



**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO**

JOHANA CABRAL

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO PARA AS CRIANÇAS NA CONDIÇÃO DE
REFÚGIO NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES**

Criciúma

2019

JOHANA CABRAL

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO PARA AS CRIANÇAS NA CONDIÇÃO DE
REFÚGIO NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito, Área de Concentração em Direitos Humanos e Sociedade, Linha de Pesquisa em Direito, Sociedade e Estado, Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza.

Criciúma

2019

JOHANA CABRAL


**“POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO PARA AS CRIANÇAS NA
CONDIÇÃO DE REFÚGIO NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES”**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

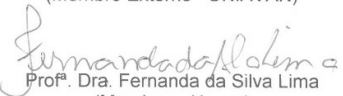
Criciúma, 15 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza
(Presidente e Orientador – UNESC)


Prof.ª Dra. Mônica Duarte
(Membro Externo – UNIAVAN)


Prof. Dr. André Viana Custódio
(Membro Externo – UNISC)


Prof.ª Dra. Fernanda da Silva Lima
(Membro – Unesc)

Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
(Membro Suplente – Unesc)


Johana Cabral
(Discente)


Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Coordenador Adjunto do PPGD-UNESC

Aos meus pais, Gladir e Ruth, à minha irmã Julia
e à todas as crianças que vivenciaram
ou vivenciam o refúgio.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que fez tudo possível até aqui, exemplo primeiro e verdadeiro de amor e acolhimento.

Aos meus pais, Gladir e Ruth, e à minha irmã Julia, os quais deram todo o amor e suporte necessários para que eu pudesse estudar com calma e dedicação nesses dois anos tão intensos. A vocês, todo o meu amor!

Ao meu orientador prof. Dr. Ismael Francisco de Souza, pela paciência, pelas orientações, pelas revisões e, principalmente, por me permitir ser orientada e aprender com ele, desde a iniciação científica no curso de Direito da UNESC em 2009, momento a partir do qual aprendi a admirá-lo e a amar o Direito da Criança e do Adolescente.

Às professoras Dra. Fernanda da Silva Lima e Dra. Mônica Duarte, bem como ao professor Dr. André Viana Custódio, por todas as sugestões apresentadas quando da qualificação da presente dissertação e o irrestrito apoio dispensado desde então.

Às amigas Maria Carolina de Souza Costa e Renata Nápoli Vieira, por viverem de perto as angústias e as alegrias de cada trabalho, artigo e viagem compartilhados, sempre com a atenção voltada para a infância.

Aos amigos do Núcleo de Pesquisa em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas: Gláucia, Fabiana, Angélica, Léo, Joice e Daniela, pelos textos, debates e por todo aprendizado, sempre tão ricos e desafiadores.

Aos amigos Pri, Nari, Kell, Andriw, Sara, Aline, Carla, Michel e Fernando, pelo partilhar das alegrias, da música, mas também pelo apoio, por cada livro lembrado, cada autor indicado e por terem sido alento constante durante todo o processo.

Aos demais colegas do PPGD/UNESC, bem como a todos os professores do programa, pela troca de conhecimento e de afeto, que jamais serão esquecidos.

À UNESC, Universidade Comunitária que me graduou, me especializou e agora me oportuniza concluir o mestrado, inclusive com apoio financeiro da taxa, marcando mais um momento importante de minha carreira acadêmica.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Ensino Superior (PROSUC), pelo auxílio da taxa escolar.

“Pois eu fui um estrangeiro e vocês me acolheram”.

(Mateus 25:35)

RESUMO

A presente dissertação vincula-se com a linha de pesquisa em “Direito, Sociedade e Estado” e trata dos limites e das possibilidades de construção de políticas públicas para as crianças na condição de refúgio no Brasil. O problema norteador da pesquisa consiste em identificar, diante da situação de crianças na condição de refúgio no Brasil, como o país tem estruturado as políticas de proteção, considerando os pressupostos da teoria da proteção integral. A hipótese levantada é a de que o Brasil ainda não formulou de forma clara a política pública destinada especialmente às crianças na condição de refúgio, considerando que as políticas que existem são aquelas relativas à Política Nacional de Migração, que inclui os refugiados. Assim, a criança acaba desprotegida, considerando a teoria da proteção integral. Mesmo as políticas que existem, estão muitas vezes vinculadas a ações caritativas e a associações da sociedade civil organizada (nacionais e internacionais), eximindo-se, portanto, a responsabilidade do Estado no que tange à formulação da política pública à criança na condição de refúgio. Daí a necessidade da incorporação das políticas de migração nos Planos Decenais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. Nesse sentido, o objetivo geral é o de compreender como o país tem organizado sua política de proteção às crianças na condição de refúgio no Brasil, a partir da teoria da proteção integral, considerando o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. Os objetivos específicos correspondem a cada um dos capítulos. No primeiro, apresentam-se os pressupostos do Direito da Criança e do Adolescente sob o marco da proteção integral; no segundo, estuda-se a condição da criança em situação de refúgio, no Direito Internacional dos Refugiados; o terceiro capítulo descreve a construção normativa sobre o refúgio no Brasil; e o quarto capítulo apresenta a propositura de estratégias de políticas públicas de proteção para crianças na condição de refúgio no Brasil, considerando o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, e o de procedimento o monográfico, com as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Criança. Migrações. Políticas públicas. Refúgio. Teoria da Proteção Integral.

ABSTRACT

This Dissertation belongs to the research field of “Law, Society and the State” and deals with limits and possibilities of building public policies for refugee children in Brazil. The research problem is identifying, in relation to the situation of the refugee children, how Brazil has organized policies of protection, considering the assumptions of the theory of integral protection. My hypothesis is that the Brazilian government has not yet clearly drafted its public policy addressing specially the refugee children; the policies we have are those related to the National Migration Policy, which include refugees in general. Thus, children end up unprotected by the law, considering the theory of integral protection. Even the policies that we have are usually tied to charitable actions and to national and international civil society organizations, with the State escaping any responsibility in relation to the development of public policies for refugee children. Hence the need of incorporating migration policies into the Ten-Year Plan for the Human Rights of the Child and the Adolescent. The objective of this work is, therefore, to understand how the government has organized its protection policy for refugee children in Brazil, based on the theory of integral protection, considering the Ten-Year Plan for the Human Rights of the Child and the Adolescent. The specific objectives correspond to each chapter. In the first chapter I present the assumptions of the children and adolescents rights from the perspective of the integral protection; in the second, I present a study of the condition of the refugee child according to the International Rights of the Refugees; in the third I describe the normative construction about refuge in Brazil; and in the fourth I present the proposal of public policy of protection strategies for refugee children in Brazil, considering the Ten-Year Plan for the Human Rights of the Child and the Adolescent. The method used was the deductive, and the procedure was the monographic, and regarding the technical procedures, this study makes use of bibliographic and documentary sources.

Keywords: Children. Migrations. Public Policies. Refuge. Theory of Integral Protection.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 – Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em 2017, no Brasil	105
Gráfico 02 – Em 2017, o CONARE reconheceu 587 refugiados dos seguintes países:	106
Gráfico 03 – Nacionalidades dos refugiados que residem no território brasileiro	107
Gráfico 04 – Estado de residência dos refugiados no Brasil – 2017	108
Gráfico 05 – Principais nacionalidades das solicitações em trâmite	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AARNU** – Agência de Apoio e Reabilitação das Nações Unidas
- ACNUDH** – Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
- ACNUR** – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- ADUS** – Instituto de Reintegração dos Refugiados
- AIB** – Ação Integralista Brasileira
- AM** – Amazonas
- ASAV** – Associação Antônio Vieira
- BM** – Banco Mundial
- CE** – Conselho da Europa
- CICV** – Comitê Internacional da Cruz Vermelha
- CIJ** – Corte Internacional de Justiça
- CNBB** – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- CNIg** – Conselho Nacional de Imigração
- CONANDA** – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CONARE** – Comitê Nacional para os Refugiados
- CPF** – Cadastro de Pessoas Físicas
- DIDH** – Direito Internacional dos Direitos Humanos
- DIH** – Direito Internacional Humanitário
- DIR** – Direito Internacional dos Refugiados
- DPF** – Departamento de Polícia Federal
- DPU** – Defensoria Pública da União
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente
- EUA** – Estados Unidos da América
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- GTI** – Grupo de Trabalho Interministerial
- IBICT** – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
- IFSP** – Instituto Federal de São Paulo
- IKMR** – *I Know My Rights*
- IMDH** – Instituto de Migrações e Direitos Humanos
- Ipea** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IPPDH** – Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
NUPED – Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIM – Organização Internacional para as Migrações
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
ONUBR – Organização das Nações Unidas no Brasil
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIDCP – Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSS – Processo Seletivo Simplificado
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RPU – Revisão Periódica Universal
SC – Santa Catarina
SEMED – Secretaria Municipal de Educação de Manaus
SIDH – Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SME – Secretaria Municipal de Educação
SP – São Paulo
STF – Supremo Tribunal Federal
SUS – Sistema Único de Saúde
TWAIL – Abordagens de Terceiro Mundo do Direito Internacional
UA – União Africana
UNESC – Universidade do Extremo Sul Catarinense
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Capítulo 1	
O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SOB O MARCO DA PROTEÇÃO INTEGRAL	23
1.1 Fundamentos do Direito da Criança e do Adolescente no plano internacional	24
1.2 Fundamentos do Direito da Criança e do Adolescente no plano interno, sob o marco da teoria da proteção integral	35
1.3 Os princípios do Direito da Criança e do Adolescente	47
Capítulo 2	
O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A CONDIÇÃO DA CRIANÇA	58
2.1 A internacionalização e positivação dos direitos humanos no plano internacional	59
2.2 Direito Internacional dos Refugiados e a criança na condição de refugiada	74
2.3 Cooperação Internacional e a Opinião Consultiva n. 21 da Corte Interamericana de Direitos Humanos	86
Capítulo 3	
A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL	100
3.1 A condição de refúgio e seu contexto no Brasil	101
3.2 O Estatuto dos Refugiados e as normativas nacionais relativas à proteção da criança na condição de refugiada	111
3.3 A Política Nacional de Migração	127
Capítulo 4	
ESTRATÉGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO PARA CRIANÇAS NA CONDIÇÃO DE REFÚGIO NO BRASIL	142
4.1 Aspectos teóricos sobre as políticas públicas, bem como a construção da Política e do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente	143

4.2 Políticas públicas de proteção para crianças na condição de refúgio no Brasil e sua incorporação pelo Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente	157
4.3 Os limites e as possibilidades de construção de políticas públicas para crianças na condição de refúgio	168
CONCLUSÃO	180
REFERÊNCIAS	186

INTRODUÇÃO

O tema da mobilidade humana apresenta-se como um desafio na atualidade, afetando tanto o âmbito nacional (local) quanto o internacional. Neste início do século XXI, mais do que nunca, pode-se afirmar que o mundo está em movimento. A migração se intensificou, se globalizou. Os fluxos migratórios estão cada vez mais intensos e as causas motivadoras dos processos de deslocamentos são as mais variadas: econômicas, climáticas, em razão de conflitos, perseguições e de violações dos direitos humanos.

A migração deve ser compreendida como um direito de qualquer ser humano. Ela reflete uma estratégia, uma possibilidade de enfrentar e superar as adversidades da vida ou apenas de sobreviver a elas. Várias são as causas motivadoras do ato de migrar, bem como vários são os fluxos e as rotas percorridas na investida migratória. De igual modo, diversos são os fins e os resultados das travessias. Semanalmente são noticiados casos em que migrantes e refugiados acabam perdendo suas vidas em alto mar. As tragédias que envolvem os refugiados não escolhem a vítima: mulheres, homens, idosos e crianças perdem suas vidas na investida migratória. Isso se deve, em grande parte, ao acirramento das tensões entre os Estados, bem como à política de segurança que, em muitos países, orienta-se pelo fechamento das fronteiras, o que faz com que os migrantes se embrenhem em áreas arriscadas, visando a proteção de sua família e a possibilidade de uma nova vida em outro lugar.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, marco histórico e base de todo o sistema normativo internacional de proteção aos direitos humanos dispõe, no seu artigo 13, que “[t]oda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado” e que “[t]oda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país”. No artigo 14, consta que “[t]oda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar-se de asilo em outros países.” (ONU, 1948). O instituto do asilo garante a qualquer pessoa que se encontra em perseguição no seu país, o direito de solicitar a proteção de outro Estado. Contudo, não estipula o dever do Estado em conceder o asilo (JUBILUT, 2007). Portanto, apesar de dispor sobre a dignidade da pessoa humana e o asilo, de assegurar o direito de saída e de regresso ao seu país de origem, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não assegura o direito de ingresso da pessoa em outro país, de modo que a entrada ou não do imigrante em

determinado território será ditada pela política migratória do respectivo país, no chamado exercício da soberania nacional.

Em um primeiro momento, é preciso restar clara a diferença existente entre a migração e o refúgio. Assim, a migração consiste no deslocamento de pessoas para fora da sua residência habitual, possuindo algumas peculiaridades/classificações: ela pode ser voluntária ou involuntária, interna ou internacional, como também pode ser temporária ou permanente.

A migração voluntária é aquela resultante da vontade da pessoa ou família em mudar-se para outra região ou país. Nesse caso, migra-se em busca de melhores oportunidades de trabalho, de estudo qualificado, do reencontro com os familiares e amigos, de um clima mais ameno ou, então, do desejo de vivenciar novas experiências. Nela, acredita-se que a migração propiciará melhores condições de vida. O grande trunfo desse tipo migratório é que o migrante voluntário pode, se assim o desejar, voltar para sua casa, para o seu país.

Por sua vez, a migração involuntária, também conhecida como forçada, é aquela em que a pessoa não tem a escolha de poder ficar. O abandono do local torna-se a única opção de sobrevivência, para a preservação de sua vida e sua integridade (ANNONI; DUARTE, 2017). Esse tipo migratório pode se dar por motivos ambientais (como no caso de um terremoto, um tsunami ou de processos de desertificação), por motivos políticos ou sociais, geralmente acompanhados de graves violações aos direitos humanos das pessoas. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no final do ano de 2017, o número de pessoas em deslocamentos forçados pelo mundo atingiu a marca dos 68,5 milhões (UNHCR, 2018a). Os refugiados integram esta modalidade migratória.

O refúgio é um instituto que protege as pessoas que tiveram de deixar seu país de origem em virtude de fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou mesmo por sua opinião política (ou ainda, por grave e generalizada violação de direitos humanos, considerando a regulamentação do sistema regional de proteção) e não podem, ou, em virtude desse temor, não querem voltar e acolher-se da proteção de seu país. O ACNUR informa que existem, hoje, no mundo, 25,4 milhões de refugiados (UNHCR, 2018a). Trata-se da maior crise humanitária desde a Segunda Guerra Mundial.

Os refugiados não podem ser confundidos com os deslocados internos, que são as pessoas que se deslocam pelos mesmos motivos de um refugiado, no entanto

não chegaram a atravessar a fronteira internacional para pedir a proteção pelo instituto do refúgio (ACNUR, 2018b, p. 8). O número de deslocados internos, no mundo, atinge a cifra de 40 milhões (UNHCR, 2018a), o que indica que são pessoas que tiveram de deixar suas casas (motivadas por perseguições, por conflitos armados, por violência generalizada ou grave violação dos direitos humanos), mas que ainda se encontram sob a proteção de seu país.

O instituto do refúgio também não se confunde com o instituto do asilo. O direito de asilo constitui-se em gênero, o qual contempla o asilo político e o direito de refúgio. As duas classificações possuem como finalidade a oferta da proteção humanitária, e ambas se fundamentam no princípio da solidariedade (SANTOS, 2015). No entanto, trata-se de assunto controverso. Para Jubilut (2007), os dois institutos promovem a proteção da pessoa humana e apresentam, no caráter humanitário, sua principal semelhança. Contudo, enquanto o asilo corresponde à uma qualificação individual, o refúgio possui uma qualificação coletiva, surgindo apenas no início do século XX, com a Liga das Nações, organização internacional criada em Versalhes (na França), para manter a paz e a segurança mundial. Ademais, o instituto do asilo traduz-se em ato discricionário do Estado que o concede, ao passo que o instituto do refúgio associa-se a um órgão internacional (ACNUR), o qual fiscaliza sua ação. Ainda, o instituto do refúgio confere obrigações internacionais aos Estados de acolhida, o que não ocorre nos casos de asilos territorial ou político (JUBILUT, 2007).

O ACNUR é o órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) que protege e assiste os refugiados e as populações deslocadas devido a guerras, conflitos e demais perseguições. No âmbito internacional, o refúgio é regulado pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, bem como pelo Protocolo adicional de 1967. O Estado brasileiro foi o primeiro país da porção sul do continente americano a ratificar a Convenção de 1951. Foi o primeiro também a promulgar uma lei específica sobre o assunto. Ou seja, todos os principais documentos internacionais que versam sobre refúgio foram ratificados pelo Brasil. Portanto, ratificou a Convenção de Genebra de 1951 (através do Decreto nº 11, de 7 de julho de 1960) e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 (através do Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972).

Para além da adoção dos documentos internacionais, o Brasil também elaborou uma normativa interna para versar sobre o refúgio. Trata-se da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, conhecida como Estatuto dos Refugiados, o qual define os mecanismos para a implementação da Convenção dos Refugiados de 1951. Assim, o Estatuto dos

Refugiados dispõe sobre o sistema do refúgio no Brasil e cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva (vinculado ao Ministério da Justiça), responsável, dentre outras atribuições, pela análise dos pedidos de refúgio e a declaração do reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.

Quando se analisa o número de refugiados ao redor do mundo (25,4 milhões), número relativo ao ano de 2017, o qual, por si só já impressiona, é preciso considerar outra informação, igualmente relevante: as crianças menores de 18 anos constituem metade da população mundial de refugiados. Ou seja, segundo o ACNUR, em 2017, dos 25,4 milhões de refugiados no mundo, 52% eram crianças (UNHCR, 2018a).

Ao examinar a situação do refúgio no Brasil, verifica-se que, de acordo com o CONARE, a partir dos dados coletados até o ano de 2017, o Brasil conta com 10.145 (dez mil, cento e quarenta e cinco) refugiados reconhecidos, dos quais 5.134 (cinco mil, cento e trinta e quatro) ainda residem no território nacional. Ainda, consideradas as solicitações relativas ao ano de 2017, foram registrados 33.866 (trinta e três mil, oitocentos e sessenta e seis) pedidos de reconhecimento da condição de refúgio. Ao apurar as solicitações reconhecidas em 2017, observa-se que 20% foram de pessoas menores de 18 anos. Comparados o mesmo percentual com o do ano de 2016 (que foi de 11%), é possível verificar que tem aumentado o número de crianças que chegam ao Brasil em situação de refúgio (BRASIL, 2018a; BRASIL, 2017d).

A criança em situação de refúgio apresenta vulnerabilidade aumentada, pela condição de criança (a qual, por si só, já a coloca em situação de vulnerabilidade), acrescida da condição do refúgio, que a expõe a muitas outras situações de violações e riscos, demandando maior atenção dos Estados para que seja garantida a dignidade das crianças que se encontram nessa condição.

O Direito da Criança e do Adolescente, tanto no âmbito internacional quanto no interno, orienta-se pela teoria da proteção integral, que consiste no reconhecimento da condição peculiar da criança como pessoa em processo de desenvolvimento, a requerer uma atenção especializada, além do atendimento prioritário. A Constituição Federal de 1988 elenca os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes e estabelece o dever da família, da sociedade e do Estado em promovê-los. Tais direitos são reforçados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual institui um complexo Sistema de Garantia de Direitos, criando toda uma rede de proteção e atendimento.

Assim, o presente estudo parte do seguinte problema de pesquisa: diante da situação de crianças na condição de refúgio no Brasil, como o país tem estruturado as políticas de proteção, considerando os pressupostos da teoria da proteção integral?

Para responder ao problema de pesquisa, delineou-se uma hipótese de estudo: o Brasil ainda não formulou de forma clara a política pública destinada especialmente às crianças na condição de refúgio, considerando que as políticas que existem são aquelas relativas à Política Nacional de Migração, que inclui os refugiados. Assim, a criança acaba desprotegida, considerando a teoria da proteção integral. Mesmo as políticas que existem, estão muitas vezes vinculadas com as ações caritativas e as associações da sociedade civil organizada (nacionais e internacionais), eximindo-se, portanto, a responsabilidade do Estado no que tange à formulação da política pública à criança na condição de refúgio. Daí a necessidade da incorporação das políticas de migração nos Planos Decenais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente.

O objetivo geral desta pesquisa, então, é o de compreender como o país tem organizado sua política de proteção às crianças na condição de refúgio no Brasil, a partir da teoria da proteção integral, considerando o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente.

Para dar cumprimento à proposição do objetivo geral, foram definidos quatro objetivos específicos, quais sejam: 1) apresentar os pressupostos do Direito da Criança e do Adolescente sob o marco da proteção integral; 2) estudar a condição da criança em situação de refúgio, no Direito Internacional dos Refugiados; 3) descrever a construção normativa sobre o refúgio no Brasil; 4) bem como propor estratégias de políticas públicas de proteção para crianças na condição de refúgio no Brasil, considerando o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente.

O tema proposto tem profunda relevância social, uma vez que a ampliação do conhecimento sobre a garantia dos direitos da criança na condição de refugiada visa a instrumentalizar os operadores jurídicos, sociais e os gestores públicos, alcançando-se, assim, maior legitimidade na atuação e na formulação de políticas públicas.

Apesar de ser inovador, nota-se que o tema e a base teórica fundamental sobre o assunto ainda são negligenciados pela maior parte dos autores da área. Há poucos trabalhos científicos que tratam do refúgio, menos ainda os que abordam a situação das crianças nesta condição. Isso ocorre porque, sendo o refúgio uma categoria do *status* migratório, sua abordagem acontece, na maioria das vezes, dentro da temática “migração”, o que acaba mitigando sua especificidade. Dos trabalhos que abordam o

refúgio de modo especial, poucos analisam as contingências das crianças na condição de refugiadas.

Assim, pretende-se oferecer contribuição original, para o meio acadêmico, para a sociedade e para o governo brasileiro, a fim de se destacar a importância de elaborar políticas públicas que forneçam verdadeiras condições para o exercício da cidadania pelas crianças na condição de refugiadas.

No contexto de meu percurso acadêmico, a presente pesquisa vem ampliar os trabalhos que realizei anteriormente voltados para os direitos da criança e do adolescente no contexto histórico e jurídico brasileiros. Neste aspecto, esta pesquisa me permite dialogar com o sistema internacional de proteção aos direitos humanos, a partir da especificidade do direito da criança em situação de refúgio.

O mestrado em Direito da UNESCO propõe um estudo crítico e interdisciplinar dos direitos humanos, a partir das transformações sociais e do reconhecimento do valor da vida humana. Tem como objetivos, dentre outros, levantar os grandes temas contemporâneos pertinentes aos direitos humanos e proporcionar elementos teóricos e práticos que permitam instrumentalizar um novo exercício dos direitos humanos na sociedade.

O presente tema apresenta coerência com a proposta do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESCO, pois pesquisa as políticas públicas de proteção para as crianças na condição de refúgio no Brasil, a partir do marco da proteção integral, da legislação existente sobre o tema e da análise do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. A pesquisa encontra-se devidamente vinculada com a área de concentração em “Direitos Humanos e Sociedade” e com a linha de pesquisa em “Direito, Sociedade e Estado”.

A presente proposta de dissertação é também adequada à linha de pesquisa do orientador, Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza, que acumula toda uma trajetória de estudos, pesquisas e publicações na área do Direito da Criança e do Adolescente, especialmente no que tange às políticas públicas, aos direitos fundamentais e direitos humanos.

Por fim, o tema de pesquisa alinha-se ao Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito – NUPED, o qual tem como referencial teórico a Constituição Federal de 1988, sob a compreensão da garantia dos direitos sociais e da instituição de uma perspectiva democrática da política, e que se abre para a criação de novos direitos, os quais são expressos nas políticas públicas, consideradas como um direito de

cidadania. O NUPED conta com um eixo de pesquisa específico em “Estado, Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude” e desenvolve pesquisas e atividades de extensão envolvendo as temáticas: direitos humanos e fundamentais, democracia, cidadania e políticas públicas.

Evidencia-se, portanto, a relevância acadêmica e social da presente pesquisa, que busca contribuir para o fortalecimento e a formulação de políticas públicas para as crianças em condição de refúgio no Brasil, garantindo-lhes o direito fundamental à dignidade da pessoa humana.

