugees, Returnees, and Host Communities*. Djibouti: IGAD Support Platform. https://igad.int/events/launch-of-the-south-sudan-durable-solution-strategy-and-action-plan-for-refugees-idps-returnees-and-host-communities/.

Intergovernmental Authority on Development. 2023. *IGAD Policy Framework on Refugee Protection*. Djibouti: IGAD Support Platform. https://igad.int/download/igad-policy-framework-on-refugee-protection/.

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). 2012. *Domesticating and Implementing the Kampala Convention in Uganda: Report of the Pilot Workshop*. Geneva: Norwegian Refugee Council/IDMC. https://globalprotectioncluster.org/sites/default/files/2022-08/au-idmc-uganda-kc-pilot-workshop-report-2012.pdf.

International Committee of the Red Cross (ICRC). 2016. *Translating the Kampala Convention into Practice: A Stocktaking Exercise*. Geneva: ICRC. https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc_99_20_0.pdf.

International Crisis Group. 2015. *South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace Process. Africa Report n. 228*. Bruxelas/Nairobi: ICG. https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/228-south-sudan-keeping-faith-with-the-igad-peace-process.pdf.

International Organization for Migration. 2016. *"If We Leave We Are Killed": Lessons Learned from South Sudan Protection of Civilian Sites, 2013–2016*. Genebra/Juba: IOM. publications.iom.int/system/files/pdf/if_we_leave_0.pdf.

Komakech, Henry, Shatha Elnakib, Lama Bou Karroum, et al. 2024. "Examining the Integration of Refugees into the National Health System in Uganda: An Analysis Using the Policy Triangle Framework." *Conflict and Health* 18 (Suppl 1): 78. https://doi.org/10.1186/s13031-024-00640-2.

Mastrorillo, Massimo, Andrea Guariso, Hannes Mueller, Matia Makline. 2024. "Is the Self-Reliance Strategy Sustainable? Evidence from Four Refugee Settlements in Uganda." *Food Security* 16: 1587–1617. https://doi.org/10.1007/s12571-024-01467-8.

Mattos, B. R., Matos, G. C., Kenkel, K. M. 2017. *Brasil e a Governança Global de Refugiados: entre a retórica e a prática*. PUC-Rio.

Moreira, J. B. 2016. *Refugiados e Direitos Humanos: a política brasileira em perspectiva comparada*. Editora CRV.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2018. *South Sudan – Humanitarian Needs Overview 2018*. Juba/Nairobi: OCHA. https://www.ecoi.net/en/file/local/1420002/1930_1513684869_south-sudan-2018-humanitarian-needs-overview.pdf.

Office of the Prime Minister – Uganda (OPM); UNHCR. 2024. *Uganda Country Refugee Response Plan – Detailed Planning 2024–2025*. Kampala/Genebra: OPM/ACNUR. data.unhcr.org/en/documents/details/106734.

Republic of Uganda. 2006. *Refugees Act, 2006 (Act 21 of 2006)*. Kampala: Government of Uganda. https://media.ulii.org/media/legislation/17969/source_file/5505edef022dd6db/2006-21.pdf.

Republic of Uganda. 2010. *The Refugees Regulations, 2010 (Statutory Instrument No. 9 of 2010)*. Kampala: Government of Uganda. https://www.ecoi.net/en/file/local/1237978/1930_1414507514_544e4f154.pdf.

Republic of Uganda. Ministry of Education and Sports (Uganda). 2023. *Second Education Response Plan for Refugees and Host Communities in Uganda (ERP II), 2021/22–2024/25*. Kampala: MoES. https://www.education.go.ug/wp-content/uploads/2023/08/ERP-II-_Final-Printed-Version_24052023.pdf.

Republic of Uganda. National Planning Authority (Uganda). 2020. *Third National Development Plan (NDPIII) 2020/21–2024/25*. Kampala: NPA. npa.go.ug/wp-content/uploads/2023/03/NDPIII-Finale_Compressed.pdf.

U-LEARN; REACH. 2023. *The Realities of Self-Reliance within the Ugandan Refugee Context: An Assessment of Livelihood Barriers and Enablers for Refugees and Host Communities in Urban and Settlement Locations*. Kampala: U-Learn. https://charter4change.org/wp-content/uploads/2023/07/u-learn-and-reach_livelihoods-assessment-report_final_final.pdf.

U-LEARN; REACH. 2025. *Reviewing the Journey of Self-Reliance in the Uganda Refugee Response*. Kampala: U-Learn/Global Disaster Preparedness Center. https://reliefweb.int/report/uganda/reviewing-journey-self-reliance-uganda-refugee-response.

UNHCR. 2018. *South Sudan Situation – Regional Overview of Population of Concern (31 July 2018)*. Operational Data Portal. Genebra: ACNUR. https://data.unhcr.org/en/documents/details/65238.

UNHCR. 2022. *Inter-Agency Uganda Country Refugee Response Plan (UCRRP) 2022–2025*. Kampala/Genebra: OPM/ACNUR. data.unhcr.org/en/documents/details/92447.

UNHCR. 2024a. *89th Meeting of the Standing Committee – Update on UNHCR Operations in the East and Horn of Africa and the Great Lakes*. Genebra: ACNUR. https://www.unhcr.org/sites/default/files/2024-02/ehagl-89-sc-english.pdf.

UNHCR. 2024b. *Update on UNHCR Operations in the East and Horn of Africa and the Great Lakes Region (75th ExCom)*. Genebra: ACNUR. https://www.un-

hcr.org/sites/default/files/2024-10/East-Horn-Africa-75-ExCom-English.pdf.

UNHCR. 2025a. *92nd Standing Committee – Update on UNHCR Operations in the East and Horn of Africa and the Great Lakes*. Genebra: ACNUR. unhcr.org/sites/default/files/2025-02/EHAGL-92-SC-English.pdf.

UNHCR. 2025b. *Global Trends: Forced Displacement in 2024*. Genebra/Copenhague: ACNUR. unhcr.org/global-trends-report-2024.

UNHCR; World Bank. 2024. *Refugee Policy Review Framework (RPRF) – Country Summary: Uganda*. Washington/Genebra: Banco Mundial/ACNUR. https://data.unhcr.org/en/documents/details/107228.

WFP. 2025. *Uganda Country Brief and Food Security Update – January 2025*. Roma/Campala: WFP. www.wfp.org.

World Bank Group. 2016. *An Assessment of Uganda's Progressive Approach to Refugee Management*. Washington: World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/c855c9d1-557a-5fc7-b06f-46ead1486395.

World Health Organization (WHO). 2022. *World Report on the Health of Refugees and Migrants*. Genebra: OMS. who.int/publications/i/item/9789240054462.

RESUMO

O artigo examina a resposta de Uganda ao deslocamento forçado originado, sobretudo, do conflito no Sudão do Sul, articulando o arcabouço jurídico-institucional doméstico, os compromissos regionais africanos e a implementação programática recente. A problematização centra-se na capacidade de um modelo orientado à inclusão em sistemas nacionais e à autossuficiência de meios de vida produzir resultados sustentáveis sob restrições orçamentárias e choques regionais recorrentes. Metodologicamente, procede-se à análise documental e normativa de planos interagências (2020–2025), atualizações de planejamento (2024–2025), avaliações setoriais e literatura revisada por pares, complementada por marcos regionais e relatórios globais. Os resultados indicam: (a) ganhos de institucionalização e previsibilidade derivados da governança setorial e do planejamento multianual; (b) variação territorial relevante dos resultados, associada à heterogeneidade de assentamentos e capacidades locais; (c) dependência estrutural de financiamento externo e sensibilidade a choques (conflito, clima, preços), que tensionam a trajetória de autossuficiência. Conclui-se que a combinação entre coerência normativa, coordenação interagências e integração em políticas públicas é condição necessária à sustentabilidade, porém insuficiente sem previsibilidade fiscal, encadeamentos econômicos locais e mecanismos robustos de proteção e responsabilização. Derivam-se implicações para cooperação Sul–Sul Brasil–África (Atlântico Sul) em desenho institucional, integração setorial e meios de vida, com foco em módulos operacionais e monitoramento por resultados, em consonância com o regionalismo africano contemporâneo.

PALAVRAS-CHAVE
Uganda. Deslocamento forçado. Refugiados. IGAD/EAC. UCRRP. Políticas públicas. África Oriental.

Recebido em 26 de agosto de 2025
Aceito em 22 de dezembro de 2025[2]

2 Como citar: Grigoli, Guilherme de Araujo. 2025. "Refúgio, integração e governança regional em Uganda: implicações para a cooperação sul-sul Brasil-África no Atlântico Sul." *Revista Brasileira de Estudos Africanos,* 10 (20): 33-59. https://doi.org/10.22456/2448-3923.149809.