Para a elaboração desta pesquisa, adotou-se o marco teórico da teoria da proteção integral, cuja existência se dera inicialmente no plano internacional (com previsão na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989), para então ingressar no ordenamento jurídico brasileiro através da Constituição Federal de 1988 (no artigo 227), sendo reforçada com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, a teoria da proteção integral constitui um novo direito, um novo modo de conceber as crianças e os adolescentes brasileiros, que em nada se assemelha com as concepções e as práticas menoristas das legislações anteriores (Código de Menores de 1927 e Código de Menores de 1979), que catalogavam e excluíaam as crianças, sob o fundamento de sua situação irregular.

A proteção integral constitui-se em um marco teórico que orienta e vincula todas as ações governamentais e não-governamentais realizadas para as crianças e os adolescentes. Ela reconhece a especialidade dessa fase da vida da pessoa, ofertando uma proteção diferenciada, que visa o integral e adequado desenvolvimento. A partir de então, as crianças e os adolescentes são reconhecidos como sujeitos de direitos e passam a gozar de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, os quais deverão ser assegurados, com absoluta prioridade, pela família, sociedade e Estado.

Como referência principal, para trabalhar a teoria da proteção integral, foram utilizados(as) como referência os(as) autores(as): André Viana Custódio, Josiane Rose Petry Veronese, Fernanda da Silva Lima e Tânia da Silva Pereira. Para tratar da positivação dos direitos humanos no plano internacional, buscou-se dialogar com autores(as) como: André de Carvalho Ramos, Antônio Augusto Cançado Trindade, Danielle Annoni, Paulo G. Fagundes Vizentini e Sidney Guerra. Para trabalhar as políticas públicas, foram utilizados(as) os(as) autores(as): Joan Subirats-Humet, Celina Souza, Ismael Francisco de Souza, João Pedro Schmidt e Theodore J. Lowi.

Para desenvolver a temática do refúgio, foram utilizados(as), essencialmente, os(as) autores(as): Laura Madrid Sartoretto, Helisane Mahlke, Liliana Lyra Jubilut, Rosita Milesi, Danielle Annoni e Patrícia Nabuco Martuscelli.

O método de abordagem utilizado na elaboração da pesquisa foi o dedutivo, o qual se caracteriza por uma análise que parte do geral para o particular. Esse método fundamenta-se no silogismo, operação lógica, para chegar a uma conclusão. Assim, partiu-se da análise da proteção internacional aos direitos da pessoa em situação de refúgio, bem como da proteção internacional aos direitos da criança, para se analisar a proteção interna e nela, a aderência da temática pelo Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, principal instrumento de políticas públicas para as crianças, no Brasil. O estudo da normatização internacional e interna serviram de base para a análise da configuração da proteção à criança em situação de refúgio no Brasil, destacando-se os limites e apontando-se possibilidades de construção das políticas públicas.

O método de procedimento foi o monográfico, por meio do qual se buscou o estudo aprofundado da situação do refúgio e, dentro dele, uma especial atenção à categoria criança. O estudo contempla todos os fatores legais, sociais e culturais que influenciam e interferem diretamente no instituto do refúgio.

As técnicas de pesquisa empregadas foram a documental e a bibliográfica. A pesquisa documental foi realizada junto às bases de dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), da Organização das Nações Unidas no Brasil (ONUBR), do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), bem como do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com destaque para documentos como: o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente e o Relatório “Refúgio em Números”.

O levantamento bibliográfico foi realizado nas bibliotecas da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC e da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, no Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), Portal *SciELO*, Portal de Periódicos da CAPES/MEC, bem como em publicações sobre o tema nas revistas brasileiras qualificadas no *Qualis*.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro, intitulado “O Direito da Criança e do Adolescente sob o marco da proteção integral”, apresenta os fundamentos do Direito da Criança e do Adolescente nos planos internacional e

interno, sob o marco da proteção integral. Ainda, trabalha os princípios do Direito da Criança e do Adolescente, demonstrando a consolidação e autonomia desse ramo do conhecimento, o qual encontra-se fortemente estruturado, para o mister de assegurar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

No segundo capítulo, “O Direito Internacional dos Refugiados e a condição da criança”, trata-se a condição da criança em situação de refúgio no Direito Internacional dos Refugiados. Primeiro, analisa-se o processo de internacionalização dos direitos humanos no plano internacional, que remete ao pós-2ª Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Esse processo marca o reconhecimento da capacidade internacional dos indivíduos, diante da violação de um direito humano. Em seguida, discorre-se sobre o Direito Internacional dos Refugiados, destacando-se a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e os delineamentos da criança na condição de refugiada na Convenção, bem como em outros instrumentos internacionais de proteção. Ainda, estuda-se a cooperação internacional no contexto da temática do refúgio, além da contribuição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, através da Opinião Consultiva n° 21, a qual fornece essencial direção aos integrantes da Organização dos Estados Americanos (OEA), sobre o tratamento a ser dispensado à criança em situação de refúgio.

No terceiro capítulo, “A construção normativa de proteção aos Refugiados no Brasil”, define-se a condição de refúgio no Brasil, dada pelo Estatuto dos Refugiados e apresenta-se o contexto do refúgio no país, considerando-se os dados e indicadores revelados pelo CONARE. Ainda, estudam-se a adoção da definição ampliada de refúgio bem como as controvérsias e os destaques do Estatuto dos Refugiados, realizando-se análise cuidadosa e completa da normativa nacional de proteção aos refugiados. Em seguida, são apresentadas as normativas nacionais de proteção às crianças em situação de refúgio, para identificar quais instrumentos podem ser aplicados para a garantia de proteção das crianças na condição de refúgio no Brasil. Este capítulo contempla, ainda, a política migratória brasileira, a qual apresenta novo paradigma, com a Lei de Migração (Lei n° 13.445/2017), mais humanista e coerente com o sistema internacional de proteção aos direitos humanos.

No quarto capítulo, “Estratégias de políticas públicas de proteção para crianças na condição de refúgio no Brasil”, são apresentados os aspectos teóricos sobre as políticas públicas, para então, serem feitas: as análises da construção e estruturação

da Política Nacional e do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente; a averiguação da incorporação de políticas públicas de proteção para crianças em situação de refúgio pelo Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente; a identificação das políticas públicas existentes no Brasil para a proteção das crianças em situação de refúgio; e, por último, o reconhecimento dos limites e a propositura de possíveis políticas, a partir das necessidades identificadas.

Cumprindo ponderar que o conceito de criança sofre variação a depender da legislação aplicada, se nacional ou internacional. A Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, considera como criança toda pessoa menor dos dezoito anos de idade, “a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes” (art. 1º). O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, no seu artigo 2º, considera criança a pessoa até os doze anos de idade incompletos e adolescente aquele entre os doze e dezoito anos de idade. Para o desenvolvimento da dissertação, optou-se por adotar o conceito de criança expresso na Convenção de 1989.

Capítulo 1

O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SOB O MARCO DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Este capítulo apresenta, a partir do marco da proteção integral, os pressupostos ou fundamentos do Direito da Criança e do Adolescente nos planos internacional e interno, contemplando a abordagem principiológica deste ramo do Direito que instituiu o sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

A normativa internacional de proteção, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), tem como marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, documento posterior à Segunda Guerra Mundial, que dá início a um plano de proteção universal dos direitos humanos. Representa o reconhecimento e chamamento dos Estados à paz universal, ante os horrores vivenciados com as guerras mundiais.

O século XX caracteriza-se também como o período em que se inicia a criação e implementação de normas internacionais especialmente destinadas à proteção de crianças. Dentre elas, destaca-se a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, tratado internacional que consagrou o princípio da proteção integral, o qual orienta todas as ações e políticas relativas aos direitos das crianças e dos adolescentes. Ratificada pelo Brasil, representa o principal instrumento internacional de proteção às crianças.

No Brasil, o Direito da Criança e do Adolescente fundamenta-se na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, os quais reconhecem crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e estabelecem a responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado, rompendo definitivamente com a “tradição menorista” dos códigos anteriores. O Direito da Criança e do Adolescente é interpretado e aplicado, então, a partir de um viés garantista, o qual se fundamenta na proteção integral e nos demais princípios que informam o direito infanto-adolescente.

O Direito da Criança e do Adolescente, que é fruto de luta e de transformação social, encontra-se hoje consolidado, tanto pelo sistema onusiano quanto pela legislação brasileira. Assim, crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. Essa compreensão é fundamental para a proteção e garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, inclusive dos que se encontram em situação de refúgio no Brasil. Portanto, não basta

que os direitos existam ou que estejam regulados. É preciso conhecê-los para, então efetivá-los, prioritária e integralmente.

1.1 FUNDAMENTOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO PLANO INTERNACIONAL

A atenção dispensada às crianças¹, tanto no âmbito internacional quanto no âmbito interno, possui uma trajetória muito semelhante: parte do anonimato, do não reconhecimento da criança ou da não diferenciação entre a infância e a fase adulta, passando pela concepção da criança enquanto objeto de tutela do Estado ou da família, até o seu reconhecimento como sujeitos de direitos. Para a adequada compreensão dos fundamentos do Direito da Criança e do Adolescente, é preciso realizar dois campos de análise: o do plano internacional e o do plano interno, sem olvidar-se de que a consolidação da proteção da criança no cenário internacional exerce influência direta na elaboração da normativa interna, ao passo que por ela é também influenciada.

A incorporação da normativa internacional de proteção no direito interno dos Estados constitui alta prioridade em nossos dias: pensamos que, da adoção e aperfeiçoamento de medidas *nacionais* de implementação depende em grande parte o futuro da própria proteção *internacional* dos direitos humanos. Na verdade, como se pode depreender de um exame cuidadoso da matéria, no presente domínio de proteção o direito internacional e o direito interno conformam um todo harmônico: apontam na mesma direção, desvendando o propósito comum de proteção da pessoa humana. As normas jurídicas, de origem tanto internacional como interna, vêm socorrer os seres humanos que têm seus direitos violados ou ameaçados, formando um *ordenamento jurídico de proteção*. O direito internacional e o direito interno aqui se mostram, desse modo, em constante interação, em benefício dos seres humanos protegidos. (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 506)

No plano internacional, aponta-se o século XX como o marco histórico relativo ao início da elaboração de documentos de caráter universal comprometidos com uma efetiva proteção à infância (VERONESE; FALCÃO, 2017). Dentre os instrumentos

¹ No âmbito internacional, o conceito de criança refere-se àquele adotado pela Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (ratificada pelo Brasil em 1990), artigo 1º, qual seja: todo ser humano com menos de 18 anos de idade, a não ser que, de acordo com a lei, a maioridade seja alcançada antes. Assim, na presente pesquisa, quando utilizado o termo criança isoladamente, refere-se à toda pessoa menor de dezoito anos. No entanto, quando a abordagem for da legislação brasileira, serão utilizados os termos criança para referir-se à toda pessoa até os doze anos de idade incompletos e adolescente, para referir-se à toda pessoa entre doze e dezoito anos, conforme o disposto no artigo 2º, *caput*, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

internacionais de proteção, destacam-se: a Declaração de Genebra de 1924, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e, por fim, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989.

O primeiro documento internacional a dispor sobre a proteção de crianças foi a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança de 1924, aprovada pela Liga ou Sociedade das Nações². Ela é resultado do trabalho realizado pelo Comitê de Proteção da Infância, o qual fora instituído pela Liga das Nações em 1919. Ela adota integralmente os princípios elaborados em 1923 por Eglantyne Jebb, fundadora da Organização não Governamental (ONG) *Save the Children* (BASTOS, 2012). De acordo com Tamae (2013, p. 21), “Eglantyne Jebb acreditava que todas as crianças, sejam elas quais forem, onde quer que estejam, têm direito a uma vida saudável e feliz.”³. Como se pode observar, o texto da Declaração contém o seguinte teor:

Pela presente Declaração dos Direitos da Criança, comumente conhecida como “Declaração de Genebra”, homens e mulheres de todas as nações, reconhecendo que a humanidade deve à criança o melhor que puder oferecer, declaram e aceitam como seu dever, além e acima de todas as considerações de raça, nacionalidade ou credo, que:

- Devem ser dados à criança os meios necessários ao seu desenvolvimento tanto material quanto espiritual;
- A criança que tem fome deve ser alimentada; a criança que está doente deve ser tratada; a criança em atraso deve ser auxiliada; a criança em delinquência deve ser recuperada; e o órfão e a criança abandonada devem ser acolhidos e socorridos;
- A criança deve ser a primeira a receber os primeiros socorros em tempos de aflição;
- A criança deve ser posta em condições de poder sustentar-se, e deve ser protegida contra toda forma de exploração;
- A criança deve ser criada tendo consciência de que seus talentos devem ser devotados ao serviço dos seus semelhantes.⁴ (UN, 1924, tradução minha)

² A Liga ou Sociedade das Nações foi uma organização internacional criada em 1919, a partir do Tratado de Versalhes, com o objetivo de manter a paz no mundo, após as atrocidades da I Guerra Mundial (1914-1918) que assolou a Europa, atingindo civis, combatentes e principalmente crianças. Referida organização foi extinta em 1946, dado o fracasso de seu mister, diante da eclosão da II Guerra Mundial em 1939 (VERONESE; FALCÃO, 2017).

³ Para maiores informações sobre Eglantyne Jebb, ver: <https://www.savethechildren.org/us/about-us/why-save-the-children/eglantyne-jebb>.

⁴ No original: “By the present Declaration of the Rights of the Child, commonly know as ‘Declaration of Geneva’, men and women of all nations, recognizing that mankind owes to the Child the best that it has to give, declare and accept it as their duty that, beyond and above all considerations of race, nationality or creed: - The child must be given the means requisite for its normal development, both materially and spiritually; - The child that is hungry must be fed; the child that is sick must be nursed; the child that is backward must be helped; the delinquent child must be reclaimed; and the orphan and the waif must

Verifica-se, portanto, que a Declaração de Genebra de 1924 trata da proteção às crianças, visando assegurar-lhes um desenvolvimento adequado, tanto material quanto espiritualmente, além dos cuidados com a saúde, educação e alimentação, protegendo-as ainda contra o abandono, a exploração ou qualquer outra emergência. Contudo, recebeu críticas em razão da fragilidade de seu conteúdo, mormente por não abordar a responsabilidade da família, tampouco atribuir responsabilidades aos Estados diante do seu descumprimento. Possui, portanto, natureza principiológica, sem qualquer poder sancionador contra os Estados (VERONESE; FALCÃO, 2017).

A violência perpetrada contra meninos e meninas durante a II Guerra Mundial (1939-1945) demonstrou as insuficiências da Declaração de 1924 e as faces do conflito que gerou aproximadamente 13 milhões de crianças abandonadas, cerca de um milhão de órfãos na Polônia, em torno de 1,2 milhão de crianças judias foram mortas em decorrência das atividades nazistas. (VERONESE; FALCÃO, 2017, p. 15)

Diante dos horrores provocados pela Segunda Guerra Mundial, consequência da ação dos regimes totalitários, a qual dizimou milhões de vidas em todos os continentes do mundo, a comunidade internacional passou a se reunir com os propósitos de discutir e de buscar um modo de se alcançar a paz universal. Assim, no dia 26 de junho de 1945, mediante a presença de representantes de cinquenta países, ao findar da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, foi assinada, na cidade de São Francisco (Estados Unidos da América), a Carta das Nações Unidas, documento que cria a Organização das Nações Unidas (ONU)⁵. Logo em seu preâmbulo, explicita a intenção de preservar as gerações futuras dos flagelos da guerra, de reafirmar a fé nos direitos fundamentais e o compromisso de estabelecer condições para que a justiça e o respeito às obrigações oriundas dos tratados ou de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos. Convida à prática da tolerância e ao exercício de uma vivência pacífica (ONU, 1945).

Os propósitos da ONU, consoante o disposto no artigo 1º da Carta das Nações Unidas, são os de: manter a paz e a segurança internacionais; desenvolver relações

be sheltered and succored; - The child must be the first to receive relief in times of distress; - The child must be put in a position to earn a livelihood, and must be protected against every form of exploitation; - The child must be brought up in the consciousness that its talents must be devoted to the service of fellow men.”.

⁵ Embora assinada em 26 de junho de 1945, as Nações Unidas foram efetivamente constituídas em 24 de outubro de 1945, data que inicia a vigência internacional da Carta das Nações Unidas (MAZZUOLI, 2010).

amistosas entre as nações; obter a cooperação internacional na resolução dos problemas internacionais, estimulando o respeito aos direitos humanos bem como às liberdades fundamentais; e constituir-se em um centro onde se harmonize a ação das nações para a obtenção de objetivos comuns (ONU, 1945).

A Carta das Nações Unidas representa um marco para o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), pois é a partir dela que ele adquire autonomia e se efetiva como um ramo do Direito Internacional Público. Ainda que existissem normas anteriores que pudessem ser consideradas, em parte, como de proteção aos direitos humanos, faltava um sistema normativo específico que tutelasse os indivíduos a partir do reconhecimento da sua condição de seres humanos. Embora tenha oportunizado tal reconhecimento, a Carta não definiu o conteúdo da expressão “direitos humanos”, tampouco estabeleceu o significado de “liberdades fundamentais”. Não obstante, é a partir desse momento, com sua criação e a criação das agências especializadas das Nações Unidas que se intensifica o chamado processo de internacionalização dos direitos humanos (MAZZUOLI, 2010).

No dia 11 de dezembro de 1946, por meio da Resolução nº 57, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, foi criado o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com o objetivo inicial de auxiliar no socorro às crianças dos povos libertos da Europa, após a Segunda Guerra Mundial. Como oriundo de uma Resolução da Assembleia Geral, teve caráter de ato jurídico unilateral, razão pela qual não era uma instituição especializada da ONU, não resultava de acordo internacional, tampouco criava novas obrigações aos Estados Membros das Nações Unidas. A despeito disso, possuía algumas características de uma agência especializada, pois tinha orçamento próprio, finalidade específica e administração autônoma (SOUZA, 2001).

Os ingressos do UNICEF provinham também de contribuições voluntárias de países ou organismos internacionais. Em razão disso, embora tenha sido criado como uma entidade provisória, para prestar auxílio às crianças dos países vitimados pela guerra (os quais se localizavam na Europa e no extremo oriente), logo começou a ampliar o número de países ajudados, para incluir aqueles que se configuravam como subdesenvolvidos e também os países em desenvolvimento. Os projetos incluíram, portanto, a distribuição de alimentos, a construção de indústrias de leite em pó, dentre outras ações, que fizeram do UNICEF um instrumento importante de proteção aos direitos das crianças ao redor do mundo. Assim, esgotadas suas atribuições iniciais e

demonstrada sua eficiência administrativa, a Assembleia Geral da ONU adotou, em 1953, a Resolução nº 802, que concedeu ao UNICEF a categoria de programa permanente da ONU (SOUZA, 2001).

O UNICEF vem trabalhando há mais de 70 (setenta) anos para melhorar a vida de crianças, assim como de suas famílias. Atua hoje em 190 países e territórios, e acredita que “todas as crianças têm o direito de sobreviver, prosperar e realizar seu potencial – em benefício de um mundo melhor”⁶ (UNICEF, ca. 2017). Trata-se de um programa salutar para a proteção aos direitos das crianças, pois fortalece o sistema universal de proteção aos direitos humanos, na medida em que concede atenção diferenciada para aqueles que se encontram em processo de desenvolvimento. Referido órgão tem o papel, inclusive, de assessorar e fiscalizar o cumprimento dos diplomas internacionais pelos Estados Partes.

Retomando os instrumentos internacionais de proteção no sistema global das Nações Unidas, após a Carta da ONU de 1945, sobreveio a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, também conhecida como Declaração de Paris. Aprovada com unanimidade pela Assembleia Geral da ONU (ressalvadas as oito abstenções de países como Bielorrússia, União Soviética, Arábia Saudita e África do Sul), foi elaborada sob a forma de resolução, com o intuito de configurar uma etapa prévia à criação de um tratado internacional de direitos humanos. Trata-se de uma conclamação aos Estados, um texto interpretativo da Carta das Nações Unidas, que seria complementado por uma norma vinculante, como um tratado ou uma convenção internacional. A guerra fria, contudo, impediu a consolidação desse objetivo. Somente em 1966, ou seja, quase 20 (vinte) anos depois, é que a segunda etapa pôde ser implementada, com a elaboração de dois Pactos Internacionais: o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Desse modo, os três documentos formam a chamada Carta Internacional de Direitos Humanos, no inglês: *International Bill of Rights*. Como num todo integrado, a Carta Internacional de Direitos Humanos indica que os dois Pactos devem ser interpretados em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, dando sistematicidade ao plano de proteção universal dos direitos humanos (ANNONI, 2008; RAMOS, 2014; SOUZA, 2001).

⁶ No original: UNICEF believes – “All children have a right to survive, thrive and fulfill their potential – to the benefit of a better world.”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é o marco mais importante no estudo dos direitos humanos. Composta por 30 (trinta) artigos, ela resgata, logo no primeiro, os ideais da Revolução Francesa, reconhecendo a liberdade, a igualdade e a fraternidade como valores supremos (ANNONI, 2008; COMPARATO, 1999). “A Declaração consolida a afirmação de uma ética universal ao consagrar um consenso sobre valores de cunho universal a serem seguidos pelos Estados.” (PIOVESAN, 2008, p. 136). Ainda, dá ensejo ao surgimento de sistemas e mecanismos regionais de proteção, como o europeu, o interamericano e o africano, os quais buscam efetivar a proteção a partir de suas realidades e necessidades locais (ANNONI, 2008).

Essa declaração, como bem constou em seu preâmbulo, teve por objetivo reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher, promovendo o progresso social e melhores condições de vida, assegurando a todos a manutenção do *jus libertatis*. (ANNONI, 2008, p. 64)

Nesse sentido, dispôs sobre a igualdade; o direito à vida; a proibição da escravidão, do tráfico de escravos, da tortura e do tratamento cruel, desumano ou degradante; o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei; a proteção contra qualquer discriminação; o direito de receber dos tribunais o remédio efetivo contra atos de violação aos direitos fundamentais; o direito à uma audiência justa e pública, por tribunal independente e imparcial; a proibição da prisão ou detenção arbitrárias, bem como do exílio; o direito à liberdade de locomoção e de residência; de asilo; o direito à uma nacionalidade; ao matrimônio; à propriedade; à liberdade de pensamento, consciência e religião; à liberdade de opinião e expressão; de reunião e associação pacífica; direito ao voto, à participação política; ao trabalho, à segurança social; à uma remuneração justa e satisfatória; direito à repouso e lazer, à instrução, dentre outros (UNESCO, 1998).

Quanto à proteção às crianças, o artigo 25 determina que a infância, assim como a maternidade, possui o direito à assistência e cuidados especiais. Na mesma oportunidade, estabelece a igualdade de proteção social às crianças nascidas dentro e fora do matrimônio. No artigo 26, estatui que todo ser humano tem direito à instrução, a qual será gratuita, ao menos, nos graus elementares e fundamentais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 transforma o indivíduo em sujeito de direito internacional. Tecnicamente, constitui-se em uma recomendação, sem qualquer força vinculante. Contudo, majoritariamente, a doutrina entende que

“[...] o documento possui os mesmos efeitos legais de qualquer tratado internacional, e a força do instrumento advém de sua conversão gradativa em norma consuetudinária.” (ANNONI, 2008, p. 67).

Contudo, ressalta-se a necessidade de uma visão crítica e emancipadora dos direitos humanos, os quais, por apresentarem considerável complexidade, demandam a abertura de processos de luta pela dignidade humana. Embora a Declaração reconheça direitos universais, boa parte da população mundial não possui as condições materiais para exercê-los. Por isso, é preciso superar a racionalidade capitalista, que se origina da ideologia hegemônica, para priorizar as reais necessidades das pessoas, a partir de seus contextos (sociais, políticos, econômicos e culturais), visando o acesso aos bens e o exercício de uma vida digna. Os direitos humanos não se confundem com as normas que os regulam e o simples reconhecimento jurídico não torna os direitos universais (HERRERA FLORES, 2009).

Verifica-se, então, que a partir da Declaração Universal a preocupação com os direitos humanos deixou de ser uma mera discussão acadêmica, ou relativa a aspectos humanitários, passando a integrar a agenda política internacional, tornando-se um dos parâmetros de inter-relacionamento dos Estados e incorporando-se às legislações internas e às constituições, de forma a claramente demonstrar sua universalização e internacionalização. (SOUZA, 2001, p. 41)

Com o advento da *International Bill of Rights* (Carta Internacional de Direitos Humanos), muitas outras Declarações e Convenções foram elaboradas, seja para tutelar os direitos de grupos vulneráveis, para disciplinar sobre novos direitos ou ainda, tratar de determinadas violações específicas. Para além de um processo de universalização e internacionalização, houve também um processo de multiplicação desses direitos (PIOVESAN, 2008).

Outro documento importante para a construção dos fundamentos do Direito da Criança e do Adolescente no plano internacional foi a Declaração dos Direitos da Criança de 1959. Essa Declaração foi proclamada, segundo consta em seu preâmbulo, para que a criança tenha uma infância feliz, fruindo dos direitos e das liberdades nela enunciados. Ao mesmo tempo, apela para que pais, indivíduos (homens e mulheres), organizações voluntárias, autoridades locais e governos nacionais reconheçam tais direitos e se empenhem por sua observância, através da instituição das medidas legislativas e de outra natureza, que se fizerem necessárias.

Composta por dez princípios, a Declaração Universal dos Direitos da Criança, adotada pela ONU em 1959, contempla: a proibição da distinção ou discriminação por motivos de raça, sexo, língua, religião, opinião política, origem, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição; o direito à proteção social, com as oportunidades e facilidades que lhes facultem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social; o direito a um nome e à uma nacionalidade; o gozo dos benefícios da previdência social; o direito ao tratamento, à educação e cuidados especiais exigidos pelas crianças incapacitadas física, mental ou socialmente; o direito ao amor e à compreensão, bem como de não ser afastada da mãe; o direito de receber educação, de brincar e divertir-se; de receber proteção e socorro em primeiro lugar; a proteção contra a negligência, a crueldade e a exploração; a proibição de empregar-se antes da idade mínima; por fim, a proteção contra atos de discriminação (USP, 1959).

Trata-se de um marco no reconhecimento de crianças como sujeitos de direitos e verdadeiro embrião da teoria da proteção integral. No princípio 7, expressa que os melhores interesses da criança serão a diretriz que norteará os responsáveis pela orientação e educação das crianças, responsabilidade que cabe primeiramente aos pais. Não obstante, elenca também as responsabilidades da sociedade e das autoridades públicas em assegurar às crianças ampla oportunidade para brincar e divertir-se, visando os propósitos educativos (USP, 1959). “Essa Declaração tornou-se um guia para a atuação, tanto privada como pública, em favor da criança.” (SOUZA, 2001, p. 59). Contudo, tal qual a Declaração de Genebra de 1924, a Declaração dos Direitos da Criança de 1959 não possui caráter vinculatório. Ela integra o conjunto chamado *soft law* (ou direito flexível, numa tradução aproximada para o português), que seriam normas com grau de normatividade menor do que as normas tradicionais, embora igualmente válidas e importantes (VERONESE; FALCÃO, 2017).

Logo, há de se apontar que as Declarações de 1924 e de 1959 geraram positivo impacto na agenda da política internacional para a reflexão sobre a necessidade de tutelar os direitos da criança. Reforça-se também a afirmação de que mesmo não tendo a característica de vincular os Estados aos compromissos firmados quando da assinatura, tais Declarações permitiram um amadurecimento dos governantes para a necessidade de se elaborar um documento vinculatório desta espécie, qual seja, a Convenção de 1989. (VERONESE; FALCÃO, 2017, p. 18)

Em dezembro de 1966, foram adotados pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas dois Pactos, os quais constituem a segunda fase de consolidação da Carta Internacional de Direitos Humanos: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis

e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Por uma condição, contida nos dois textos, de que passariam a vigorar somente três meses após sua adesão ou ratificação pelo trigésimo quinto Estado, a vigência de ambos teve início aproximadamente dez anos depois de sua elaboração, ou seja, somente em 1976. O Brasil, por intermédio do Congresso Nacional, só aprovou os dois Pactos em 1991, depositando o instrumento de adesão junto à ONU no dia 24 de janeiro de 1992, razão pela qual passaram a vigorar internacionalmente, para o país, apenas a partir de 24 de abril de 1992.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992), objetivou “[...] tornar juridicamente vinculantes aos Estados vários direitos já contidos na Declaração Universal de 1948, *detalhando-os* e criando *mecanismos* de monitoramento internacional de sua implementação pelos Estados Partes.” (RAMOS, 2014, p. 148). O referido Pacto contemplou a proteção às crianças ao estabelecer, no artigo 6, que a pena de morte não será aplicada a menores de 18 (dezoito) anos, nem às mulheres grávidas. No artigo 10, que trata da privação de liberdade, asseverou que os jovens processados deverão ser separados dos adultos, bem como receber tratamento condizente com sua idade e condição jurídica. Um pouco mais adiante, no artigo 14, dispôs que as decisões judiciais serão públicas, exceto nos casos em que o interesse das crianças exija o sigilo, assim como nos feitos relativos à tutela de crianças ou controvérsias matrimoniais. Por sua vez, no artigo 24, pontuou que toda criança, sem qualquer discriminação, tem direito às medidas de proteção de que necessitar, as quais serão de responsabilidade da família, da sociedade e do Estado. Ao nascer, terão direito ao registro imediato e ao nome. Ainda, consta que toda criança tem direito de adquirir uma nacionalidade (BRASIL, 1992b).

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992), também prescreveu normas especialmente destinadas às crianças. No artigo 10, estabeleceu a necessidade de se conferir as mais amplas proteção e assistência à família, principalmente enquanto ela for responsável pela educação e criação dos filhos. As mães, inclusive, devem receber proteção especial, por período razoável de tempo, antes e depois do parto. No mesmo artigo consta ainda que os Estados devem adotar, sem qualquer distinção, medidas especiais de proteção e assistência às crianças e aos adolescentes, os quais deverão ser protegidos contra a exploração econômica e social. Devem, ainda, criar leis que estabeleçam limites de idade para a proibição e punição do trabalho infantil. No artigo 12, reclama a adoção

de medidas para a diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil. Por fim, no artigo 14, determina que os Estados assegurem a obrigatoriedade, bem como a gratuidade, da educação primária (BRASIL, 1992a).

Verifica-se, de modo geral, que os Pactos reforçam o conteúdo da Declaração Universal de 1948. A grande distinção dos Pactos acima para com as Declarações existentes até então está no fato de vincularem os Estados. Os referidos Pactos, com seus Protocolos Facultativos, instituíram seus respectivos comitês (sendo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais o mais recente), os quais recebem os relatórios atinentes às medidas adotadas, bem como as comunicações interestatais e petições de vítimas de violações aos direitos neles consagrados. Os três instrumentos, juntos, são, portanto, “[...] fonte de todos os demais tratados internacionais em matéria de direitos humanos.” (PIDHDD, 2009, p. 11).

Em 20 de novembro de 1989, foi adotado o principal instrumento internacional de proteção às crianças, resultado de longo período de discussões entre organizações internacionais não-governamentais e Estados: a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. Seu anteprojeto original fora apresentado à Assembleia Geral da ONU em 1978, pela Polônia, com o objetivo de que sua aprovação coincidissem com a celebração do Ano Internacional da Criança, em 1979. Contudo, seu texto guardava considerável semelhança com a Declaração de 1959, o que fez com que recebesse duras críticas, que apontavam para a linguagem imprecisa, para a omissão quanto à regulação de vários direitos e a omissão quanto à implementação dos direitos. Diante do não-acolhimento da proposta inicial, a Comissão dos Direitos Humanos montou um Grupo de Trabalho para apreciação de um segundo projeto, apresentado novamente pelo governo da Polônia, o qual fora aprovado, com unanimidade, no ano de 1989 (ROSEMBERG; MARIANO, 2010; O’DONNELL, 2001). Portanto,

[é] fruto de um esforço conjunto entre vários países que, durante dez anos, buscaram definir quais os direitos humanos comuns a todas as crianças, para a formulação de normas legais, internacionalmente aplicáveis, capazes de abranger as diferentes conjunturas socioculturais existentes entre os povos. (PEREIRA, 2008, p. 22)

A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 foi ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, vigorando, para o país, desde o dia 23 de outubro de 1990 (Decreto nº 99.710/1990). Em seu preâmbulo, reconhece que existem crianças que necessitam de consideração especial, vivendo em condições de excepcional

dificuldade, em todos os países do mundo. Ainda, ressalta a importância dos valores e das tradições culturais de cada povo para a promoção da proteção bem como do desenvolvimento harmonioso da criança, reafirmando a importância da cooperação internacional para a melhoria das condições de vida das crianças, principalmente aquelas dos países em desenvolvimento (BRASIL, 1990a).

De grande importância, logo no artigo primeiro, declara quem são as crianças, para efeito da Convenção: “[...] considera-se como criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes.” (BRASIL, 1990a).

Na sequência, elenca as medidas a serem tomadas pelos Estados Partes; disciplina sobre o cuidado e a proteção assegurados às crianças; estabelece a necessidade de os Estados adotarem as medidas administrativas, legislativas ou de qualquer natureza que se fizerem necessárias ao cumprimento dos direitos nela reconhecidos; dispõe sobre o direito da criança de conhecer seus pais e ser cuidada por eles; a necessidade de manutenção da criança na companhia dos pais, exceto quando a separação for necessária, visando o melhor interesse da criança; o direito da criança de ser ouvida e ter sua opinião levada em consideração, sobre todo e qualquer assunto relacionado a ela (em processo judicial ou administrativo); o compromisso dos Estados em ofertar cuidados especiais às crianças com deficiências físicas ou mentais; o direito à saúde, à previdência social e à educação, dentre outros (BRASIL, 1990a).

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989 consagra o paradigma da proteção integral e institui, no seu artigo 43, o Comitê dos Direitos da Criança, integrado por dez especialistas com reconhecida integridade moral, além de competência nas áreas tuteladas pela Convenção. Trata-se de um mecanismo que efetiva a proteção aos direitos das crianças, levando a conhecimento das Nações Unidas e da comunidade internacional, as dificuldades, violações ou afirmações aos direitos das crianças. Os direitos reconhecidos pela Convenção podem ser agrupados em três categorias: direitos de participação, onde constam os direitos civis e políticos; direitos de provisão, que incluem os direitos econômicos, sociais e culturais; e os direitos de proteção, que versam sobre a proteção em face de abusos e violências, a situação de crianças em conflitos armados, dentre outros. Direciona, portanto, o olhar para as questões que afetam a coletividade, demonstrando que as crianças são concebidas como sujeitos ativos, participantes da vida em sociedade (VERONESE;

FALCÃO, 2017). “Dois protocolos facultativos foram incorporados à Convenção [...]. O primeiro sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados, e o segundo sobre a venda de crianças, prostituição e pornografia infantil.” (LIMA, 2017, p. 90).

Verifica-se, portanto, que a Convenção de 1989 integra o chamado processo de universalização dos direitos humanos e reclama a cooperação entre os países para sua efetiva implementação.

Todos esses documentos fundamentam o Direito da Criança e do Adolescente no plano internacional. Vale frisar que “[a] proteção especial reconhecida às crianças e adolescentes no marco internacional deve constituir a preocupação primordial de todos os países [...]” (VERONESE; FALCÃO, 2017, p. 12), os quais deverão, em atenção aos preceitos contidos nos documentos internacionais, consolidar um padrão interno de proteção aos direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes. Para além do reconhecimento dos direitos, terão ainda de dotá-los dos instrumentos necessários à real fruição desses direitos.

1.2 FUNDAMENTOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO PLANO INTERNO, SOB O MARCO DA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

No plano normativo interno, o Direito da Criança e do Adolescente fundamenta-se, essencialmente, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente. A Constituição de 1988, esteada na dignidade da pessoa humana e nos ideais democráticos, consolida o chamado processo de redemocratização do Brasil e institui, especialmente a partir do seu artigo 227, a base do Direito da Criança e do Adolescente.

Dispõe a Constituição Federal que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (artigo 1º, *caput*). O Estado Democrático, nesse sentido, é fundado no princípio da soberania popular, a qual demanda a participação do povo na gestão da coisa pública, participação esta que não se restringe ao âmbito representativo. Esse elemento popular busca a realização do princípio democrático, bem como a salvaguarda dos direitos fundamentais de toda pessoa humana (SILVA, 1988). Assim, “[p]ara que um Estado seja democrático precisa atender à concepção dos valores fundamentais de certo povo numa época determinada.” (DALLARI, 2011, p. 302-303).

A participação da população, vale dizer, é crucial no processo que sucede o período da ditadura militar brasileira, que marcou os anos de 1964 a 1985. O Brasil viveu em regime de exceção por aproximadamente vinte anos. Acumula em sua história longos anos de violações aos direitos e de desrespeito ao texto constitucional.

A novidade do período de transição aberto na década de 80 consistiu precisamente no fato de que as lutas populares foram colocadas tendo como eixo principal os temas fundantes da teoria democrática clássica, mas complementando-os com as novas preocupações pela justiça e pela igualdade que, graças à secular luta das classes subalternas, se converteram em componentes essenciais das novas reivindicações democráticas. (BORON, 2002, p. 13)

A democracia, portanto, representa um sistema de mediações entre o Estado e os atores sociais, os quais se influenciam de forma mútua (CADEMARTORI, 2006). Ela implica a proposição de soluções para os problemas relacionados às condições materiais de existência (MORAIS, 2003). Desse modo, “[r]efletir criticamente sobre a democracia só tem utilidade se contribuir para alimentar o processo democrático, associando-a aos movimentos sociais.” (CADEMARTORI, 2006, p. 105).

Para além de um Estado Democrático, adotou-se também em 1988, embora não expressamente, um Estado Social de Direito, o qual “[...] se caracteriza por exigir do poder público não a mera abstenção e sim, a sua intervenção no implemento das garantias a que se propõem os direitos fundamentais [...]” (CADEMARTORI, 2006, p. 162). Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 estabelece no artigo 5º os direitos e garantias fundamentais, como a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, mas também tutela, no artigo 6º, os direitos sociais. Assim, são sociais os direitos: à saúde, à educação, à alimentação, à moradia, ao trabalho, ao lazer, ao transporte, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, bem como à assistência aos desamparados. “Os direitos sociais máximos devem ser obtidos na via do exercício da cidadania reivindicatória e da prática orçamentária, a partir do processo democrático.” (TORRES, 2003, p. 2).

Tal qual o movimento democrático, a proteção a crianças e adolescentes, com o reconhecimento de seus direitos humanos e fundamentais também foi fruto de lutas e de participação social. Para compreender os fundamentos do Direito da Criança e do Adolescente no plano interno e a dimensão da proteção integral, princípio-base e orientador do novo direito, é preciso conhecer o período que o antecedeu, chamado

menorista, bem como as transformações políticas e sociais que conduziram a um novo olhar sobre a criança no Brasil.

A história da infância no Brasil é marcada por um longo período de negação e estigmatização da criança. Os primeiros instrumentos jurídicos a versarem sobre o tema foram responsáveis pelo chamado período menorista da história. Possuíam um viés fortemente repressor e controlador. Assim, o Código de Menores de 1927 destinava-se aos “menores” abandonados e delinquentes, ao passo que o Código de Menores de 1979, que o seguiu, instituiu a figura do “menor” em situação irregular. Ao longo de todo esse período, a criança e o adolescente nada mais eram do que objetos de tutela do Estado. Um Estado omissivo, que não se preocupava com a sua efetiva proteção e desenvolvimento, mas sim com a contenção dos abandonados, delinquentes, moradores de rua ou dos meninos e meninas que, por qualquer outra razão, apresentassem situação irregular ou perigo à sociedade (CABRAL, 2012).

Nesse período, carregado de desigualdade e de exclusão social, sobressaiu a figura do Juiz de Menores, o qual, ancorado em uma função penal-tutelar, era responsável pela resolução “paternal” das deficiências do sistema. As legislações menoristas, tanto as do Brasil quanto as dos demais países da América Latina, possuíam alguns traços comuns: promoveram a divisão entre crianças e “menores” (sendo estes últimos os excluídos sociais), a centralização do poder de decisão na figura do Juiz de Menores, a judicialização e patologização dos “menores” em situação de risco, a criminalização da pobreza, bem como a negação sistemática dos princípios básicos e elementares do direito, dentre outros (MÉNDEZ, 1993).

Durante a vigência do Código de Menores de 1979, intensificou-se no Brasil, sobretudo em meados da década de 1980, diversos estudos sobre a situação da infância brasileira. Os movimentos sociais desse período começavam a se mobilizar, uma vez que era necessário pensar em uma nova legislação que verdadeiramente fosse protetiva à infância e adolescência no Brasil. (LIMA; VERONESE, 2011, p. 57)

Assim, a teoria da proteção integral que, no plano internacional, se origina com a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959 (e que se consolida com a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 1989), passa a ser discutida no Brasil em 1985, quando da mudança nos rumos da política nacional, diante da possibilidade de se instaurar a Assembleia Nacional Constituinte (SOUZA, 2001).

Nesse período, teve grande importância a atuação dos movimentos sociais, os quais foram peça-chave nos processos de discussão e formulação dos direitos sociais

que se almejavam para a nova constituição. Esses movimentos, que se organizavam “[...] em torno da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes excluídos” (MOREIRA, 2014, p. 29), foram integrados, inclusive, por crianças e adolescentes, a exemplo do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), o qual fora fundamental para a inclusão da matéria no corpo da atual Constituição. De modo geral, verifica-se que “[a] década de 1980 contou com uma infinidade de mobilizações sociais, debates, reflexões, construção de propostas etc.” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 71).

Enfatizam-se também as expressivas contribuições da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), das Pastorais da Igreja Católica, de organizações comunitárias e assistenciais, dos sindicatos e, destacadamente, do Movimento Criança Constituinte. A Comissão Nacional Criança e Constituinte, para além dos precisos trabalhos de conscientização e sensibilização, realizou verdadeira mobilização nacional, alcançando tanto a opinião pública quanto a dos próprios constituintes (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009).

O processo de redemocratização, que teve também sua frente nas discussões sobre os caminhos para a infância, não se limitou a combater as doutrinas do direito do menor ou do menor em situação irregular, instituídas pelos Código de Menores. Seus elementos incluíam:

[...] a crítica ao modelo institucional fechado de atendimento; a centralização autoritária do controle das políticas públicas; a judicialização de práticas políticas administrativas; a crise da reprodução da desigualdade produzida pela dicotomia menor x criança; o espanto da opinião pública diante da maior visibilidade das condições de pobreza e desigualdade da população e a oportunidade de construção de uma nova base jurídica. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 72)

A participação da sociedade, através dos movimentos sociais, corresponde ao cumprimento de uma função pública, visto que promove a defesa do interesse público, revelando-se uma instância importante para a realização da crítica e do controle do poder (VIEIRA, 2005). Nesse sentido, pode-se inferir que a proteção integral enquanto teoria “[...] deixa de se constituir apenas como obra de juristas especializados ou como uma declaração de princípios propostos pela Organização das Nações Unidas, uma vez que incorporou na sua essência a rica contribuição da sociedade brasileira.” (CUSTÓDIO, 2009, p. 25).

Toda essa ação, que refletiu um engajamento da sociedade, mas que também foi um movimento de crianças e adolescentes, culminou na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que incorporou a teoria da proteção integral no ordenamento jurídico, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e estabelecendo, no seu artigo 227, *caput*, direitos fundamentais geracionais, os quais passaram a ser assegurados, com absoluta prioridade, à toda criança e adolescente, sem qualquer distinção.

Além de estabelecer a proteção à infância e à maternidade como um direito social, a Constituição Federal de 1988 destinou, nos artigos 226 a 230, um capítulo específico para tratar da criança e do adolescente, juntamente de outras esferas como a família, o jovem e o idoso. No artigo 227, *caput*, afirma os direitos fundamentais da criança e do adolescente:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

Na nova ordem constitucional, rompe-se com a resistente e histórica prática de culpabilização da família pela inobservância dos direitos fundamentais, bem como de proteção às suas crianças. A tríplice responsabilidade compartilhada coloca a família, a sociedade e o Estado em pé de igualdade na responsabilidade de assegurar os direitos elencados no artigo 227 e de colocar crianças e adolescentes a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, opressão, crueldade e violência.

Além de nomeá-los expressamente, a Constituição Federal de 1988 destaca que os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes devem ser assegurados com absoluta prioridade. Trata-se do reconhecimento de que crianças e adolescentes encontram-se em processo de desenvolvimento e que, portanto, demandam proteção e cuidados especiais. A prioridade absoluta representa verdadeira diretriz, a orientar a ação de todos os responsáveis pela efetivação dos direitos e garantias fundamentais das crianças e dos adolescentes.

O art. 227 da Constituição Federal, nunca é demais lembrar, foi uma exigência popular feita à Constituinte através de um documento com a assinatura de mais de duzentos mil eleitores e de um milhão e duzentas mil crianças e adolescentes. A legitimidade dessa inovação constitucional é de tal sorte que o Estado não pode por nenhuma forma violenta-la, embaraça-

la, negar-lhe ou não lhe promover a necessária efetividade. (LIMA, 2001, p. 322-323)

Verifica-se, a partir de então, o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, a receber proteção especial, prioritária e integral. “Com as mudanças trazidas pela nova Carta Política, tornou-se imprescindível a elaboração de uma nova lei capaz de contemplar essa concepção inovadora trazida pelo legislador constituinte.” (VERONESE; SILVEIRA, 2011, p. 25).

Com o objetivo de efetivar e corporificar o mandamento constitucional, foi aprovada, em 13 de julho de 1990, a Lei nº 8.069, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. O Estatuto passa a ser, então, o principal instrumento normativo a versar sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, promovendo verdadeiro reordenamento institucional e criando um complexo Sistema de Garantias de Direitos às crianças e aos adolescentes brasileiros.

O norte basilar do Estatuto, a ser necessariamente observado pelos operadores jurídicos, está no reconhecimento de que crianças e adolescentes encontram-se em processo de desenvolvimento e que, portanto, para além dos direitos reconhecidos aos adultos (enquanto pessoa humana), merecem que sejam consideradas algumas peculiaridades atinentes à sua fase de vida e desenvolvimento (VERONESE, 2006). Por este motivo é que, logo no primeiro artigo, deixa claro a adoção do paradigma da proteção integral, ao afirmar que a lei “dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.” (BRASIL, 1990b).

Em seu artigo 2º, o Estatuto apresenta os conceitos de criança e adolescente adotado pela Lei, sendo criança toda pessoa até os doze anos de idade incompletos e adolescente, aquela entre os doze e os dezoito anos de idade. No entanto, em casos expressos, ele é aplicado também às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade (BRASIL, 1990b). A diferenciação feita pela norma, entre criança e adolescente, “[...] teve como único objetivo dar tratamento especial às pessoas em fase peculiar de desenvolvimento, em razão da maior ou menor maturidade [...]” (PEREIRA, 2008, p. 33). Não se pretende, com tal divisão, apontar as incapacidades (critério que norteia a legislação civil, por exemplo), mas atentar para as particularidades da infância e da adolescência, as quais apresentam níveis diferenciados de maturidade e autonomia. Essa distinção determinará tanto a aplicação das medidas quanto o desenvolvimento das políticas públicas.

Ainda nas disposições preliminares, encontra-se o artigo 3º, o qual afirma que a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, e que lhes serão asseguradas, seja por lei ou por qualquer outro meio, todas as facilidades e oportunidades que lhes propiciem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, os quais devem ser desenvolvidos e exercidos em condições de liberdade e dignidade. O parágrafo único destaca ainda que os direitos anunciados no Estatuto são aplicáveis a todas as crianças e adolescentes, sem qualquer distinção ou discriminação (BRASIL, 1990b). Ou seja, “[o] Direito da Criança e do Adolescente tem como pressuposto a perspectiva particular dos direitos humanos à medida que reconhece, a toda pessoa, sua condição peculiar de desenvolvimento.” (CUSTÓDIO, 2006, p. 15).

Ao estabelecer que a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes deverá ser assegurada, com absoluta prioridade, pela família, pela sociedade e também pelo Estado, o Estatuto cria os meios e instrumentos necessários à fruição dessa garantia. De acordo com o parágrafo único do artigo 4º, a garantia de prioridade compreende, dentre outras: a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; a precedência de atendimento nos serviços públicos (ou de relevância pública); a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; além da destinação privilegiada de recursos públicos naquelas áreas que se relacionam com a proteção de crianças e adolescentes (BRASIL, 1990b). “Por absoluta prioridade devemos entender que a criança e o adolescente deverão estar em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes.” (VERONESE, 2006, p. 15).

Além de designar os responsáveis pela proteção e garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes (família, sociedade e Estado), de firmar o paradigma da proteção integral e reafirmar que crianças e adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, o Estatuto especifica, no Título II (artigos 7 a 69), os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, definindo e detalhando aqueles direitos já assegurados no artigo 227, *caput*, da Constituição.

Os direitos fundamentais, vale dizer, concretizam o princípio da dignidade da pessoa humana. Contudo, eles não podem ser confundidos com os direitos humanos, visto que possuem contornos essencialmente diferentes um do outro. Enquanto os direitos fundamentais representam os direitos da pessoa humana reconhecidos dentro da ordem constitucional estatal (da Constituição de um Estado), os direitos humanos

são aqueles direitos reconhecidos no plano internacional, ou seja, nos documentos do direito internacional. Diferentemente dos direitos humanos, os direitos fundamentais possuem um sentido mais restrito e preciso (SARLET, 2012). Representam um “[...] conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, tratando-se, portanto, de direitos delimitados espacial e temporalmente [...]” (SARLET, 2012, p. 31).

Assim, o primeiro grupo de direitos fundamentais que o Estatuto vai abordar, é o direito à vida e à saúde (artigos 7 a 14). Ele deixa muito claro que a proteção à vida e à saúde da criança inicia já no período gestacional. Ou seja, compreende programas e políticas de saúde direcionadas à mulher, seja no que tange à nutrição adequada, à atenção humanizada ou ao atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal, de maneira integral, pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A proteção à vida e à saúde compreende ainda: ações de promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno e à alimentação complementar saudável; a realização de exames, pelos hospitais, para o diagnóstico e terapêutica de anormalidades no metabolismo do recém-nascido; o acesso integral às linhas de cuidado à saúde da criança e do adolescente, por intermédio do SUS; o atendimento das necessidades gerais de saúde e das necessidades específicas de crianças e adolescentes com deficiência, visando sua habilitação e reabilitação; o fornecimento, à todos aqueles que necessitarem, de órteses, próteses, medicamentos e outras tecnologias assistivas para o tratamento; a máxima prioridade no atendimento das crianças na faixa etária da primeira infância com suspeita ou confirmação de violência, dentre outras (BRASIL, 1990b).

Por sua vez, no que tange ao direito fundamental à convivência familiar e comunitária, o Estatuto assegura, por exemplo, que a falta ou carência de recursos financeiros não configura motivo suficiente para a decretação da perda ou da suspensão do poder familiar (BRASIL, 1990b). A convivência familiar, seja na família natural ou na extensa, é um direito resguardado pelas normas de proteção à criança e ao adolescente. Deve, portanto, ser respeitado.

Mais do que desenvolver ou “desenhar” os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, o Estatuto promoveu profundas transformações na área, sendo, talvez, a mais sensível delas a descentralização político-administrativa, a qual “[...] deve resultar numa melhor divisão de tarefas, de empenhos, entre a União, os Estados e os Municípios, no cumprimento dos direitos sociais.” (VERONESE, 2015, p. 34). De modo geral, o Estatuto da Criança e do Adolescente:

[...] estabeleceu a articulação entre o Estado e a sociedade, com a criação dos Conselhos de Direitos, dos Conselhos Tutelares e dos Fundos geridos por esses conselhos; descentralizou a política através da criação desses conselhos em nível estadual e municipal; garantiu à criança a mais absoluta prioridade no acesso às políticas sociais; estabeleceu medidas de prevenção; e uma política especial de atendimento e acesso digno à justiça. (VERONESE; COSTA, 2006, p. 53-54)

A constituição do novo Direito da Criança e do Adolescente “[...] alcançou uma capacidade de afirmação teórica incontestável, desestruturando todas as demais concepções, que historicamente legitimavam seu averso, ou seja, o Direito do Menor.” (CUSTÓDIO, 2008, p. 22). O grande diferencial do novo texto constitucional se revelou, portanto, no reconhecimento da especificidade da infância e a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, merecedora de atenção e de proteção Estatal. É a partir desse reconhecimento, da compreensão da infância como construção social, que é desenvolvido o fundamento teórico inicial da teoria da proteção integral. Em verdade, o reconhecimento da criança como sujeito de direitos, por si só, é essencial à formação da teoria (REIS; CUSTÓDIO, 2017). “Ser ‘sujeito de direitos’ significa, para a população infanto-juvenil, deixar de ser tratada como objeto passivo, passando a ser, como os adultos, titular de direitos juridicamente protegidos” (PEREIRA, 2008, p. 20).

Cumprir destacar que tais direitos, assegurados a crianças e adolescentes, são direitos socioindividuais, o que significa que são protegidos, ao mesmo tempo, tanto os direitos individuais quanto os valores sociais (VIEIRA, 2015). O sujeito de direitos é um sujeito-cidadão. Assim, “[a] criança tem direito ao RESPEITO, À DIGNIDADE E À LIBERDADE e este é um dado novo que, em nenhum momento ou circunstância, poderá deixar de ser levado em conta.” (COSTA, 1992, p. 25). Portanto, não basta o reconhecimento da condição de “sujeitos de direitos”. As crianças e os adolescentes precisam ser reconhecidos como sujeitos concretos, sujeitos que se inserem nos mais variados contextos político-econômico-sociais brasileiros (REIS; CUSTÓDIO, 2017).

O reconhecimento dessa condição demanda o dever de conferir proteção às crianças e aos adolescentes, em face “[...] das desigualdades sociais atreladas aos modelos econômicos globalizados, que vêm atuando na desproteção social.” (SOUZA, 2016, p. 118). Demanda também a necessária compreensão de que existe relação entre os conceitos de cidadania e de igualdade (SOUZA, 2016).

A partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, crianças e adolescentes têm direito a voz e participação. Trata-se do direito de serem ouvidos e de terem suas opiniões consideradas quando da prolação de decisão a seu respeito. Por muito tempo, o lugar de fala e de decisão sobre as políticas e questões relacionadas à infância, seja no âmbito familiar ou no âmbito externo, foi o do adulto. Esse é o lugar da fala adultocêntrica, que emudece as crianças, na medida em que as considera vulnerável, ignorante ou mesmo incapaz para expressar-se (VERONSE; FALCÃO, 2017).

Esse reconhecimento de que crianças são atores sociais, ou seja, sujeitos com capacidade de ação e interpretação sobre suas escolhas e decisões, é ainda um desafio na implementação do seu direito à participação, seja na vida coletiva, por meio da participação política, seja no âmbito individual, nos espaços familiar, institucional ou judicial. (SANCHES, 2015, p. 62)

De certo modo, subsiste forte resistência ao reconhecimento da habilidade que crianças e adolescentes têm de participar junto aos setores de decisão da sociedade. No entanto, “[n]ão restam dúvidas de que, sob a perspectiva da Proteção Integral, apesar de indefesos, crianças e adolescentes são indivíduos capazes de escolher conscientemente.” (VIEIRA, 2015, p. 43). Devem, portanto, ter assegurados seus espaços de fala e de participação. Tal questão repercute, principalmente, no campo das políticas públicas, as quais são “[...] levadas a profundas reformulações para incorporar princípios e diretrizes de Direitos Humanos e referenciais menos autoritários e adultocêntricos.” (PORTO; RIZZINI, 2017, 301).

O garantismo, teoria cunhada por Ferrajoli, embora nascido no campo penal, exerceu forte influência sobre o Direito da Criança e do Adolescente, refletindo também na teoria da proteção integral. A teoria garantista possui como conceito elementar a centralidade da pessoa e oferece alguns parâmetros (a partir dos valores da dignidade humana, da liberdade, da igualdade material e da paz), os quais, uma vez respeitados, conduzem à legitimação dos Estados (SOUZA, 2016).

Ferrajoli (1995) apresenta três acepções do garantismo. A primeira delas é a de que o garantismo designa um modelo normativo de direito, com base na legalidade estrita. Assim, epistemologicamente, aponta para o poder mínimo. No plano político, representa uma técnica de tutela com o potencial de minimizar a violência e aumentar a liberdade. Já no plano jurídico, caracteriza-se como um sistema de vínculos, em face do poder punitivo Estatal, visando à garantia dos direitos dos cidadãos. A

segunda acepção é a de que o garantismo apresenta uma teoria jurídica da validade e da efetividade como categorias distintas, fundando, assim, uma teoria da divergência entre normatividade e realidade, entre o direito válido e o direito efetivo, estimulando o espírito crítico. A terceira acepção da teoria garantista aponta para uma filosofia política, “[...] impõe ao direito e ao Estado o ônus da justificação externa conforme os bens e os interesses cuja proteção e garantia constituem precisamente a finalidade de ambos.”⁷ (FERRAJOLI, 1995, p. 853, tradução minha). Trata da separação entre direito e moral, entre validade e justiça, entre ser e dever ser, pressuposto metodológico principal de uma teoria geral do garantismo.

Seria, portanto, o garantismo, uma teoria do direito penal que busca a proteção dos direitos fundamentais relacionados aos delitos ou às penas arbitrárias. Consiste em um sistema de garantias que possibilita a minimização da violência social, seja a violência dos indivíduos, seja a violência institucional. Contudo, para além do campo filosófico da justiça penal, o garantismo também deve ser compreendido como uma teoria do Estado democrático-constitucional, na qual o direito penal é uma ramificação apenas. Nela, o garantismo adquire uma dimensão constitucional, relacionando-se com o conteúdo das decisões políticas, as quais possuem o dever de observância aos direitos fundamentais (IPPOLITO, 2011). Nesse sentido, pode-se inferir que é preciso analisar os direitos fundamentais a partir da teoria garantista.

A teoria da proteção integral “[...] estabelece que toda criança ou adolescente são merecedores de direitos próprios e especiais que, em face de sua condição de pessoas em processo de desenvolvimento, exigem uma proteção especializada, diferenciada e integral.” (VIEIRA; VERONESE, 2006, p. 31). Representa verdadeira ruptura com o Direito do Menor, apresentando um novo paradigma, de garantia da proteção integral. Segundo Kuhn (1997, p. 116), essa transição “[...] está longe de ser um processo cumulativo obtido através de uma articulação do velho paradigma. É antes uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, [...]”. Desse modo, as crianças e os adolescentes passam a gozar de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, os quais deverão ser assegurados, com absoluta prioridade, pela família, sociedade e Estado, visando aos seus melhores interesses e à sua proteção integral.

⁷ No original: “[...] impone al derecho y al estado la carga de la justificación externa conforme a los bienes y a los intereses cuya tutela y garantía constituye precisamente la finalidad de ambos.”

Percebe-se, pois, que proteger de forma integral é dar atenção diferenciada à criança, rompendo com a igualdade puramente formal para estabelecer um sistema normativo que se incline na busca pela igualdade material, por meio de um tratamento desigual, privilegiado, à criança, assegurando-lhes a satisfação de suas necessidades básicas, tendo em vista sua especial condição de pessoa em desenvolvimento. (SOUZA, 2001, p. 75-76)

Veronese e Costa (2006) pontuam que a proteção é integral não apenas porque prioriza o interesse superior das crianças e dos adolescentes (com a disposição de um amplo sistema de garantias), mas também porque o Estatuto se aplica a todas as pessoas menores de dezoito anos, indistintamente. Para Souza (2001), a proteção integral possui duas vertentes: uma positiva e outra negativa. A vertente positiva é a que institui um sistema de concessões necessárias à fruição dos direitos pelas crianças. A negativa institui um sistema de restrições às condutas e ações dos adultos, quando violadoras dos direitos das crianças, tornando-se, portanto, um instrumento de repressão aos abusos de direitos.

De uma forma geral, a teoria da proteção integral demanda “[...] profundas alterações no pensamento e no comportamento geral da sociedade civil e do poder público, que devem rever suas concepções fundamentais e suas práticas, no que diz respeito à ‘presença’ e à ‘atuação’ de crianças [...] na vida social.” (LIMA, 2001, p. 171). Nesse sentido, as carências mais expressivas indicam a omissão das políticas sociais básicas (e não a incapacidade da família). A situação irregular não é mais atribuída à criança, e sim, às pessoas ou instituições responsáveis, que deveriam agir e se omitiram (MÉNDEZ, 1993). Portanto, uma vez reconhecida a condição de sujeitos de direitos, em peculiar condição de desenvolvimento, indispensável se torna fornecer os meios e instrumentos para a fruição de tais direitos, bem como garantir a proteção à vida dessas pessoas na sua integralidade. É por isso que, mais do que uma teoria, a proteção integral constitui verdadeiro paradigma, a iluminar tanto a lei quanto a práxis, no que se refere ao modo de conceber crianças e adolescentes.

Por fim, ressalta-se que os fundamentos do Direito da Criança e do Adolescente no plano interno não se limitam à Constituição de 1988 e ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Há outras normativas que regulamentam a matéria ou contemplam a proteção de crianças e adolescentes, a exemplo: da Lei nº 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE); da Lei nº 10.097/2000, também conhecida como Lei do Jovem Aprendiz, que regulamenta acerca do trabalho adolescente protegido; da Lei nº 8.742/1993, a qual dispõe sobre a organização da

Assistência Social (LOAS), promovendo o amparo de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social; dentre outras.

O Direito da Criança e do Adolescente possui total autonomia, configurando-se um ramo especializado e autônomo do direito. Seus fundamentos no plano interno o habilitam, por si só, a promover a proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil, o que dispensaria até mesmo a necessidade de utilização dos instrumentos internacionais de proteção. Contudo, visando a uma maior proteção, as normas internas se inspiram e dialogam fortemente com as normativas do plano internacional. Exemplo disso é a forte influência da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989 no texto da Constituição Federal de 1988.

1.3 OS PRINCÍPIOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O sistema jurídico brasileiro é formado por normas, as quais desdobram-se em regras e princípios. As normas jurídicas não apenas orientam a vida em sociedade, como também instrumentam a solução dos conflitos, dos litígios sociais. Os princípios, tal qual as regras, integram o direito. Assim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trata, logo no título I, dos princípios fundamentais. Também a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), no artigo 4º, estabelece que diante da omissão da lei: “[...] o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”, enquanto que no artigo 5º, estatui que o juiz, na aplicação da lei, “[...] atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.” (BRASIL, 1942).

Nas mais diversas ramificações do direito, portanto, as regras coexistem com os princípios. Como exemplo, pode-se mencionar os princípios do direito do trabalho, como o princípio da proteção, o princípio da primazia da realidade, o princípio da intangibilidade salarial, dentre outros. Existem os princípios do direito do consumidor, como o princípio da vulnerabilidade, o princípio da publicidade e o princípio do acesso à justiça. Há também os princípios da administração pública: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Outros princípios estão ligados ao processo, como o princípio do contraditório, da ampla defesa, da boa-fé, da duração razoável do processo, da segurança jurídica e da reciprocidade.

Sobre os princípios jurídicos, na perspectiva da doutrina constitucional, Ávila (2014) pontua que vive-se hoje sob a euforia de um “Estado Principiológico”. Nele, a

exemplo da costumeira distinção que se faz entre regras e princípios, é comum sobrelevar a importância dos princípios, diminuindo a função ou importância das regras. Muitas vezes, atribuem-se aos princípios verdadeira condição de normas, as quais, por demandarem apreciações subjetivas do aplicador, acabam padecendo de inconcretude. Nesses casos, a investigação se limita à proclamação (desesperada e inconsequente, segundo o autor), de sua importância.

Nesse viés, “[o]s princípios são reverenciados como *bases* ou *pilares* do ordenamento jurídico sem que a essa veneração sejam agregados elementos que permitam melhor compreendê-los e aplicá-los.” (ÁVILA, 2014, p. 44). Isso ocorre também devido à falta de clareza conceitual das espécies normativas. Por isso, embora a distinção entre regras e princípios tenha de ser enfrentada, deve-se buscar maneiras de se garantir a aplicação e efetividade dos princípios jurídicos. A aplicação dos princípios, a qual, por sua vez, traduz a aplicação do direito em si, relaciona-se diretamente com os processos discursivos e institucionais do Estado (ÁVILA, 2014).

Para melhor compreensão e aplicação dos princípios, com vistas à efetividade, é preciso inicialmente distingui-los das regras, exercício já enfrentado por importantes filósofos do direito como Hart (2011), Dworkin (2002) e Alexy (2008).

Hart (2011) sustenta que os princípios contemplam um numeroso conjunto de considerações teóricas e práticas, e que existem diferentes maneiras de contrastar as regras dos princípios. O primeiro aspecto destacado refere-se ao grau: os princípios, comparados às regras, são extensos, gerais ou não específicos, de modo que um único princípio pode ilustrar duas ou mais regras diferentes. O segundo aspecto é o de que os princípios, por se referirem a determinado objetivo, finalidade, valor ou direito, são encarados como desejáveis de se manter ou de ser objeto de adesão, de modo que não apenas constituem o fundamento lógico das regras, como também contribuem para a justificação das mesmas. O último aspecto apontado pelo autor é o do caráter não conclusivo dos princípios. Contudo, ainda que diferencie os princípios das regras, considera que não é porque uma regra é válida e aplicável a um caso que ela irá, sempre, determinar a solução daquele caso. Segundo o autor, nas situações em que uma regra válida é superada por outra regra de maior importância, haverá, tal qual a ponderação entre os princípios, a aplicação daquela reputada mais importante.

Para Dworkin (2002), o princípio é um padrão que deve ser observado, por exigência de justiça, de equidade ou de alguma outra dimensão afeta à moralidade. A diferença entre regras e princípios jurídicos é de natureza lógica: aplicam-se as regras

da maneira tudo-ou-nada. Nesse caso, ou a regra é válida (e será aplicada) ou não é válida, sendo que, no conflito entre duas regras, uma delas deverá ser abandonada ou reformulada. Assim, a depender do sistema jurídico existente, prevalecerá a regra oriunda de grau superior, ou a regra mais recente, ou ainda a regra mais específica. Os princípios, por sua vez, possuem uma dimensão de peso, de modo que quando dois princípios se inter cruzam, o conflito será resolvido a partir da aferição da força relativa de cada um deles. Diferentemente das regras, o princípio que não prevalecer permanece intacto no ordenamento, podendo ser aplicado em outro caso.

Outro filósofo da teoria do direito que trabalhou a temática foi Alexy (2008), o qual considera a distinção entre regras e princípios a base da teoria da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais, bem como a chave para a solução de problemas centrais da respectiva dogmática. Para o autor, tanto as regras quanto os princípios dizem o que “deve ser” e são, portanto, normas. Dessa forma, a distinção que há entre as duas corresponde à distinção entre duas espécies normativas. Diferentemente de outros autores, Alexy defende que a diferença entre princípios e regras não é gradual (referindo-se ao grau de generalidade), mas sim qualitativa. Assim, os princípios são mandamentos de otimização: “[...] são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes.” (ALEXY, 2008, p. 90). Isso faz com que sua satisfação se dê em graus variados, dependendo tanto das possibilidades fáticas quanto das possibilidades jurídicas. As regras, por sua vez, contêm determinações e serão sempre satisfeitas ou então não satisfeitas, cabendo ao aplicador, quando de sua utilização, ordenar que se realize exatamente aquilo que ela exige. No caso de conflitos entre regras, soluciona-se a questão pela declaração da invalidade de uma das regras ou pela introdução, em uma delas, de uma cláusula de exceção que suprima o conflito. Já nas situações em que houver colisão entre princípios, um dos princípios terá que ceder, pois o princípio de maior peso prevalece sobre o de menor peso, o que é obtido pelo sopesamento (ALEXY, 2008). Esse é o entendimento esposado por Canotilho (2003, p. 1255):

Princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Os princípios não proibem, permitem ou exigem algo em termos de “tudo ou nada”; impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a “reserva do possível”, fática ou jurídica.

Assim, sem incorrer no erro de se considerar os princípios superiores às regras, cumpre reconhecer sua importância, tanto para a aplicação do direito quanto para a solução das controvérsias jurídicas. Basicamente, os princípios possuem três funções jurídico-normativas: a função fundamentadora, a função interpretativa e a função supletiva. Na função fundamentadora, os princípios determinam os marcos fundantes do sistema jurídico, apresentando eficácia diretiva (caracterizada pela imposição ao Estado do dever de intervir positivamente na regulação jurídica da vida em sociedade) e eficácia limitativa (que nega validade às regras contrárias aos fundamentos da ordem jurídica). Na função interpretativa ou função hermenêutica, os princípios atuam na orientação do intérprete. Auxiliam na busca da extensão ou do sentido das regras jurídicas, servindo de guia, inclusive, para sua própria aplicação. Nessa função ainda, os princípios promovem a resolução das antinomias jurídicas bem como o controle da discricionariedade administrativa e judiciária. Já na função supletiva ou integrativa, os princípios se prestam como fonte formal do direito ante a lacuna da lei (tal qual a previsão do artigo 4º da LINDB), superando a ausência de regulação legislativa nos casos em que a regulação se torna imperiosa (LIMA, 2001). Portanto, qualquer que seja a função utilizada, não há dúvidas de sua importância enquanto norma jurídica que assegura e promove direitos.

O Direito da Criança e do Adolescente, tal qual os demais ordenamentos do aparato jurídico brasileiro, constitui-se em um sistema de princípios, regras e valores, cuja função primordial contempla a garantia da proteção integral e a materialização dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes (LIMA, 2001). A articulação de seus princípios, “[...] para sua aplicação na realidade concreta pode desempenhar um papel pedagógico, verdadeiramente provocador da cidadania, da democracia e das necessárias transformações sociais e políticas.” (CUSTÓDIO, 2009, p. 40).

Estudar e compreender a incidência dos princípios jurídicos como parte integrante do conjunto normativo do ordenamento jurídico brasileiro se faz necessário, uma vez que, superada a fase do modelo legalista-positivista, são eles que vão proporcionar uma adequada satisfação jurídica ao caso concreto, pois são essas fontes do direito que mais se aproximam da realidade social. (LIMA; VERONESE, 2011, p. 148)

Nesse sentido, Lima (2001) classifica os princípios do Direito da Criança e do Adolescente, inspirado no pensamento de Canotilho e, com o objetivo de evidenciar a função ou o papel exercido no interior do sistema, em dois grupos: estruturantes e concretizantes.

Os princípios estruturantes exercem no sistema interno do Direito da Criança e do Adolescente o papel de indicador das diretivas básicas do ordenamento. Ou seja, apresentam os parâmetros que conduzirão à definição do sentido jurídico fundamental do Direito da Criança e do Adolescente. Compreendem as referências teleológicas e axiológicas que permitirão a superação das colisões entre princípios e das antinomias entre regras e princípios. Localizados no topo da pirâmide normativa, constituem-se em diretrizes metodológicas que contribuem para a manutenção da organicidade, da unidade e da coerência do sistema jurídico. Mediante a utilização do raciocínio lógico-dialético, pressupõem a inserção do direito na realidade social. De maneira geral, constituem a “estrutura pétrea” do sistema do Direito da Criança e do Adolescente, eis que dotados de alto grau de essencialidade. São, portanto, estruturantes: o princípio da “vinculação à doutrina jurídica da proteção integral”; o princípio da universalização; o princípio do caráter garantista e o princípio do interesse superior da criança e do adolescente (LIMA, 2001).

Por sua vez, os princípios concretizantes realizam a densificação dos princípios estruturantes. Eles dão concretude aos princípios estruturantes, visto que estão a eles subordinados e lhes são complementares. A relação que se apresenta entre os dois é de ordem lógico-formal e lógico-material, a que o autor denomina de “subordinação-interativa-de participação”. Assim, os princípios concretizantes iluminam os princípios estruturantes, potencializando sua normatividade ou positividade, diante da relação do direito com a realidade social. São concretizantes: o princípio da humanização; o princípio da prioridade absoluta; o princípio da ênfase nas políticas sociais básicas; o princípio da participação popular; o princípio da desjurisdicionalização; o princípio da despolicialização; o princípio da descentralização político-administrativa; o princípio da integração operacional dos órgãos do poder público responsáveis pela aplicação do Direito da Criança e do Adolescente; o princípio da interpretação teleológica e axiológica e o princípio da especialização técnico-profissional (LIMA, 2001).

Visando a uma melhor assimilação da temática central da presente dissertação, que tem por base os direitos das crianças em condição de refúgio no Brasil, e também uma melhor aplicação dos princípios, especialmente no que tange à sua efetividade, serão apresentados alguns desses princípios.

O primeiro princípio a ser estudado é o princípio da universalização o qual, pela classificação de Lima (2001), é estruturante do Direito da Criança e do Adolescente. No período menorista, os Códigos de Menores diferenciavam os significados dos

termos “menor” e “criança”. A palavra “menor” designava todos aqueles, menores de 18 (dezoito) anos, que se encontrassem em situação de abandono, de carência, em situação de rua, autores de ato infracional, em perversão moral ou qualquer outra condição que os colocassem em situação irregular. O “menor” era, então, identificado e apreendido, para submeter-se à necessária ressocialização. Já o termo “criança” designava todos aqueles, menores de 18 (dezoito) anos, devidamente integrados social e familiarmente. Havia, portanto, um processo de etiquetamento conceitual, que justificava as práticas assistencialistas, clientelistas e repressivas implementadas contra os “menores”, por parte do direito, das políticas públicas e das instituições governamentais e não governamentais (LIMA, 2001).

O Direito da Criança e do Adolescente surge, então, para superar o mencionado etiquetamento e acabar com o menorismo. Ele promove verdadeira emancipação dos sujeitos, destinando-se à toda criança e adolescente, sem qualquer distinção (LIMA, 2001). Pelo princípio da universalização, os direitos são aplicados independentemente das condições econômica, social, racial ou cultural da criança e do adolescente. Tal é o disposto no artigo 3º, parágrafo único, do ECA:

Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem. (BRASIL, 1990b)

O princípio da universalização contempla ainda as crianças e os adolescentes pertencentes às minorias, refletindo diretamente no investimento em políticas públicas e em serviços públicos que assegurem a promoção satisfatória de seus direitos fundamentais, a exemplo de crianças e adolescentes negros (LIMA; VERONESE, 2011) ou mesmo crianças e adolescentes que se encontrem em situação de refúgio.

Entretanto, embora o princípio da universalização assegure a efetivação dos direitos fundamentais a todas as crianças e adolescentes, ele requer, tratando-se de direitos que demandam uma prestação positiva do Estado (como os direitos sociais), a participação ativa dos beneficiários no processo de reivindicação e consolidação das políticas públicas. Como indicador do caráter jurídico-garantista, esse novo direito reclama o envolvimento da família, da sociedade e do Estado para a transformação desses direitos em realidade concreta (CUSTÓDIO, 2009). Portanto, “[a]través desses mecanismos e por mérito dessas ações o ser sujeito se consolida; não se trata de

‘aguardar’ paternalisticamente a ação do Estado; antes, constitui-se num processo de mão dupla: reivindicar e construir.” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 114). Uma das maneiras de se exercitar a participação é a presença junto aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. As conferências - nacional, estaduais e municipais - são espaços oportunos para a reivindicação e deliberação de políticas públicas a favor de crianças e adolescentes (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017). Também reivindicam-se os direitos através do acesso à justiça. O instrumento da Ação Civil Pública, por exemplo, permite cobrar do Estado o cumprimento do direito à saúde, à educação, dentre outros direitos difusos e coletivos previstos constitucional e estatutariamente (VERONESE; SILVEIRA, 2011). Uma participação ativa promove, conseqüentemente, a efetivação do princípio da universalização.

Outro princípio estruturante do Direito da Criança e do Adolescente é o princípio do melhor interesse ou interesse superior da criança e do adolescente. Esse princípio foi incorporado a diversos documentos internacionais de direitos humanos, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, a qual, no seu princípio 2, disciplina que a criança desfrutará de proteção especial, bem como que as leis que forem promulgadas com a finalidade de criar oportunidades ou serviços que permitam o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual ou social da criança deverão considerar, fundamentalmente, o interesse superior da criança (UNICEF, 1959).

O princípio do melhor interesse da criança e do adolescente foi recepcionado também pelo sistema da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, conforme expressa o artigo 3º, I: “[t]odas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o melhor interesse da criança.” (UNICEF, 1989). Referida Convenção foi ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, o qual, no entanto, em sua tradução, adotou, no lugar do termo “o melhor interesse” (*the best interest*, contido no documento oficial das Nações Unidas), a expressão “o interesse maior da criança”. Ainda que aparentemente similares, tratam-se de conceitos diferentes. O primeiro apresenta um critério qualitativo, ao passo que o segundo, um critério quantitativo. Considerando a disposição constitucional e infraconstitucional do sistema jurídico brasileiro, bem como, o conteúdo da Convenção de 1989, tem-se que o conceito ideal é o do melhor interesse, expresso na versão original (PEREIRA, 1999).

Tal princípio fora admitido como uma das principais balizas valorativas do novo regime jurídico dos direitos da criança e do adolescente, razão pela qual, nas últimas décadas, seu significado jurídico sofrera profunda redefinição teórica. De modo geral, possui o caráter de princípio fundamental e sentido sociojurídico emancipatório, constituindo-se verdadeiro alicerce do Direito da Criança e do Adolescente. Trata-se de poderoso instrumento de garantia da realização dos direitos da criança e do adolescente, servindo também como critério hermenêutico e como definidor na resolução da colisão entre direitos (LIMA, 2001).

Este princípio é firmatário da prevalência dos interesses de crianças e adolescentes. Deve ser interpretado e aplicado num contexto jurídico, social e político, que pressupõe o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos próprios. Estes direitos devem ser, necessariamente, critérios de política jurídica em sentido amplo, ou seja, devem atuar em todos os níveis da criação jurídica e da operacionalização do Direito da Criança e do Adolescente (legislativa, administrativa, judiciária, família, poder público, sociedade em geral etc.). (LIMA, 2001, p. 209)

O melhor interesse demanda, portanto, a completa satisfação dos direitos da criança e do adolescente. Segundo Lima e Veronese (2011), é de extrema relevância compreender a operatividade desse princípio jurídico, pois as ações, tanto na esfera pública quanto na esfera privada, deverão considerá-lo quando versarem sobre a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Outro princípio que importa destacar, agora concretizante do Direito da Criança e do Adolescente, é o princípio da prioridade absoluta, positivado no artigo 227, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Conforme previsto no texto constitucional, os direitos à vida, à saúde, à educação, à alimentação, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, dentre outros, deverão ser assegurados à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, pela família, pela sociedade e pelo Estado. Reputa-se que “[e]sta tomada de posição por parte do Constituinte foi reforçada com a recepção imediata da Convenção [de 1989] no nosso sistema jurídico.” (LIMA, 2001, p. 216).

O artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente reforça e qualifica o mandamento constitucional, inserindo, dentre os responsáveis ativos, a comunidade, a qual, comparada com a sociedade, apresenta maior proximidade com as crianças e os adolescentes, visto que é na comunidade que eles crescem e se desenvolvem, e onde as violações ou restrições aos direitos são mais facilmente identificadas. No parágrafo único do artigo 4º, o Estatuto apresenta, em rol não exaustivo, os critérios da garantia de prioridade, que incluem: a prioridade em receber socorro e proteção

(em quaisquer circunstâncias); a precedência de atendimento nos serviços públicos ou considerados de relevância pública; a preferência na formulação, assim como na execução das políticas sociais públicas; e a destinação privilegiada dos recursos públicos cujas áreas relacionam-se com a proteção infanto-adolescente.

Portanto, o princípio da prioridade absoluta exerce influência, inclusive, sob o processo de elaboração das políticas públicas. A prioridade absoluta “[...] abrange os interesses de crianças e adolescentes e tem por precedência sua exigibilidade em razão da condição de sujeitos de direitos e em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.” (SOUZA, 2016, p. 72). Por se encontrarem na condição peculiar de desenvolvimento, as crianças e os adolescentes ainda não atingiram o absoluto desenvolvimento físico, mental, moral ou espiritual; nem sempre conhecem totalmente os seus direitos; não dispõem dos meios para suprir autonomamente suas necessidades mais básicas; e não reúnem condições para defender, de maneira eficaz, seus interesses (LIMA, 2001). Assim, a prioridade absoluta coloca as crianças e os adolescentes em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes, de modo que a criação de creches ou postos de saúde, por exemplo, devem ser tidos pelos gestores públicos como mais importantes do que a pavimentação de ruas, construção de sambódromos ou mesmo de praças públicas (LIMA; VERONESE, 2017).

O princípio da humanização, o qual revela a opção constitucional, em adesão ou sob influência dos instrumentos internacionais de proteção à pessoa humana, irá condicionar a interpretação e aplicação do Direito da Criança e do Adolescente, bem como de todo o sistema jurídico, quando versar sobre situações que tutelem o direito, as necessidades ou os interesses das crianças e dos adolescentes. Nesse sentido, a humanização está na garantia da efetividade dos direitos fundamentais, bem como no atendimento, em condições de liberdade e também de dignidade, das necessidades básicas de crianças e adolescentes (LIMA, 2001).

Se são pessoas humanas, a criança e o adolescente devem ser considerados na sua dignidade, na sua liberdade, em todos os seus valores fundamentais; devem ser ouvidos, levando-se em conta suas opiniões acerca dos seus interesses, das suas expectativas, das suas necessidades, dos seus direitos, ou seja, não basta que sejam ouvidos, é necessário que, além de ouvi-los, os adultos estejam dispostos a aprender com eles. (LIMA, 2001, p. 314)

O Estatuto da Criança e do Adolescente revela o princípio da humanização quando adota a proteção integral (artigo 1º); quando estabelece que as crianças e os

adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, bem como que lhes serão asseguradas todas as oportunidades e facilidades que lhes facultem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social (artigo 3º, *caput*); quando dispõe que os direitos lhes serão aplicados sem discriminação de nascimento, situação familiar, raça, etnia ou cor, sexo, religião ou crença, condição pessoal de desenvolvimento ou de aprendizagem, deficiência, dentre outros (artigo 3, parágrafo único); quando elenca a família, a sociedade e o Estado como os responsáveis em assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos seus direitos, como o direito à vida, à dignidade, ao respeito e à liberdade (artigo 4º, *caput*); e quando afirma que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, crueldade, violência, opressão e exploração (artigo 5º). Todos eles são indicadores de que a criança e o adolescente devem ser tratados com humanidade, reveladores da cultura humanística que informa o atual sistema protetivo.

O princípio da humanização não se encerra nas disposições preliminares do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ele pode ser identificado ao longo de todo o documento normativo, como no artigo 15, segundo o qual: “[a] criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito, e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.” (BRASIL, 1990b). Ou seja, pelo princípio da humanização, crianças e adolescentes devem ser protegidos, efetiva e materialmente, de quaisquer situações que atentem contra sua personalidade, liberdade e dignidade (LIMA, 2001). Esse princípio “[...] destaca a pessoa como valor-fonte da ordem social, jurídica e política.” (LIMA; VERONESE, 2017, p. 567-568).

Por fim, o princípio da politização ou da ênfase nas políticas sociais básicas, revela a mudança paradigmática por que passou a legislação brasileira de proteção às crianças e adolescentes. As políticas sociais básicas constituem linhas de ação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (artigo 87, I, do ECA). O reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos faz com que as políticas sejam pensadas na perspectiva da efetivação dos direitos constitucional e estatutariamente assegurados, a partir de um viés emancipatório, sepultando-se o caráter filantrópico-assistencialista que marcou o período menorista (LIMA, 2001).

O princípio da ênfase nas políticas sociais básicas visa promover o reordenamento institucional, promovendo um conjunto de serviços de efetivo atendimento às necessidades de crianças, adolescentes e suas próprias

famílias por meio de políticas de promoção e defesa de direitos, bem como de atendimento em todos os campos destinados à efetivação dos direitos fundamentais. (CUSTÓDIO, 2009, p. 36)

As políticas sociais básicas asseguram, portanto, os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, concretizando-lhes a cidadania. Nesse aspecto, uma política eticamente comprometida não se rende às “lógicas do Estado”, nem mesmo se deixa influenciar por circunstâncias momentâneas. As necessidades das crianças devem compor, em todos os níveis institucionais, as ações políticas e administrativas do governo. Devem integrar verdadeira política de Estado, que não se desfaz entre uma administração e outra (LIMA, 2001). Além do mais, “[...] as políticas públicas devem levar em consideração o melhor interesse da criança e do adolescente, e sua instrumentalização requer a efetivação plena do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente.” (SOUZA, 2016, p. 80).

Capítulo 2

O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A CONDIÇÃO DA CRIANÇA

A positivação dos direitos humanos no plano internacional, após longo período de profundas violações aos direitos (no contexto da Segunda Guerra Mundial), revela o reconhecimento da capacidade internacional dos indivíduos de pleitear, quando da violação aos seus direitos, a proteção e o respeito aos direitos e liberdades previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, como também nos demais documentos que compõem o sistema de proteção internacional dos direitos humanos.

O Direito Internacional Público possui três vertentes de proteção internacional da pessoa humana: a dos Direitos Humanos, a do Direito Humanitário e a do Direito Internacional dos Refugiados. Essas vertentes embasam, portanto, os seguintes eixos de proteção: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. Ainda que distintos, esses eixos são complementares e garantem a proteção da pessoa em quaisquer circunstâncias.

O Direito Internacional dos Refugiados, como o próprio nome explicita, atua na proteção da pessoa em situação de refúgio. Seu principal instrumento é a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados ou Convenção de Genebra de 1951, que traz o conceito clássico de refugiado. Posteriormente à Convenção de Genebra, destacam-se o Protocolo Adicional de 1967, como também a Convenção Africana para Refugiados de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984 (ambas do sistema regional de proteção), os quais dão completude ao instituto, ampliando a definição de refugiado e contemplando as novas formas de deslocamentos forçados que atingem, sobretudo, as nações de terceiro mundo.

O presente capítulo realiza um estudo da condição da criança em situação de refúgio, no Direito Internacional dos Refugiados. Para tanto, apresenta a definição da criança na condição de refugiada, suas vulnerabilidades no contexto do deslocamento forçado, os riscos das travessias, como também seus direitos e as responsabilidades dos Estados, os quais devem, sobretudo, considerar sua condição de pessoa em processo de desenvolvimento e cobrar das autoridades policiais e migratórias o redobrado cuidado quando tratar do atendimento a crianças migrantes ou refugiadas. O capítulo aborda, ainda, a cooperação internacional e do Parecer Consultivo nº 21 da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

2.1 A INTERNACIONALIZAÇÃO E POSITIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO PLANO INTERNACIONAL

O processo de internacionalização e positivação dos direitos humanos no plano internacional teve início na segunda metade do século XX, com o findar da Segunda Guerra Mundial, mais especificamente com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. “O regime totalitário do nazifascismo produziu gigantescas violações de direitos humanos, desnudando a fragilidade de uma proteção meramente local.” (RAMOS, 2014, p. 56). Desse modo, para compreender o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, é preciso conhecer o momento histórico que o precedeu, qual seja: o contexto da Segunda Guerra Mundial, bem como o período do Pós-Guerra.

A Segunda Guerra Mundial, que marcou os anos de 1939 a 1945, deu vazão às maiores atrocidades já vistas na história, simbolizadas pelos campos de concentração nazistas e pelo holocausto do povo judeu. Foi o resultado da crise do liberalismo, somada à uma profunda depressão econômica, podendo ser concebida, ainda, como a concretização da luta de forças arqui ou ultraconservadoras, que não aceitavam a transformação histórica, tampouco o avanço e a afirmação do socialismo pelo mundo (VIZENTINI, 1989). Ainda que os historiadores apontem o seu início em 1º de setembro de 1939 (data em que a Alemanha invadiu a Polônia), pode-se inferir que este momento marcou apenas a generalização da guerra pelo continente europeu, com a adesão oficial das grandes potências mundiais. No entanto, “[d]esde 1931, com o ataque japonês à Manchúria, uma série de conflitos, aparentemente isolados, faz parte de um mesmo processo histórico, que em 1939 se intensificou e em 1941 se globalizou.” (VIZENTINI, 1989, p. 10). Foi também a partir de 1933, com a ascensão do partido nazista de Adolf Hitler ao poder, que deu-se início ao projeto de dominação política alemã, mediante a eliminação de todos os partidos opositores.

O principal elemento catalizador da Segunda Guerra Mundial foi o nazifascismo alemão, que consistia na defesa da superioridade da raça ariana, em detrimento de todas as demais, bem como na culpabilização e perseguição aos judeus, tidos como alvo e causa de todos os males da economia e da sociedade alemã. Vizontini (1989, p. 18) sustenta que “[...] a idéia-força que movia todos estes princípios era o racismo (que considerava os arianos, em especial os alemães, como uma raça superior), e

sua derivação anti-semita (o mito do ‘judeu malvado’).”. Não bastasse o discurso de superioridade da raça ariana, fazia parte do *ethos* nazista o repúdio ao estrangeiro de modo geral, sobretudo às comunidades desterradas, como os ciganos, mas também o desprezo aos segmentos da própria sociedade alemã (“minorias”), como as pessoas com deficiências (de naturezas mentais e físicas), as profissionais do sexo, bem como todos os vulneráveis sociais.

Os números dessa ruptura dos direitos humanos são significativos: foram enviados aproximadamente 18 milhões de indivíduos a campos de concentração, gerando a morte de 11 milhões deles, sendo 6 milhões de judeus, além de inimigos políticos do regime, comunistas, homossexuais, pessoas com deficiência, ciganos e outros considerados descartáveis pela máquina de ódio nazista. (RAMOS, 2014, p. 61).

O espírito de intolerância e conservadorismo político estava presente também em muitos países europeus naquele período da década de 1930. Assim, movimentos de tendência autoritária se manifestaram também no fascismo encabeçado por Benito Mussolini na Itália, na ditadura de Franco na Espanha, Salazar em Portugal, Dollfus na Áustria, Horthy na Hungria, o rei Boris na Bulgária, o general Metaxás na Grécia, além do fascismo finlandês (VIZENTINI, 1989). “Também quase todos os países latino-americanos tornam-se ditaduras nos anos 30.” (VIZENTINI, 1989, p. 20). Nesse contexto, não se pode deixar de citar o governo de Getúlio Vargas, bem como a Ação Integralista Brasileira (AIB), sob a liderança de Plínio Salgado, no Brasil, com a defesa dos tríplices valores: Deus, Pátria e Família. No âmbito internacional, há que se incluir ainda a ditadura de Stalin na União Soviética, além da agressividade japonesa no território chinês. Somente no massacre à cidade de Nanquim, estima-se que foram mortas quase 300.000 pessoas (WAKABAYASHI, 2008; MACDONALD, 2005). Isso sem contar os bombardeamentos atômicos em Hiroshima e Nagasaki (Japão), em agosto de 1945, no estágio final do embate. A guerra gerou “[...] 55 milhões de mortos, 35 milhões de feridos, 3 milhões de desaparecidos e quem sabe quantos milhões de crianças órfãs.” (VIZENTINI, 1989, p. 118).

Os estragos gerados pela Segunda Guerra Mundial, pelo holocausto e ainda em razão dos regimes autoritários, fizeram com que os Estados refletissem sobre a necessidade de se estabelecer um acordo de paz duradouro, de alcance mundial, que permitisse a reconstrução das nações e evitasse a repetição das violações aos direitos humanos, a desumanização. Assim, a criação da Organização das Nações Unidas em 1945 e a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948,

objetivaram a consagração de direitos humanos, universais e inalienáveis, a toda pessoa humana, independentemente de sua condição ou localização geográfica. Houve, portanto, a consolidação da reafirmação da fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano. “O mundo do pós-guerra, [...], uniu-se na consagração dos direitos humanos, firmando tratados internacionais com esse objetivo, dando ensejo ao que se concebeu chamar de Direito Internacional dos Direitos Humanos” (ANNONI, 2008, p. 16). Antes, cumpre destacar as conformações sociais e econômicas do Pós-Segunda Guerra Mundial.

A história do Pós-Guerra revelou novas configurações. A primeira delas foi o declínio da Europa como centro da política mundial e a formação de uma nova ordem mundial. Verificou-se a transformação de um mundo multipolarizado em bipolarizado, entre os Estados Unidos e a União Soviética, cada um com sua respectiva ideologia (VIZENTINI, 1989). Em geral, “[e]ste conflito entre dois sistemas, entre capitalismo e socialismo, e entre os EUA e a URSS como nações hegemônicas, terminaria por dominar completamente a cena internacional.” (PIRES-ALVES; PAIVA, 2010, p. 155), culminando no que viria a ser a Guerra Fria, a qual se estenderia até os anos de 1989.

Outras configurações decorrentes da Segunda Guerra Mundial foi a devastação de boa parte dos países europeus (como Inglaterra, França e Polônia), além do Japão e da própria União Soviética. A Guerra não somente atingiu a estrutura e a economia dos países, como também fomentou a mobilidade humana ao redor do globo, durante e após o embate. Não foram só os judeus e os poloneses que se viram afetados.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, os soviéticos eram uma das nacionalidades mais populosas entre os refugiados da Europa. Naturalmente, uma parte deles era de origem militar: soldados soviéticos da Frente Oriental, prisioneiros de guerra e de campos de concentração nazistas, colaboracionistas e desertores. Mas havia também um grande número de civis: refugiados e os chamados “deslocados de guerra” – pessoas que haviam sido deportadas compulsoriamente, sem ter tido a intenção de deixar seu país. (RUSEISHVILI, 2018, p. 2)

Estima-se que o Brasil tenha recebido, entre 1947 e 1949, aproximadamente 21.000 (vinte e um mil) deslocados de guerra provenientes da Europa. Ao final de 1950, esse número aproxima-se dos 43.000 (quarenta e três mil). Também imigraram para o Brasil, na segunda metade da década de 1950, refugiados russos oriundos da China. Nesse contexto, ao mesmo tempo em que os imigrantes geravam mão de obra qualificada para as atividades industriais que se desenvolviam no país, a inserção no

mercado de trabalho brasileiro representava para os migrantes russos a possibilidade de sobrevivência (RUSEISHVILI, 2018, p. 9).

O Pós-Guerra também deu início ao processo de descolonização da África e da Ásia. Os estragos ocasionados pela Segunda Guerra à Europa, somados à disputa de poder e influência entre os Estados Unidos e a União Soviética (com a Guerra Fria), além do reconhecimento da autodeterminação dos povos pela carta da ONU, foram fatores determinantes para a libertação afro-asiática do colonialismo europeu. A bipolarização fomentou “[...] uma corrida pelo espólio colonialista na busca de aliados e suportes. Resultando daí uma forte pressão pela descolonização e pela adoção de novos modelos de organização socioeconômica.” (RIBEIRO, 2013, p. 136). Destacase a importância da Conferência de Bandung (Indonésia), realizada em abril de 1955, com a presença de 29 países africanos e asiáticos. Tendo por base a cooperação econômica e cultural afro-asiática, nela “[o]s países participantes assumiam, também, o compromisso de envidar esforços diplomáticos para tornar independentes os remanescentes coloniais na Ásia e os territórios africanos subjugados aos impérios europeus.” (RIBEIRO, 2013, p. 151).

O medo de uma nova guerra foi constante nos anos que se seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial. Os sentimentos que imperavam nas pessoas, logo após o término da hostilidade, eram os de horror e esperança (PIRES-ALVES; PAIVA, 2010). “O impacto sofrido durante a guerra por muitos países abalou sensivelmente as estruturas econômicas e os setores diretamente ligados a ela, gerando uma dúvida sobre as perspectivas futuras da população.” (BENDRATH; GOMES, 2011, p. 93-94). Portanto, o Pós-Guerra foi o período de reconstrução da economia e das democracias, como também do registro de grandes avanços científicos e tecnológicos.

O esforço de guerra havia suscitado o desenvolvimento de uma profusão de novas aplicações do conhecimento científico, aquisições potencialmente revolucionárias no terreno da energia, dos transportes, das comunicações, do processamento de dados, e em vários outros domínios. Era então crescente a confiança de que, mediante o uso cada vez mais intensivo de ciência e tecnologia, a humanidade estava se habilitando a finalmente dominar a natureza, a produzir riquezas em níveis sempre crescentes e a distribuí-las, de forma a eliminar iniquidades. (PIRES-ALVES; PAIVA, 2010, p. 153)

Buscou-se, a partir de então, evitar a ocorrência de novas crises político-sociais e econômicas, eliminar as arbitrariedades e promover o equilíbrio e a estabilidade dos sistemas sociais. “Preservar a paz e perseguir objetivos motivou a criação e o

fortalecimento de vários organismos internacionais, como instâncias destinadas a promover e realizar a colaboração entre países.” (PIRES-ALVES; PAIVA, 2010, p. 153). Paralelamente ao surgimento da ONU, deu-se início, então, à criação de organismos internacionais que exercessem o papel fiscalizatório e, ao mesmo tempo, de suporte nas relações entre os Estados, cooperando, de maneira conjunta, para a promoção do desenvolvimento global. Além do mais, com a expansão do estado capitalista, no seio dessa nova ordem social, sobreveio a necessidade de se modificar o próprio sistema financeiro mundial, para que fosse possível reconstruir as ordens econômicas e sociais. Os países afetados pela Guerra precisavam de auxílio e de financiamentos para reconstruírem-se. Para tanto, destacam-se as ações do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), instituições financeiras de caráter global, criadas na conferência de Bretton Woods, em 1944, apesar de muitas vezes esses organismos internacionais terem sido responsáveis pelo aprofundamento da exclusão social e econômica decorrentes das políticas fiscal e financeira que eram impostas aos países, gerando endividamento e reforçando a dependência econômica aos interesses dos países centrais. Ao Banco Mundial caberia o auxílio na supervisão dos países atingidos pela Guerra. Já ao FMI, o controle do sistema monetário internacional, promovendo o reequilíbrio econômico. Tais ações propiciaram o investimento em infraestrutura e na industrialização, o que provocou a reordenação das políticas sociais dos países auxiliados (BENDRATH; GOMES, 2011). “A atuação das duas instituições foi decisiva na consolidação do capitalismo e na retomada do crescimento econômico interrompido no período da segunda guerra mundial.” (BENDRATH; GOMES, 2011, p. 95).

O Pós-Guerra envolveu, por fim, a reunião dos Estados no debate e elaboração de importantes documentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, os quais se fundamentam em uma ética universal de promoção da igualdade, de garantia das liberdades e de proteção à dignidade da pessoa humana. Trata-se da positivação, da universalização dos direitos humanos. Assim, após a Declaração Universal de 1948, sobrevieram outros instrumentos cruciais para a proteção internacional dos direitos humanos. Destacam-se, do sistema global: os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966) e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1968); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ONU, 1979); a Convenção contra a Tortura e Outros

Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes (ONU, 1984); a Convenção sobre os Direitos das Crianças (ONU, 1989), dentre outros, próprios dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos.

Há que se destacar, ainda, duas conferências importantes para a ampliação da universalidade dos direitos humanos: a I Conferência Mundial de Direitos Humanos (também conhecida como Conferência Mundial de Teerã) e a II Conferência Mundial de Direitos Humanos (ou Conferência de Viena).

A I Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, realizada em Teerã em 1968, marcou o processo de internacionalização dos direitos humanos. Seus objetivos foram os de avaliar os progressos obtidos após o transcurso de vinte anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e de construir um programa para o futuro, que contemplasse as questões mais relevantes daquele momento. Destacou a indivisibilidade e inter-relação dos direitos humanos, seu caráter universal, além do combate à discriminação da mulher, dentre outras questões. Nela, foram adotadas 29 resoluções, além da Proclamação de Teerã (GUERRA, 2011; CANÇADO TRINDADE, 2003). “A época começava a testemunhar a gradual passagem da fase legislativa à fase de implementação do direito internacional dos direitos humanos.” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 77-78).

Em junho de 1993, realizou-se a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena. A Conferência de Viena firmou alguns pressupostos fundamentais para a universalização dos direitos humanos, como: a relação ou inter-relação existente entre desenvolvimento, democracia e direitos humanos; a legitimidade do monitoramento internacional das violações aos direitos humanos; a noção de interdependência entre todos os direitos fundamentais, além do direito ao desenvolvimento. Nela legitimou-se o consenso sobre o caráter universal dos direitos humanos, o respeito à diversidade cultural (a qual não pode ser invocada para justificar violações de direitos), e a noção, diante do recurso abusivo ao conceito de soberania, de que os direitos humanos vão além do domínio reservado dos Estados (GUERRA, 2011).

A internacionalização dos direitos humanos gerou, dessa forma, o reconhecimento de que os interesses da sociedade internacional prevalecem sobre os interesses dos Estados, transformando-se a noção de soberania estatal (GUERRA, 2011). Portanto,

[...] inúmeros mecanismos de proteção na ordem jurídica internacional foram criados a partir de então, tais como: um sistema de relatórios, um sistema de

queixas e reclamações interestatais, o Conselho (antiga Comissão) de Direitos Humanos etc. A partir dessa grande mudança que ocorre no plano internacional é que o Estado pode ser responsabilizado por violação aos direitos humanos. (GUERRA, 2011, p. 96)

Ramos (2014) aponta seis grandes motivos que explicam a internacionalização dos direitos humanos. Esses motivos são distintos dos que fundamentam a internacionalização do direito ambiental, por exemplo, em que a degradação ocorrida dentro de um Estado poderá interferir negativamente em todo o planeta, o que torna a preocupação, por si só, coletiva. Por sua vez, “[...] um tratado internacional de direitos humanos é distinto de outros tratados, porque só contém *deveres* aos Estados contratantes, pois os direitos neles previstos são de indivíduos ou grupos de indivíduos.” (RAMOS, 2014, p. 80).

Instigado, então, a descobrir o que leva um Estado a permitir a limitação de sua própria ação, com a criação de obrigações jurídicas e, até mesmo, sua submissão a tribunais internacionais, Ramos (2014) percebeu que o primeiro grande motivo consiste no repúdio às barbáries da Segunda Guerra Mundial, uma reação aos horrores provocados no conflito, que prosperaram em razão da omissão injustificada da comunidade internacional e da ausência de um arcabouço normativo internacional de proteção aos direitos humanos (RAMOS, 2014). “Assim, pelo menos para os Estados europeus a herança histórica da Segunda Grande Guerra tem um peso relevante na ratificação constante dos tratados internacionais de direitos humanos.” (RAMOS, 2014, p. 81).

O segundo motivo elencado relaciona-se com a ânsia dos Estados em adquirir legitimidade política na arena internacional, afastando-se de práticas históricas de violação a direitos e de regimes ditatoriais. Assim, a adesão aos instrumentos jurídicos internacionais e participação nas organizações da ONU lhes confere a tal legitimidade. Almeja-se, com isso também, alterar a “imagem” do país no exterior, indicando que a nação não se coaduna mais com as violações aos direitos da pessoa humana. Isso acaba por facilitar, inclusive, o diálogo com os demais Estados, em relação a outros campos de interesses. Seria essa a motivação brasileira, diante da adesão sistemática aos tratados internacionais e do reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (RAMOS, 2014).

Não só o repúdio ao passado ditatorial impulsiona os sucessivos governos brasileiros desde então (governos de diferentes matizes ideológicas, diga-se) a ratificar tratados de direitos humanos. As lutas no campo, a violência policial

e a impunidade, a crise do desemprego, as crianças e adolescentes em situação de risco nas ruas, a fome e miséria que assolam milhões, enfim, o atual cenário de desrespeito a direitos humanos faz com que os governos brasileiros queiram ansiosamente mostrar que não compactuam (ao menos na retórica) com tal situação e que estão comprometidos com a mudança. (RAMOS, 2014, p. 82)

Um terceiro motivo que fundamenta a internacionalização dos direitos humanos é, portanto, a possibilidade de, a partir dela, estabelecer um diálogo com os demais povos. Esse diálogo possui legitimidade justamente em razão do conteúdo ético que o impulsiona. Trata-se da afirmação dos direitos humanos como uma agenda comum mundial e o estabelecimento de projetos comuns, a permitir a boa convivência entre os povos, superando-se as rivalidades ocasionadas em razão das crises econômicas e políticas. Em meio à era da globalização, com todos os desafios inerentes, busca-se o equilíbrio, por meio do diálogo, nas relações entre os Estados (RAMOS, 2014).

A quarta motivação é a econômica, que faz com que os países desenvolvidos, os quais exportam capital, defendam a internacionalização dos direitos humanos com o objetivo de exigir que se respeite um padrão mínimo de direitos dos investidores, relativos à vedação ao confisco, ao direito de propriedade, ao devido processo legal, dentre outros, os quais lhes beneficiam. Esse mesmo motivo faz com que os países subdesenvolvidos, por sua vez, exijam mudanças drásticas em determinados setores do direito internacional, a exemplo do Direito Internacional Econômico e do Direito do Comércio Internacional (RAMOS, 2014).

A internacionalização dos direitos humanos também é motivada e impulsionada pela atuação da sociedade civil organizada. Esse é o quinto motivo, o qual decorre da compreensão, pelas próprias organizações não governamentais (ONGs), diante de uma política interna desfavorável, de que é possível obter, no plano internacional, a consecução daqueles objetivos inalcançáveis no plano interno. Muitas vezes o direito até encontra-se previsto na Constituição ou nas legislações infraconstitucionais, mas carece de implementação. A elaboração de um tratado internacional, apresentado aos Estados para ratificação, nesse sentido, confere maior visibilidade, maior peso político ao tema. Ademais, essas organizações atuam ainda junto às instâncias internacionais de supervisão e controle das obrigações internacionais de direitos humanos, tutelando para que o direito almejado seja efetivamente garantido (RAMOS, 2014).

O sexto e último motivo da internacionalização dos direitos humanos, também sensível à globalização do mundo contemporâneo, consiste na trivial indignação das

comunidades nacionais com o desprezo aos direitos básicos do ser humano, ainda que ocorridos em lugares distantes do mundo. Trata-se da chamada “mobilização da vergonha” e do “exercício do poder do embaraço”, em que as ONGs atuam para a inserção, na agenda política local, de temas relacionados com a proteção dos direitos humanos em outros Estados (RAMOS, 2014). Conclui o autor:

Por fim, observo, que a confluência desses fatores no mundo atual implanta, em definitivo, os direitos humanos como tema internacional. Em síntese, consagra-se, então, a existência de uma normatividade internacional sobre os direitos humanos através de uma dupla lógica: a *lógica da supremacia do indivíduo*, como ideal do Direito Internacional e a *lógica realista*, da busca da convivência e cooperação pacífica entre os povos, capaz de ser encontrada através do diálogo na proteção de direitos humanos. (RAMOS, 2014, p. 85)

Ramos (2014) ressalva que cada Estado se porta de forma diferente no plano internacional, bem como que não há como elencar uma única motivação que explique o comportamento de todos eles, visto que elas são desiguais e assimétricas, ao passo que os Estados possuem estágios de desenvolvimento e histórias distintas umas das outras. Por vezes, pode haver mais de um ou serem conjugados os motivos que os levaram a aderir às normas internacionais de proteção dos direitos humanos. O que é comum a todos eles é a necessidade de cooperação internacional para a solução de problemas transfronteiriços.

O sistema de proteção internacional dos direitos humanos é formado por um conjunto de normas internacionais, contidas em tratados, convenções, declarações, protocolos e resoluções, além das que integram o costume internacional, identificadas como normas não convencionais, próprias do direito consuetudinário internacional. Há que se frisar que, para além da existência de um sistema normativo, “[o] cumprimento das obrigações internacionais de proteção requer o concurso dos órgãos internos dos Estados, que são efetivamente chamados a aplicar as normas internacionais.” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 41). Tais normas impactam diretamente a vida das sociedades locais, comprometendo a prática dos Estados signatários os quais terão, ao reconhecer os direitos declarados no acordo, de protegê-los internamente. Além disso, “[o] não-respeito à norma internacional com a qual se obrigou o Estado, resulta na sua responsabilização internacional.” (ANNONI, 2008, p. 18).

Os tratados sobre direitos humanos diferem-se dos tratados convencionais, na medida em que apresentam natureza objetiva. Ou seja, sua ratificação não ocorre na lógica das vantagens recíprocas (típicas do tratado internacional, sinalagmático), mas

caracteriza-se pelo objetivo de conferir proteção aos direitos dos indivíduos, criando deveres aos Estados chamados contratantes. Desse modo, nos tratados multilaterais de direitos humanos, o Estado obriga-se com os indivíduos que se encontram sob sua jurisdição (RAMOS, 2014). Significa que, “[e]m se tratando de norma sobre direitos humanos, o interessado em requerer a responsabilização estatal será o próprio indivíduo lesado, nacional ou não do Estado violador.” (ANNONI, 2008, p. 18).

Quando a norma apresenta valores, tidos como essenciais para a comunidade internacional como um todo, diz-se tratar de uma norma imperativa em sentido estrito ou norma cogente, recebendo ainda o nome de *jus cogens*. O conceito de *jus cogens* não se confunde com a obrigatoriedade da norma, visto que todas as normas de direito internacional são obrigatórias. No entanto, uma norma de *jus cogens*, ao conflitar com outras normas do direito internacional, prevalecerá, em razão de possuir superioridade normativa. Assim, sua derrogação só pode ser feita por outra norma internacional de igual natureza: imperativa, aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados. Ou seja, jamais será derogada pela vontade de um Estado (RAMOS, 2014).

O conceito de *jus cogens*, é delimitado pelo artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, o qual afirma que o tratado que conflite com uma norma imperativa de direito internacional geral, será nulo. Contudo, a Convenção de Viena não elencou o rol das normas pertencentes ao *jus cogens*, de modo que tais normas vêm sendo construídas pela fundamentação das deliberações da Corte Internacional de Justiça e de outros tribunais internacionais os quais, desde 1969, se dedicam ao tema. Assim, a prática internacional já apontou a imperatividade das normas: que proíbem o uso ilegítimo da força, da agressão ou ainda da guerra de conquista; da autodeterminação dos povos; bem como daquelas normas de direitos humanos que dispõem sobre os crimes internacionais, como a tortura e o genocídio (RAMOS, 2014).

Desta forma, as normas *jus cogens* são regras constitucionais, pois limitam a capacidade dos Estados para criar ou alterar as regras do direito internacional e impedem que os Estados violem as regras fundamentais de ordem pública internacional, pois as regras resultantes ou violações de regras seriam prejudiciais para o sistema internacional legal. (DUARTE, 2016, p. 45-46)

As normas *jus cogens* devem ser respeitadas não só em tempos de paz, mas também em tempos de guerra, de modo que sua violação, a depender da intensidade, pode constituir crime internacional. Portanto, é preciso atentar-se para quando se está diante de uma norma de direito dispositivo (*jus dispositivum*) ou quando se trata de

uma norma de direito imperativo (*jus cogens*). Também é necessário compreender a relação entre normas *jus cogens* e normas *erga omnes* (ou normas para todos). Isso porque toda norma *jus cogens* será também *erga omnes*, mas nem toda norma *erga omnes* possui o *status* de *jus cogens* (DUARTE, 2016).

A positivação dos direitos humanos no plano internacional demonstra, então, que o reconhecimento da capacidade internacional dos indivíduos, quando da violação de um direito humano, bem como o seu acesso às instâncias internacionais de proteção, representam conquistas importantes na história do Direito Internacional Público.

A proteção internacional da pessoa humana se dá a partir de três vertentes: a dos Direitos Humanos, a do Direito Humanitário e a do Direito dos Refugiados. Essas vertentes embasam, portanto, três sub-ramos do Direito Internacional Público ou três eixos de proteção: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR). Não obstante apresentarem características peculiares, por possuírem diferentes meios de implementação, de supervisão ou de controle, tais vertentes ou ramos não podem ser vistos ou estudados de forma segregada, visto que são complementares e possuem o mesmo preceito básico: a proteção da pessoa humana em quaisquer circunstâncias (CANÇADO TRINDADE, 1997; RAMOS, 2014).

Nesse sentido, o Direito Internacional Humanitário (DIH) representa a vertente mais antiga dentre as três elencadas acima, compondo-se de normas internacionais destinadas a serem aplicadas nos conflitos armados, tanto nos conflitos internacionais quanto naqueles não-internacionais. Tais normas, que podem ter origem convencional ou consuetudinária, visam limitar, por motivos humanitários, o direito das partes que se encontram envolvidas no conflito, de escolher espontaneamente os métodos e os meios a serem impingidos na guerra⁸. São normas que buscam a proteção de pessoas e bens atingidos pelo conflito, como também daqueles que ainda não o foram, mas poderão sê-lo. O DIH objetiva, portanto, amenizar o sofrimento humano, preservando, sempre que possível, a dignidade dos que são diretamente afetados pelo conflito e vivenciam situações de catástrofe e pavor (GUERRA, 2011). É, portanto, “[...] um dos mecanismos de amparo ao ser humano, ao lado dos Direitos Humanos.” (CHEREM, 2002, p. 19). Ele garante, em tempos de conflitos armados, a proteção dos indivíduos

⁸ “Entenda-se por meio o tipo de arma utilizada durante os atos de beligerância, enquanto o método significa a maneira de utilizar tal arma.” (GUERRA, 2011, p. 36).

ou de categorias de indivíduos que não participam ou não estão mais participando ativamente da guerra ou do conflito (CHEREM, 2002). São, portanto, protegidos pelo DIH os feridos e os prisioneiros de guerra, além da população civil (RAMOS, 2014).

O Direito Internacional dos Refugiados (DIR) realiza a proteção dos refugiados, ou seja, de todas as pessoas que são obrigadas a deixar seus países de origem, em busca de proteção contra a perseguição (ou o fundado temor de perseguição), por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social e/ou opiniões políticas, como também por motivos de grave e generalizada violação dos direitos humanos. O DIR atua na proteção da pessoa em situação de refúgio. Essa proteção contempla “[...] desde a saída do seu local de residência, trânsito de um país a outro, concessão do refúgio no país de acolhimento e seu eventual término.” (RAMOS, 2014, p. 63). Assim, tanto o DIR quanto o DIH são *lex specialis*, em relação ao DIDH (RAMOS, 2014).

Talvez a mais notória distinção resida no âmbito *pessoal* de aplicação – a *legitimatío ad causam*, – porquanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem reconhecido o direito de petição individual, o qual não encontra paralelo no Direito Internacional Humanitário nem no Direito Internacional dos Refugiados. Mas isto não exclui a possibilidade, já concretizada na prática, da *aplicação simultânea* das três vertentes de proteção, ou de duas delas, precisamente porque são essencialmente complementares. [...] A prática internacional encontra-se repleta de casos de operação simultânea ou concomitante de órgãos que pertencem aos três sistemas de proteção. (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 341)

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) é, então, o sub-ramo mais abrangente do Direito Internacional Público, responsável pela proteção da pessoa humana em todos os aspectos. Engloba os direitos civis e políticos, além dos direitos sociais, econômicos e culturais. Ele dispõe de um sistema de petições, de um sistema de investigações e de um sistema de relatórios, tratando-se de uma *lex generalis*, um fenômeno do pós-guerra, que se caracteriza, essencialmente, como um direito de proteção. É formado por regras convencionais e consuetudinárias, que reconhecem a subjetividade internacional dos indivíduos, assegurando-lhes, sem discriminação, os direitos e as liberdades fundamentais que lhes promovam a dignidade humana. Pela relação de complementaridade que existe entre essa e as demais vertentes, pode-se afirmar que o DIDH propõe-se também a suprir as lacunas do DIH e do DIR (GUERRA, 2011; RAMOS, 2014). A relação de complementaridade, portanto, permite deduzir que “[t]anto o DIH quanto o DIR não excluem a aplicação geral das normas protetivas do Direito Internacional dos Direitos Humanos.” (RAMOS, 2014, p. 63).

A positivação dos direitos humanos no plano internacional incluiu a organização de mecanismos que garantissem a proteção e a efetivação dos direitos humanos, com atividades de monitoramento, assessoramento e fiscalização do cumprimento, pelos Estados, das normas internacionais de proteção aos direitos humanos.

Desse modo, a proteção internacional dos direitos humanos é feita a partir de dois sistemas: o sistema global e o sistema regional de proteção dos direitos humanos. O sistema global, também chamado de sistema onusiano, é o formado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja criação data de 1945, com a elaboração da Carta das Nações Unidas. Ele tem por base normativa a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, os Pactos Internacionais de 1966, além das Convenções e Declarações firmadas no âmbito da Organização das Nações Unidas. Trata-se de um sistema de cooperação intergovernamental, que objetiva a defesa dos direitos da pessoa humana (GUERRA, 2011).

O sistema global dispõe, então, de organismos e mecanismos de proteção dos direitos humanos, a exemplo do Conselho de Direitos Humanos, organismo vinculado à Assembleia Geral da ONU, o qual substituiu, no ano de 2006, a Comissão de Direitos Humanos da ONU. Sediado em Genebra, esse Conselho é formado por 47 países, e todos os membros da ONU podem participar do processo de escolha de seus integrantes. Ele contempla um sistema de procedimentos especiais, de denúncia e de grupos de trabalhos. Pelo procedimento de denúncia, é possível que indivíduos e/ou organizações apresentem reclamações sobre violações de direitos ao Conselho, para apreciação. Quanto aos grupos de trabalhos, foram criados dois: um Grupo de Trabalho em Comunicações, o qual examina a denúncia apresentada, submetendo a questão ao Estado, para que este se manifeste sobre as alegações a ele direcionadas; e um Grupo de Trabalho em Situações, o qual, a partir das informações colhidas pelo grupo anterior, elabora o relatório final, a ser submetido e apreciado pelo Conselho de Direitos Humanos. Dentre os mecanismos, destacam-se: o Comitê Consultivo, o qual compõe-se de 18 especialistas independentes e que tem por atribuição a elaboração, a partir de estudo e pesquisa prévios, de opinião consultiva destinada ao Conselho; e o mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU), adotado pela Resolução n. 60/251, o qual analisa, periodicamente, o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelos Estados em matéria de direitos humanos, acompanhando o histórico de direitos humanos de todos os países da ONU. Os procedimentos especiais, por fim, incluem relatores especiais, grupos de trabalho ou especialistas independentes,

os quais monitoram e emitem relatórios sobre a situação dos direitos humanos, tanto com relação a países específicos, quanto a temas específicos (GUERRA, 2011).

A proteção dos direitos no sistema global não se esgota com a atuação do Conselho de Direitos Humanos. Composta por diversos organismos, o principal órgão judiciário da ONU é o Tribunal Internacional de Justiça, também chamado de Corte Internacional de Justiça (CIJ), com sede em Haia, o qual tem competência para julgar as questões apresentadas pelos Estados, decidindo as controvérsias, de acordo com o direito internacional. Este tribunal também tem competência para emitir pareceres consultivos sobre quaisquer questões jurídicas.

Não obstante a importância do sistema global, foi criado também um sistema regional de proteção dos direitos humanos. Os sistemas regionais foram formados a partir da compreensão de que Estados situados em um mesmo contexto geográfico, cultural e histórico terão mais facilidade para transpor os obstáculos de ordem global e chegar, em razão do menor número de Estados, a um consenso político. O âmbito regional é, então, composto pelos sistemas europeu, africano e americano dos direitos humanos, cada um com a sua respectiva estrutura jurídica, mas todos igualmente relevantes para o funcionamento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos (GUERRA, 2011).

O sistema europeu dos direitos humanos integra o Conselho da Europa (CE). Tem por base dois documentos importantes: a Convenção Europeia para a proteção dos Direitos humanos e das liberdades fundamentais, de 1950 (com vigência desde 1953), e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, adotada em 2000 e proclamada em 2007, com o reconhecimento de seu valor jurídico. O sistema europeu é composto pela Corte Europeia de Direitos Humanos, localizada em Estrasburgo, a qual possui competência contenciosa e consultiva. A Corte Europeia é a única, dentre as cortes do sistema regional de proteção dos direitos humanos, a admitir o ingresso direto de qualquer pessoa, organização não governamental ou grupo de indivíduos, em petição individual perante a corte, para denunciar Estado-parte da convenção, em evidente reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional dos direitos humanos. O sistema europeu também dispõe de um Comitê de Ministros, responsável pela supervisão da execução das decisões da corte e aplicação das penalidades necessárias (GUERRA, 2011).

Já o sistema africano dos direitos humanos faz parte da União Africana (UA) e tem por base a Carta Africana sobre Direitos Humanos e Direito dos Povos, adotada

em 1981 e vigente desde 1986, além de seus protocolos adicionais. Sua estrutura contempla a Comissão Africana de Direitos Humanos e Direito dos Povos e a Corte Africana de Direitos Humanos, localizada em Arusha, a qual, desde 2006, acumula as competências consultiva e contenciosa (GUERRA, 2011). “Ao analisar um caso de violação de direitos humanos, a Corte poderá ordenar o pagamento de indenização, adoção de medidas compensatórias e, nos casos de extrema urgência [...] a adoção de medidas provisórias.” (GUERRA, 2011, p. 161-162).

Há também o sistema americano de proteção dos direitos humanos, o qual se estabelece no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), contemplando os procedimentos dispostos na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Convenção Americana de Direitos Humanos. O sistema americano dispõe de um sistema duplo de proteção, uma vez que contempla um sistema geral, a partir da Carta da OEA e da Declaração Americana, o qual, num primeiro momento, dava competências a todos os Estados-membros. A partir da elaboração da Convenção Americana de Direitos Humanos em 1969 (com vigência a partir de 1978), os instrumentos e procedimentos nela previstos passam a valer apenas para os Estados-partes que aderiram ao tratado internacional. O segundo sistema, portanto, é o que abarca os Estados que firmaram a convenção, os quais se submetem à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (igual aos do sistema geral), mas também à Corte Interamericana de Direitos Humanos, sediada em São José. Portanto, somente se submetem à Corte Interamericana de Direitos Humanos, os Estados que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos acumula, assim como as demais cortes, as competências contenciosa e consultiva (GUERRA, 2011). Por todo o apresentado, verifica-se que:

[...] o Direito Internacional dos Direitos Humanos afirma-se em nossos dias, com inegável vigor, como um ramo autônomo da ciência jurídica contemporânea, dotado de especificidade própria. Trata-se essencialmente de um *direito de proteção*, marcado por uma lógica própria, e voltado à salvaguarda dos direitos dos seres humanos e não dos Estados. Neste propósito se mostra constituído por um *corpus juris* dotado de uma multiplicidade de instrumentos internacionais de proteção, de natureza e efeitos jurídicos variáveis (tratados e resoluções), operando nos âmbitos tanto global (Nações Unidas) como regional. [...] A conformação deste novo e vasto *corpus juris* vem atender uma das grandes preocupações de nossos tempos: assegurar a proteção do ser humano, nos planos nacional e internacional, em toda e qualquer circunstância. (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 38-39)

A positivação dos direitos humanos no plano internacional é inconteste. Trata-se de um ramo autônomo, que reúne diversos instrumentos aptos a realizar a proteção da pessoa humana, tanto no âmbito global quanto no regional. Dentre os protegidos, estão as pessoas que se encontram em situação de refúgio.

2.2 DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A CRIANÇA NA CONDIÇÃO DE REFUGIADA

O tema do refúgio sempre esteve presente nas abordagens das ciências sociais e humanas, a exemplo da história, da antropologia e da sociologia, antes mesmo da construção de uma normativa internacional de proteção. O direito internacional passa a se ocupar desta temática apenas na década de 1950, mais precisamente com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a adoção da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. Assim, enquanto área de conhecimento, integrante do direito internacional público, o direito internacional dos refugiados constitui-se, desde 1950, como vertente ou disciplina dedicada ao estudo das normativas de proteção internacional aos refugiados (SARTORETTO, 2018).

Embora outras organizações o tenham precedido no atendimento e na proteção de pessoas em situação de refúgio, como por exemplo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o Escritório Internacional Nansen para Refugiados, a Agência de Apoio e Reabilitação das Nações Unidas (AARNU), o Escritório do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados ou mesmo o Comitê Intergovernamental sobre Refugiados, o ACNUR é o primeiro órgão formalizado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Ele foi criado no ano de 1950, com fundamento no artigo 22 da Carta das Nações Unidas, para ser um órgão subsidiário da ONU, de caráter temporário (um mandato de três anos), que cuidasse da questão do refúgio, diante do grande número de pessoas deslocadas e refugiadas da Europa, no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Nasce com um caráter humanitário, social e apolítico, orientado pelas diretrizes da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social da ONU (SARTORETTO, 2018). Sua responsabilidade era a de “[...] desenvolver o direito dos refugiados, por meio da elaboração de normativas de proteção, e de monitorar a atuação dos Estados na assistência a essa população.” (SARTORETTO, 2018, p. 60).

No entanto, as crises de refugiados se espalharam pelo mundo, de modo que as necessidades de atuação do ACNUR se estenderam para além do período previsto inicialmente, o que ocasionou a prorrogação do mandato do órgão, o qual permanece ativo há mais de 67 anos. “O ACNUR, assim, consagra-se como órgão específico para tratar e lidar com as questões ligadas aos refugiados e apátridas, tentando garantir a sobrevivência aos seres humanos nessas condições.” (PEREIRA, 2014, p. 14-15).

O primeiro instrumento internacional a disciplinar especificamente sobre a proteção dos refugiados, no âmbito da ONU, foi a Convenção de Genebra de 1951, ou, Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Nos trabalhos preparatórios à Convenção de 1951, a preocupação e base das discussões que se realizaram nas conferências que a antecederam, consistiam na elaboração ou definição de um conceito de refugiado para o documento convencional. Já no processo de discussão percebeu-se que os Estados não estavam interessados em pactuar uma definição ampliada de refúgio (SARTORETTO, 2018). O conceito de refugiado adotado pela Convenção de Genebra de 1951 é o seguinte:

Art. 1º - Definição do termo “refugiado”

A. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preenchem as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ONU, 1951)

A Convenção, portanto, limitou-se a responder ao desafio do refúgio verificado no continente europeu até a década de 1951. Não considerou os deslocamentos forçados das nações de terceiro mundo. Analisando o artigo supratranscrito, pode-se depreender que o item 1 refere-se àquelas pessoas que já possuíam a condição ou o *status* de refugiados, concedido com base nos instrumentos ali mencionados, todos

anteriores à Convenção de 1951. O item 2, por sua vez, dispõe que são refugiados os que, devido a acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 (verifica-se aí, portanto, uma limitação temporal), apresentem fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e, em razão disso, estejam fora do país de sua nacionalidade. De certo modo, “[...] essas limitações refletiam a crença de que os refugiados constituíam um problema temporário do continente europeu, que havia sido gerado pela guerra, e que, logo após esta, seria resolvido.” (ANNONI; VALDES, 2013, p. 120).

O sistema legal foi criado com um conceito limitado de refugiado, permitindo aos Estados a negativa de entrada, nos seus territórios, daqueles migrantes não desejados ou não enquadrados na definição clássica. A definição do termo refugiado, trazida pela Convenção de 1951, impõe ao menos quatro limites. O primeiro limite se apresenta na exigência da presença de um agente persecutório, dentre as razões que promovem ou motivam a fuga da pessoa. Essa questão se torna ainda mais complexa se parar para pensar que nem a presente Convenção, nem qualquer outro instrumento do direito internacional elaboram o conceito de perseguição. Nesse sentido, pessoas que migram forçadamente devido a catástrofes ambientais, por exemplo, ficam de fora do âmbito de proteção da Convenção, por não apresentarem um agente perseguidor. O segundo limite está na referência que o artigo faz a categorias fechadas de pessoas protegidas. Ou seja, somente os que fogem devido à perseguição em virtude de: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, estarão dentro da esfera de proteção (SARTORETTO, 2018). O terceiro limite é o temporal, também conhecido por “cláusula temporal”, que consiste na aplicação estrita da Convenção aos fluxos de refugiados anteriores a 1º de janeiro de 1951. O quarto limite é o geográfico, o qual restringe a proteção aos refugiados europeus no pós 2ª Guerra Mundial (MAHLKE, 2017; ALVES, 2018).

Além disso, a *Convenção de 51* não estabelece um órgão responsável por sua interpretação, deixando a cargo das cortes nacionais de cada Estado o papel de solucionar controvérsias advindas de sua interpretação, apesar de na prática o ACNUR divulgar diretrizes de interpretação. Tal fato fortalece a soberania dos Estados no que tange à aplicação do instituto do refúgio, ao mesmo tempo em que não estimula uma interpretação, e conseguinte aplicação, homogênea dele, razão pela qual este diploma é criticado. (JUBILUT, 2007, p. 85)

Em que pesem as limitações iniciais da Convenção de 1951, muitos foram os avanços promovidos a partir de sua implementação. Regulou, portanto, não somente

os direitos e deveres dos refugiados (como o direito à não discriminação, a liberdade para o exercício da religião, a obrigação de se conformar às leis e regulamentos do país em que se encontre), como também a situação jurídica dos refugiados (o estatuto pessoal, o direito de aquisição de propriedade móvel ou imóvel, o direito de estar em juízo), a proteção do emprego (o exercício de uma profissão assalariada), o bem-estar (que inclui o direito ao alojamento, à educação pública no ensino primário, a isenção de taxas, reconhecimento de diplomas, concessão de bolsas de estudo, o direito à assistência e socorros públicos, o acesso à legislação do trabalho, previdência social), as medidas administrativas (como o direito à assistência administrativa, aos papéis de identidade, ao documento de viagem, à não aplicação de sanções penais aos que ingressam ou se encontram em permanência irregular), dentre outros (ONU, 1951).

De todas as inovações asseguradas pela Convenção de Genebra de 1951, a substancial encontra-se no artigo 33, o qual dispõe sobre a proibição da expulsão ou do rechaço. Trata-se do princípio da não devolução ou do *non-refoulement*, princípio base do Direito Internacional dos Refugiados, que garante a proibição de deportação do solicitante ao país onde sua vida estava sendo ameaçada. Essencialmente, o princípio do *non-refoulement* “[...] coloca o refugiado à salvaguarda da devolução para uma zona de perigo à sua vida, dando-lhe acesso a um procedimento de reconhecimento de seu *status* e, assim, a oportunidade de reconstrução de sua vida e seus direitos.” (FRIEDRICH; BENEDETTI, 2016, p. 73). Essa salvaguarda consiste na chamada proteção internacional. O que ocorre é o reconhecimento do *status* de refugiado e a concessão da proteção, uma vez que a condição já existe (LUZ FILHO, 2001). O “[...] princípio de *non-refoulement* surge como essencial à realização do direito à proteção internacional, do direito de demandar e usufruir da proteção internacional diante da insegurança humanitária que ameaça a vida do refugiado.” (LUZ FILHO, 2001, p. 178-179). Consagra-se, assim, como uma norma *jus cogens*.

Com as limitações da Convenção de Genebra de 1951 e diante do surgimento de novas categorias de refugiados, sobreveio o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados, suprimindo as restrições temporal e geográfica da Convenção (ONU, 1967). Contudo, “[a] pesar desses dois avanços significativos, a adoção do *Protocolo de 67* não trouxe à tona a discussão sobre a definição de refugiados, mantendo-se a limitação da sua caracterização por violações de direitos civis e políticos.” (JUBILUT, 2007, p. 88). Assim, subsiste a inadequação do conceito tradicional de refúgio, contida na Convenção de Genebra de 1951, a qual ainda vige em termos universais.

O grande problema da definição clássica consiste no fato de que, quando ela foi construída, em 1951, já não se enquadrava adequadamente às necessidades dos refugiados. Essa é a crítica efetuada por representantes das Abordagens de Terceiro Mundo do Direito Internacional (TWAIL). Ou seja, a definição clássica de refúgio não contempla grande parte dos indivíduos que vivenciam a migração forçada hoje. Isso porque os fluxos forçados atuais diferem dos que embasaram a definição clássica. As novas formas de migrações forçadas contemplam causas como: mudanças climáticas, catástrofes ambientais, orientação sexual, violações de direitos humanos, violência generalizada e agressões estrangeiras. Além do mais, os fluxos de refugiados do Sul para o Norte global, geralmente são motivados por situações de privação econômica, as quais se juntam aos demais requisitos da condição de refúgio. Portanto, tem partido do sistema regional de proteção a iniciativa de regular a ampliação da definição de refugiado, como forma de emancipar a proteção aos refugiados das suas matrizes europeias, refletindo as realidades locais dos fluxos de refugiados e de deslocados internos. Contribuem para o feito os continentes africano e latino-americano, mediante a elaboração, respectivamente, da Convenção Africana para Refugiados de 1969 e da Declaração de Cartagena de 1984. Ambos os instrumentos abandonam o elemento subjetivo (o qual tem por base o fundado temor de perseguição), para focar a proteção a partir de elementos de caráter objetivo (SARTORETTO, 2018).

O abandono do elemento subjetivo, ou seja, o fundado temor de perseguição, além de desonerar o indivíduo de um ônus de prova de difícil produção, impõe a obrigação de proteger não apenas um indivíduo que tem temor de perseguição, mas toda uma coletividade de pessoas que se encontram em situação de perigo, dentre elas: grave e generalizada violação de direitos humanos, violência generalizada, agressão estrangeira, situações de desastres ambiental e efeitos de mudanças climáticas. Situações essas que obrigam seres humanos a fugir de seus lares, nos seus países de origem. (SARTORETTO, 2018, p. 110-111)

A abordagem terceiro-mundista realiza a identificação das causas, bem como a construção de soluções locais para o enfrentamento dos problemas. Nesse sentido, o sistema africano dos direitos humanos foi o pioneiro na ampliação da definição de refúgio bem como no estímulo às demais regiões a promoverem semelhante ação. A África apresentava uma realidade de refugiados não amparados pela definição da Convenção de 1951. Pessoas encontravam-se desprotegidas, desassistidas, tendo de fugir de conflitos armados internos gerados por processos de descolonização, de democratização e também de criação de novos Estados (SARTORETTO, 2018).

As tratativas da Convenção Africana para Refugiados de 1969 iniciaram-se na década de 1960, quando a definição clássica ainda apresentava as limitações geográfica e temporal eliminadas somente em 1967 pelo Protocolo de Nova York. O contexto de descolonização promoveu violenta opressão no continente africano, ocasionando conflitos internos e internacionais, violência generalizada e pobreza extrema, os quais colocaram grande parte das pessoas em fluxo forçado. Assim, a Convenção Africana alargou o conceito de refugiados, para incluir as situações de agressão, ocupação externa, dominação estrangeira e de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública (SARTORETTO, 2018).

De igual modo, a América Latina não conseguiu contornar, a partir do conceito tradicional da Convenção de 1951, as questões dos deslocamentos forçados em seus países, comumente relacionadas a conflitos armados e questões econômicas, como a pobreza e o subdesenvolvimento. A Declaração de Cartagena de 1984, ainda que sem poderes de vinculação, contribuiu para a ampliação da definição de refugiado na América Latina. Trata-se de um instrumento de “*soft law*”, uma diretriz no âmbito da OEA, a influenciar os mais variados países na formação de seu direito interno. O termo “refugiado”, para a Declaração de Cartagena contempla, além de conflitos internos, agressão estrangeira, ameaças causadas por violência generalizada e circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, a violação maciça dos direitos humanos (SARTORETTO, 2018). Ou seja, seu grande diferencial está na inclusão da violação aos direitos humanos como causa objetiva para o reconhecimento do *status* de refugiado.

A proteção complementar permite observar que o caráter eurocêntrico, o qual influenciara a criação e a evolução do Direito Internacional dos Refugiados até então, precisa dar lugar à uma proteção mais ampla e coerente com as variadas crises sociais espalhadas pelo mundo. Mahlke (2017) destaca que a proteção complementar visa o fortalecimento dos mecanismos de proteção. A vertente do Direito Internacional dos Refugiados não é uma “ilha jurídica”. Ela faz parte de um arcabouço jurídico mais amplo. De um conjunto normativo que possui fundamentos e princípios semelhantes e demanda interpretação harmônica e abordagem sistêmica. Dessa forma, é possível ainda interpretar a Convenção de Genebra de 1951 à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos e conferir proteção mais ampla aos refugiados e à todas as pessoas que se encontrem em situação de vulnerabilidade decorrente da mobilidade forçada. Aponta-se, portanto, a forte “[...] conexão entre o Direito Internacional dos Refugiados

e a proteção dos direitos humanos, já que as pessoas tornam-se refugiadas porque seus direitos humanos são ameaçados.” (DUTRA, 2016, p. 99).

Em 1991, verificou-se um novo avanço, quando da inserção da população de deslocados internos no escopo de proteção do ACNUR. Além da importância da ação do Alto Comissariado, destaca-se o papel das cortes internacionais na construção do novo paradigma jurídico da proteção internacional aos refugiados. Suas decisões impactam significativamente as fontes, assim como a interpretação, de modo geral, do direito internacional, influenciando a política doméstica dos Estados. As cortes são essenciais para a harmonização e a consolidação do DIR. Diante da ausência de mecanismo específico que realize a supervisão e o controle da matéria, as cortes têm tomado para si a competência, interpretando as normas das convenções regionais, inspiradas na Convenção de 1951 e no Protocolo adicional de 1967 (MAHLKE, 2017).

Essa competência é essencial diante do atual modelo de proteção aos refugiados, por ser um instrumento fundamental para a superação do paradigma nacionalista. Ao cobrar a responsabilidade dos Estados quanto às normas internacionais de proteção aos refugiados e, principalmente, ao estabelecer um *standard* de interpretação uniforme, as Cortes verdadeiramente “internacionalizam” a proteção aos refugiados, evitando interpretações ao sabor dos interesses nacionais. (MAHLKE, 2017, p. 207)

O novo paradigma jurídico de proteção aos refugiados busca promover um regime internacional de proteção mais humano e justo. O aumento cada vez maior do número de refugiados indica que o modelo atual de proteção é insuficiente. Portanto, o novo paradigma demanda a junção de três características principais: a compreensão de que o Direito Internacional dos Refugiados integra um contexto normativo de maior amplitude, representado pelas normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos; a importância das instituições internacionais, mormente das cortes, para a promoção da internacionalização do refúgio; e a necessidade de que os Estados reconheçam o refúgio como um direito que integra o rol dos direitos humanos (MAHLKE, 2017).

Por fim, cabe destacar que no ano de 2016, a Assembleia Geral da ONU gerou um novo plano, um conjunto de compromissos, que visa o aprimoramento da proteção a refugiados e migrantes. Trata-se da Declaração de Nova York, a qual reconhece que os deslocamentos forçados atingiram um nível historicamente alto, razão pela qual busca, enquanto declaração política, promover uma melhor garantia dos direitos dos refugiados e migrantes, mediante o compartilhamento das responsabilidades em escala global. Representa um convite à comunidade internacional, para intensificar ou

revolucionar a forma de engajamento com os refugiados. Assim, em 2016, foram 193 os Estados-membros da ONU que adotaram a Declaração de Nova York. A partir do marco Compreensivo de Resposta a Fluxos de Refugiados (cuja tradução, em inglês, fica *Comprehensive Response to Refugee - CRR*), a Declaração propõe uma maior assistência aos países de acolhimento, com a elaboração de abordagens sustentáveis e abrangentes. O objetivo final consiste na adoção de um pacto global para migrações seguras, ordenadas e regulares, um novo marco regulatório sobre o deslocamento forçado (ACNUR, 2018a; ONUBR, 2018a).

O Pacto Global deve considerar que a migração internacional é um fenômeno heterogêneo, que envolve diferentes contingentes de imigrantes e emigrantes, com necessidades e especificidades que devem ser contempladas para o acesso e exercício pleno de seus direitos humanos e de migrantes. Deve considerar se tratar de migrações por envolver diferentes processos sociais e grupos migrantes. (BAENINGER, 2018, p. 18)

Com o aumento da mobilidade humana ao redor do mundo, muitas crianças estão migrando, pelos mais variados motivos (como violência, pobreza extrema, crime organizado, reunificação familiar, guerra, perseguição política, recrutamento forçado, dentre outros), para outros países ou mesmo dentro do seu próprio país, no chamado deslocamento interno. As crianças em situação de refúgio são crianças que estão passando por um processo de migração forçada em razão do temor ou perseguição por motivos de raça, religião, grupo social, nacionalidade ou opiniões políticas. No contexto da proteção regional, tomando por base a Declaração de Cartagena de 1984, são crianças que, além desses motivos oriundos da definição clássica, fogem de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas devido à agressão estrangeira, aos conflitos internos, às ameaças motivadas por violência generalizada, às circunstâncias que perturbam a ordem pública, ou mesmo em virtude da violação maciça dos direitos humanos. De acordo com dados do ACNUR, em 2017, as crianças constituíram a metade (52%) da população de refugiados (UNHCR, 2018a).

O primeiro ponto a se destacar, ao abordar a temática da criança na condição de refugiada, consiste na necessária percepção de que a criança é um ser vulnerável. A primeira vulnerabilidade, portanto, advém da própria condição de ser criança. Isso decorre do fato de encontrar-se em processo de desenvolvimento, sendo, em razão disso, estruturalmente mais frágil. Por não possuir os meios para se defender sozinha, a criança acaba sendo, com maior facilidade, objeto de vitimação (VERONESE, 1998, p. 32). Depende do adulto física, econômica e afetivamente para sobreviver. Contudo,

“[...] ser vulnerável não é o mesmo que ser incapaz, mas significa ter por direito a condição de superar os fatores de risco que podem afetar o seu bem-estar.” (SIERRA; MESQUITA, 2006, p. 149-150).

A criança que vivencia o refúgio apresenta vulnerabilidade aumentada. Dependendo do contexto do deslocamento, pode acumular uma situação de dupla ou tripla vulnerabilidade. Isso porque, além de ser criança (o que representa a primeira vulnerabilidade) e de estar em situação de refúgio (o que a expõe aos mais variados riscos), ela pode ainda vivenciar uma situação de trabalho infantil, de sequestro, de aliciamento em redes de tráfico sexual ou trabalho escravo, ficando à mercê de muitos outros abusos.

No caso da criança em situação de refúgio, a investida migratória acontece por não ser mais possível permanecer em seu local de origem. Ela parte de uma situação de violência ou ameaça à sua vida, dignidade e proteção (ou de sua família), para buscar alento em outro país. No entanto, ao longo de todo o processo migratório, a criança vivenciará ou ficará exposta às mais variadas e inusitadas violações aos seus direitos fundamentais.

Os riscos das travessias, especialmente nos casos das migrações irregulares, são muitos. Esses riscos são enfrentados por crianças que viajam acompanhadas de seus pais ou familiares, por aquelas que migram na companhia de terceiros (os quais podem ser, inclusive, os próprios coiotes ou atravessadores), mas principalmente por crianças que viajam desacompanhadas. As crianças desacompanhadas são aquelas que, além de estarem separadas de seus pais ou parentes, viajam sem a companhia de qualquer outro adulto legal ou costumeiramente responsável.

De acordo com pesquisas, a Europa é o local que mais recebe imigrantes no mundo (WENDEN, 2016). Embora o fluxo de migrantes e refugiados que migram para a Europa tenha diminuído, as taxas de mortes na travessia do Mediterrâneo continuam aumentando vertiginosamente. Considerando apenas o ano de 2018, do início do ano até meados de outubro, os registros apontam que mais de 1,7 mil pessoas perderam suas vidas nas rotas oceânicas (ONUBR, 2018b). Muitas delas eram crianças. Ou seja, a morte por afogamento é um risco fatal que enfrentam na rota mediterrânea.

Os afegãos representam um dos maiores grupos de solicitantes de refúgio na Europa. Muitas crianças afegãs começaram suas jornadas sozinhas ou acabaram se separando dos pais no meio da viagem. A maioria dessas crianças são, na verdade, migrantes de segunda geração, que já viviam em outros países e partiram dali para a

Europa. Muitas vezes, as crianças são enviadas na frente, na companhia de outras pessoas, com o apoio e o consentimento de suas famílias, correndo os mais variados riscos. Ao fazer a travessia, as crianças, em sua maioria meninos entre 13 e 17 anos, arriscam sua saúde e segurança, em busca de refúgio no continente europeu. Ficam vulneráveis a todo tipo de abuso: violência física, assédio de contrabandistas ou de agentes da lei, exploração sexual, dentre outros (IOM, 2017).

O segundo maior receptor de imigrantes no mundo são os Estados Unidos da América (EUA), o qual contempla o fluxo de refugiados advindos da América Central. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) publicou em 2016 um relatório⁹, o qual revelara o aumento no número de apreensões, nas fronteiras mexicanas, de pessoas menores de idade, originárias dos países do Triângulo Norte da América Central, migrando desacompanhadas, com o objetivo de ingressar irregularmente nos Estados Unidos. Segundo o relatório, somente no ano de 2014, foram contabilizadas 69.000 apreensões de crianças nessa situação (OIT, 2016). Ou seja, são crianças que fogem da violência e pobreza de Honduras, Guatemala e El Salvador, países assolados por uma intensa crise humanitária, com forte atuação das gangues.

O deslocamento de pessoas centro-americanas para a América do Norte ainda persiste. São milhares de pessoas, incluindo um número indeterminado de crianças, que viajam em condições de intensa vulnerabilidade e alto risco (ONUBR, 2018c). As crianças, mormente as que fazem o trajeto desacompanhadas, acabam sujeitas aos comandos dos atravessadores, expostas aos mais severos riscos e privações. Ao longo de toda a viagem, especialmente no cruzamento das fronteiras, enfrentam o desgaste físico, psicológico, cansaço, fome, sede, condições climáticas extremas, doenças ou mesmo a morte (SILVA QUIROZ; CRUZ PIÑEIRO, 2013). No trânsito pelo México, as crianças desacompanhadas correm risco de sequestro, extorsão por redes criminosas, exploração laboral e sexual, dentre outros abusos (IOM, 2017).

As histórias são inúmeras sobre a falta de informação sobre o que as espera, o abandono dos coitotes, os assaltantes que se encontram na estrada, os dias e noites na estrada, os riscos físicos de permanecer nas áreas desérticas (desidratação, picadas, bolhas, sangramentos) ou perdas entre as colinas, as violações contra as mulheres, dentre outras.¹⁰ (RAMIREZ ROMERO et al, 2009, p. 63-64, tradução minha)

⁹ Intitulado: “En la ruta de las ilusiones: adolescentes trabajadores migrantes de 14-17 años en los países del Triángulo Norte de Centroamérica – Caracterización y recomendaciones para la acción” (OIT, 2016).

¹⁰ No original: “Las historias son innumerables sobre la falta de información acerca de lo que les espera, el abandono de los coyotes, los asaltantes que se encuentran en el camino, los días y noches de

Boa parte das crianças que são detidas nas fronteiras entre o México e os Estados Unidos, são encaminhadas para centros de detenção de migração. Além de ser uma prática que viola os direitos fundamentais e o melhor interesse das crianças, os centros de detenção de migrantes localizados no México já foram considerados como inadequados para o acolhimento de crianças. Contudo, a despeito disso e, não obstante a lei mexicana proibir expressamente a detenção de crianças, as estatísticas apontam que, somente no ano de 2016, foram contabilizadas a apreensão de 40.542 crianças nos respectivos centros (AMNESTY INTERNATIONAL, 2017).

Os Estados Unidos da América que, no governo de Donald Trump, adota uma política migratória de “tolerância zero”, deu causa, no ano de 2018, à uma irreparável violação aos direitos de crianças migrantes e refugiadas. Ao tentar barrar o fluxo de migrantes que chegam da América Central e do México, todos os meses, pela fronteira sul, Trump ordenou a prisão de todos os migrantes indocumentados apreendidos pela autoridade migratória e a separação das crianças de seus pais. Em poucas semanas, procedeu-se à separação de centenas de crianças (incluindo um bebê de 12 meses), as quais foram encaminhadas para um centro de detenção. Enquanto as crianças iam para o respectivo centro, os pais cumpriam penas por terem ingressado nos Estados Unidos irregularmente ou então aguardavam, detidos, o processamento do pedido de refúgio (ONUBR, 2018d; ONUBR, 2018e).

O fato gerou polêmica e motivou a atuação dos movimentos de direitos civis, bem como protestos em vários países. Em junho de 2018, após duras críticas ao seu governo, Trump assinou um decreto, encerrando as separações de crianças. Contudo, ainda não conseguiu promover a reunificação de todas as crianças afastadas de seus pais. A ação do governo americano, segundo o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), constitui-se em clara violação aos direitos das crianças (ONUBR, 2018d; ONUBR, 2018e). O UNICEF, por sua vez, alertou para as consequências traumáticas que a separação familiar, movida por autoridades migratórias, acarreta na vida das crianças (ONUBR, 2018f).

Não obstante todos os riscos enfrentados nas travessias, as crianças migrantes e refugiadas, ao chegarem no país de acolhimento, deparam-se com outros riscos e violações aos seus direitos: discriminação, negação do direito à convivência familiar,

camino, los riesgos físicos de permanecer en las zonas desérticas (deshidratación, picaduras, ampollas, sangrados) o perdidos entre los cerros, las violaciones a las mujeres, entre otras”.

obstáculos para o registro do nascimento, acesso à saúde e à educação, além das demais barreiras inerentes ao processo de integração local, como o conhecimento do idioma e a adaptação local (MILESI; ANDRADE; PARISE, 2016; MARTUSCELLI, 2014). As crianças que se encontram em campos de refugiados (nas chamadas zonas de segurança), enfrentam a precariedade das condições de segurança, alimentação, educação e saúde (MARTUSCELLI, 2018). Além disso, os “[c]ampos de refugiados, por serem desprotegidos, estarem perto de regiões de fronteira e reunirem um grande número de crianças, são locais utilizados por grupos que empregam crianças soldado.” (MARTUSCELLI, 2018, p. 213).

É preciso um cuidado redobrado, tanto das autoridades policiais e migratórias, quanto dos profissionais que atuam no atendimento a migrantes e refugiados, para a compreensão das vulnerabilidades e dos direitos das crianças. Embora a Convenção de Genebra de 1951 não mencione especificamente a questão da criança, seu teor se aplica às crianças em situação de refúgio. O princípio do *non-refoulement*, previsto no artigo 33 da Convenção de 1951, ampara igualmente todas as crianças solicitantes de refúgio. Além da referida proteção, é preciso considerar também o disposto na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, a qual, no seu artigo 22, dispõe que os Estados assegurarão, mediante adoção das medidas pertinentes, que a criança que possua o *status* de refugiada ou que tente obter a condição de refugiada receba a proteção e a assistência humanitária adequadas, independentemente de estar sozinha ou acompanhada dos pais ou de terceiros. O artigo assegura, ainda, a cooperação dos Estados para a proteção e ajuda à criança em situação de refúgio. Se preciso, deverão localizar seus pais ou outros membros da família, permitindo a reunião da criança com a família. Todos os demais direitos, presentes na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, aplicam-se à criança em situação de refúgio (MARTUSCELLI, 2018).

A criança na condição de refugiada é amparada, portanto, pela Convenção de Genebra de 1951, pela Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, mas também pela proteção dos regulamentos internos de cada país. Independente de sua origem ou situação migratória, a criança na condição de refugiada é, antes de tudo, criança. Assim, a questão deve ser tratada, sempre, tendo como norte a proteção integral. No entanto, para proteger uma criança, a qual encontra-se em situação de refúgio, “[...] da maneira integral que ela merece, faz-se necessário garantir que ela possa se expressar, que suas considerações sejam de fato escutadas e que ela possua

espaços participativos para se desenvolver.” (MARTUSCELLI, 2014, p. 284). Isso demanda o reconhecimento e respeito à criança como sujeito de direitos. Para Sierra e Mesquita (2006, p. 151), “a criança é menos protegida onde ela é menos visível”. É preciso, então, promover a visibilidade, como também o empoderamento das crianças em situação de refúgio, o que se inicia com a garantia do acesso ao procedimento do refúgio, mesmo quando desacompanhadas (MARTUSCELLI, 2018). “Reconhecer que as crianças fazem parte de um grupo social específico que pode ser perseguido por causa da condição de infância é um primeiro passo rumo à garantia de sua proteção internacional.” (MARTUSCELLI, 2018, p. 220). A visibilidade será possível através da socialização e de uma abordagem de direitos fundada nos direitos humanos.

2.3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A OPINIÃO CONSULTIVA N. 21 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O desenvolvimento de uma comunidade internacional que promova a paz, o progresso social, a segurança internacional e melhores condições de vida para todos mediante o respeito à liberdade, à justiça e às obrigações decorrentes dos tratados internacionais, demanda a cooperação entre os Estados. Essa cooperação pode se dar de forma livre, a partir da boa vontade e do desejo dos Estados em resolver problemas conjuntamente; da ratificação de um tratado, gerando o comprometimento mútuo entre as partes; ou então, através da criação de organizações internacionais especialmente destinadas ao enfrentamento de problemas comuns e à persecução de objetivos em conjunto (MENEZES, 2007).

A cooperação internacional apresenta previsão na própria Carta da ONU, como verdadeiro propósito das Nações Unidas. Nesse sentido, para além de manter a paz e a segurança internacionais, de desenvolver relações amistosas entre as nações, as Nações Unidas têm como propósito, consoante disposição do artigo 1º, conseguir a cooperação internacional, visando à resolução de problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, bem como a promoção e o estímulo ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais a todos, sem qualquer distinção de raça, sexo, língua ou religião (ONU, 1945).

Assim, uma das funções ou atribuições da Assembleia Geral da ONU, prevista no artigo 13 da Carta, consiste na realização de estudos e recomendações destinados

a promover a cooperação internacional nos terrenos político, econômico, educacional, social, cultural e sanitário (ONU, 1945). Ou seja,

[q]uando o legislador internacional definiu a cooperação como um princípio geral, acabou por envolver o compromisso de cooperação dos Estados nos mais variados setores da sociedade internacional, como a área científica, tecnológica, no campo político, militar, social, cultural, econômico, nos Direitos Humanos, meio ambiente, comércio, no combate à fome etc. Nesse aspecto, as organizações internacionais têm sido reconhecidas como impulsionadoras do processo de cooperação internacional, pois desenvolvem o ambiente do debate em um foro conjunto de Estados para resolução de problemas comuns. (MENEZES, 2007, p. 211)

A chamada à cooperação internacional, prevista na Carta da ONU, é reforçada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, tanto em seu preâmbulo quanto no artigo 22, o qual assegura a todo ser humano, como membro da sociedade, o direito à segurança social e à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, mediante o esforço nacional, a cooperação internacional e de acordo com os recursos e a organização de cada Estado (UNESCO, 1948). Vale frisar que “[a]s constantes trocas internacionais, consequência direta de um mundo que se constata realmente globalizado, exigem que os Estados mantenham canais de auxílio mútuo eficazes [...]” (CAVALLIERI, 2015, p. 197).

A cooperação não pode ser compreendida como mero ato de cortesia entre os Estados. Ela representa verdadeiro dever, fundamentado nos conceitos de alteridade, dignidade e solidariedade. O dever de cooperação internacional possui caráter moral e jurídico. É um dever moral, na medida em que é eticamente desejável cooperar com o outro, esperando-se, do outro, idêntica cooperação. É um dever jurídico, pois sua norma encontra-se positivada e passível de ser implementada pela estrutura política internacional. A cooperação representa, também, um imperativo categórico em razão de sua universalidade (devido à satisfação dos projetos alheios) e de sua necessidade (POZZATTI JUNIOR, 2017). “Nessa perspectiva, a concretização da dignidade humana se coloca como o fundamento maior do dever de cooperação.” (POZZATTI JUNIOR, 2017, p. 600).

No que tange à proteção aos refugiados, o princípio da cooperação entre os Estados se faz igualmente necessário. A Convenção de Genebra de 1951 dispõe no seu preâmbulo que a Organização das Nações Unidas se esforça para assegurar aos refugiados o amplo exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, e que a solução satisfatória dos problemas ligados à temática não será possível sem a

cooperação internacional. Mais adiante, no artigo 35, estabelece o comprometimento dos Estados em cooperarem com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). A Convenção, portanto, reforça a necessidade da cooperação internacional para a solução do “problema” do fluxo de refugiados (ONU, 1951). No presente caso, não se trata apenas da cooperação entre os Estados, mas também da cooperação dos Estados com o Alto Comissário.

O ACNUR, além de ajudar e proteger refugiados, objetiva encontrar soluções que lhes oportunizem a reconstrução de suas vidas. Essas soluções recebem o nome de “soluções duradouras” e são, portanto, maneiras de garantir paz e dignidade às pessoas em situação de refúgio. Oficialmente, existem quatro soluções: a integração local, o reassentamento, a repatriação voluntária, a reunião familiar e a assistência em dinheiro. No entanto, três delas são as mais aplicadas: a integração local, que trata da inserção do refugiado na comunidade de acolhida; a repatriação voluntária, que é quando a pessoa em situação de refúgio decide retornar ao seu país de origem em razão do término do conflito, do encerramento dos atos de perseguição e/ou violência e a restauração da estabilidade; e o reassentamento, que ocorre quando o refugiado não pode voltar ao país de origem, tampouco receber a proteção ou integração no primeiro país de acolhida e acaba sendo transferido para um terceiro país, que dispõe de políticas de reassentamento (MARTUSCELLI, 2018; ACNUR, 2018b).

As soluções duradouras serão melhor implementadas quanto maior for a ação de cooperação dos Estados para com o ACNUR. Durante o ano de 2017, foram feitos aproximadamente 2,7 milhões de novos registros de pessoas em situação de refúgio, o que corrobora a indispensabilidade da cooperação internacional para a solução da crise do deslocamento forçado. Ao final de 2017, a Turquia continua sendo o país que acolhe o maior número de refugiados do mundo: contabiliza 3,5 milhões, dentre sírios, iraquianos, iranianos e afegãos. A cooperação com o ACNUR não se restringe aos Estados-partes. Contempla o setor privado, as instituições financeiras internacionais, a sociedade civil, as universidades e as instituições religiosas (UNHCR, 2018a).

O Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares representa verdadeiro projeto de cooperação internacional. O referido pacto integra a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em setembro de 2015, a qual foi elaborada com a participação dos Estados, da sociedade civil global e de outros atores. A Agenda 2030 reúne um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas complementares, os

quais buscam complementar os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O objetivo 10 da Agenda 2030 trata da redução das desigualdades e conta com a meta de número 10.7, que visa: “facilitar a migração e a mobilidade ordenadas, seguras, regulares e responsáveis das pessoas, entre outras coisas mediante a aplicação de políticas migratórias planejadas e bem gerenciadas” (OIM, 2018, p. 27).

A inclusão da migração nos ODS estabelece um precedente importante para que a governança da migração possa progredir nos próximos anos. O princípio da universalidade que sustenta os ODS é especialmente significativo para a migração, uma vez que pode promover a colaboração internacional sobre o tema. A aplicabilidade de todos os objetivos dos ODS a todos os países destaca como cada um deles pode desempenhar um papel na migração e proporciona um marco para avançar para uma governança internacional da migração mais efetiva, baseada em alianças mundiais. Com isso, se vai mais além da noção de classificar os países como países de origem, trânsito e destino, e as correspondentes funções e responsabilidades migratórias de cada um deles e, em seu lugar, se estabelece que todos os países devem participar conjuntamente na governança da migração.¹¹ (OIM, 2018, p. 14, tradução minha)

A despeito do desejo e atuação da ONU no sentido de fomentar a consciência às nações, de que é possível uma governança internacional da migração mais efetiva mediante a participação conjunta e o compartilhamento de responsabilidades e ações, subsiste, na prática internacional, especialmente por parte de países europeus, uma inclinação para deturpar o princípio da repartição dos encargos (*burden sharing*).

O termo *burden sharing*, utilizado pela primeira vez na década de 1950, quando dos debates da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), possui hoje uma carga pejorativa, principalmente quando se refere ao respeito aos direitos humanos dos refugiados. Esse princípio é utilizado, com relação à atenção à migração forçada, para discussão da partilha de custos e benefícios entre os países. Essencialmente, busca a cooperação entre os Estados para uma melhor gestão da questão atinente à migração forçada (MAHLKE, 2017).

¹¹ No original: “La inclusión de la migración en los ODS establece un precedente importante para que la gobernanza de la migración pueda progresar en los próximos años. El principio de universalidad que sustenta los ODS es especialmente significativo para la migración, ya que puede promover la colaboración internacional sobre el tema. La aplicabilidad de todos los objetivos de los ODS a todos los países subraya cómo cada uno de ellos puede desempeñar un papel en la migración y proporciona un marco para avanzar hacia una gobernanza internacional de la migración más efectiva basada en alianzas mundiales. Con ello se va más allá de la noción de clasificar a los países como países de origen, tránsito y destino, y las correspondientes funciones y responsabilidades migratorias de cada uno de ellos, y, en su lugar, se establece que todos los países deben participar conjuntamente en la gobernanza de la migración.”

O princípio engloba duas atividades: i) o auxílio financeiro a países de refúgio, em geral países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, para ajudar a manter os refugiados que para lá se dirigem, especialmente para financiar as atividades do ACNUR no país; ii) o segundo tipo é uma ajuda “física”, em oposição à mera ajuda financeira, auxiliando na dispersão e reassentamento dos refugiados em determinada área. (MAHLKE, 2017, p. 85)

A literatura sobre a repartição dos encargos tem dado pouca atenção à questão da migração forçada. Contudo, há maneiras de os países contribuírem com a proteção aos refugiados. O *burden sharing* inclui medidas proativas, como o envio de forças de paz para o local do conflito, a fim de prevenir ou conter a migração forçada e parar o aumento potencial de situações de refúgio. Por sua vez, dentre as medidas reativas, os autores citam a admissão de refugiados no território nacional e outras provisões para lidar com as consequências após o surgimento das demandas de refugiados (THIELEMANN; DEWAN, 2004).

No entanto, embora tenha surgido para indicar a cooperação entre os Estados receptores, o princípio do *burden sharing* tem perdido em muito sua caracterização. Ganhou outra conotação, onde a solidariedade não é mais a base e o auto-interesse sobressai na ação. Trata-se de uma alternativa à recepção dos refugiados levada a efeito principalmente por países da Europa que não querem mais arcar com os custos sociais e políticos da recepção de pessoas em situação de refúgio. Essa alternativa consiste na oferta de recursos para a manutenção de campos de refugiados na própria região de origem da pessoa. Transfere-se, portanto, a responsabilidade a países que possuem menos condições de oferecer a proteção adequada. Tal ação evita o fluxo de refugiados para o continente europeu e, conseqüentemente, alivia os custos e as responsabilidades dos países europeus com o acolhimento de pessoas em situação de refúgio (MAHLKE, 2017).

Dentre as críticas ao *burden sharing*, a mais antiga, já externada na década de 1960, aponta que os países maiores acabam arcando com o maior peso financeiro das operações na provisão de auxílio. Contudo, um novo estudo realizado entre 1994 e 2002 revelou uma atuação bem maior, na concessão de asilo e de refúgio, entre os países menores. Isso demonstra que não são os países grandes os que mais atuam no socorro aos refugiados, mas que há amplo envolvimento de países considerados menores, como é o caso da Bélgica, Holanda e Suíça (THIELEMANN; DEWAN, 2004). O que também se confirma com a forte atuação da Turquia, segundo dados de 2017.

Portanto, o atual modelo de proteção aos refugiados, que demanda cooperação estatal para um maior êxito, apresenta certo esgotamento. Permanece o aumento no número de refugiados e de deslocados internos no mundo e uma visível dificuldade estrutural em administrar a questão. Isso indica que as normas sobre refúgio, por si só, não dão conta de comprometer os Estados a ofertar-lhes a necessária proteção (MAHLKE, 2017). A consequência dessa resistência é a tomada de ações adicionais, por parte das Nações Unidas, como a proposta de um Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares, visando intensificar o engajamento dos Estados na proteção às pessoas em situação de refúgio.

Outra ação crucial, dessa vez no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), foi a emissão, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, do Parecer Consultivo nº 21 (ou Opinião Consultiva nº 21), no dia 19 de agosto de 2014, determinando os “direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional” (CORTEIDH, 2014), em resposta à solicitação formulada pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

O parecer consultivo consiste em uma das atribuições da Corte Interamericana, a exemplo da emissão de sentenças e da adoção de medidas cautelares provisórias, podendo ser solicitado pelos Estados ou mesmo por quaisquer outros órgãos da OEA. Ele representa um guia interpretativo, verdadeira orientação sobre a interpretação ou o sentido da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou de qualquer outro tratado relativo à proteção aos direitos humanos nos Estados americanos. O parecer gera padrões de direitos humanos, sobre os temas consultados, à toda região (IPPDH, 2014; OEA, 1969).

Geralmente, os pareceres consultivos são requeridos pelos Estados-partes da Convenção, os quais já reconheceram previamente a jurisdição obrigatória da Corte. Ou então, são solicitados pela própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos (RAMOS, 2014). Em iniciativa inédita, no dia 7 de julho de 2011, os quatro Estados-partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), quais sejam: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, fundamentados no artigo 64.1 da Convenção Americana, apresentaram à Corte IDH, em conjunto, um pedido de Parecer Consultivo sobre a infância migrante, a fim de que o Tribunal determinasse de forma mais precisa as obrigações dos Estados quanto às medidas a serem tomadas a respeito de meninos e meninas associados à sua condição migratória ou à de seus pais. Na realidade, objetivavam o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos das crianças

migrantes, considerando o alto número de migrantes indocumentados na América Latina e no Caribe, especialmente de crianças migrando nessa condição, acompanhadas de seus pais, separadas ou desacompanhadas, as quais, em total vulnerabilidade, acabam privadas de sua liberdade, sob a imputação de infração às normas migratórias (CORTEIDH, 2014). A ideia, portanto, “[...] surgiu da grave situação de violação de direitos que atravessa esse grupo que migra por motivos econômicos, culturais ou políticos no continente.” (IPPDH, 2014, p. 2).

Ao expor o contexto migratório e as considerações que originaram a consulta, os Estados solicitantes ponderaram sobre a necessidade de a Corte IDH definir com mais precisão os padrões, os princípios e as obrigações concretas a serem respeitados pelos Estados quanto ao tema dos direitos humanos de pessoas migrantes, especialmente no que tange aos direitos de crianças migrantes e de filhos e/ou filhas de migrantes. Buscavam uma interpretação das situações de acordo com a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, da Convenção Americana de Direitos Humanos e da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (CORTEIDH, 2014). A solicitação contemplou, portanto, os seguintes assuntos:

1. Procedimentos para a determinação das necessidades de proteção internacional e de medidas de proteção especial dos meninos, meninas e adolescentes migrantes;
2. Sistema de garantias que deveria aplicar-se nos procedimentos migratórios que envolvam meninos, meninas e adolescentes migrantes;
3. Padrões para a aplicação de medidas cautelares em um procedimento migratório sobre a base do princípio de não detenção de meninas e meninos migrantes.
4. Medidas de proteção de direitos que deveriam dispor-se de maneira prioritária e que não implicam restrições à liberdade pessoal.
5. Obrigações estatais em casos de custódia de meninos e meninas por motivos migratórios.
6. Garantias do devido processo perante medidas que impliquem [na] privação da liberdade de meninos e meninas no âmbito de procedimentos migratórios.
7. Princípio de não devolução em relação a meninas e meninos migrantes.
8. Procedimentos para a identificação e tratamento de meninos e meninas eventuais solicitantes de asilo ou refúgio.
9. O direito à vida familiar dos meninos e meninas em casos de dispor-se a expulsão por motivos migratórios de seus pais. (CORTEIDH, 2014, p. 3-4)

Foram nove pontos ou consultas, os quais foram detalhadamente abordados nas mais de 100 páginas do relatório do Parecer Consultivo OC-21/14, especialmente nos capítulos VII a XV, que respondem, efetivamente, às temáticas acima elencadas. Para a elaboração da resposta ou opinião consultiva, a Corte IDH destacou que seus critérios interpretativos encontram consonância com o disposto “[...] na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, principalmente no que concerne as regras gerais

de interpretação dos tratados internacionais de natureza consuetudinária.” (LIMA, 2017, p. 103). Destacou também que o trabalho interpretativo não visa apenas apontar o sentido, propósito ou a razão das normas, mas, principalmente, auxiliar os Estados-membros e os órgãos da OEA no cumprimento de suas obrigações internacionais, bem como no desenvolvimento de políticas públicas em direitos humanos, no presente caso específico, relacionadas com a temática de crianças no contexto migratório. As interpretações feitas objetivam, com efeito, contribuir para o fortalecimento do sistema de proteção aos direitos humanos (CORTEIDH, 2014).

De início, algumas observações gerais foram levantadas. A primeira delas é a de que as disposições da Convenção Americana inspiraram o desenvolvimento de todo o parecer consultivo. Em razão disso, destaca o dever dos Estados, consoante o disposto no artigo 1.1 da Convenção, de assegurar o respeito e a garantia dos direitos humanos a toda pessoa sujeita à sua jurisdição. Isso inclui qualquer pessoa que se encontre em seu território ou que, de alguma forma, se submeta à sua autoridade, responsabilidade ou controle (CORTEIDH, 2014).

A segunda consideração, novamente embasada na disposição convencional, é a de que o respeito às pessoas sujeitas à sua jurisdição (que no caso da consulta são crianças migrantes e refugiadas) independe da conformidade ou não do ingresso da pessoa com o disposto na legislação interna estatal. Os direitos da pessoa devem ser respeitados por fundamentarem-se nos atributos da pessoa humana, pouco importando se é ou não seu nacional, se reside ou não em seu território, se encontra-se legalmente no país ou apresenta situação migratória irregular. Tampouco importa o motivo ou a causa do deslocamento. Nada disso interfere no dever estatal de respeitar e fazer respeitar os direitos humanos das pessoas que se encontrem sob sua jurisdição. A Corte destaca, ainda, a obrigação geral dos Estados de adequarem as suas normativas internas às normas da Convenção Americana, garantindo os direitos nela reconhecidos e adotando medidas que efetivem esses direitos. Trata-se da aplicação prática dos padrões de proteção dos direitos humanos das pessoas migrantes, os quais não se limitam ao texto constitucional, mas abarcam até mesmo as disposições jurídicas de caráter regulamentar (CORTEIDH, 2014).

Já a terceira disposição, igualmente fundamentada na Convenção, diz respeito à obrigação dos Estados de adotarem medidas de proteção a favor das crianças em virtude de sua condição. Ou seja, toda criança é um sujeito de direitos e, como tal, deve ser protegida, para que possa viver e desenvolver-se com o pleno proveito de

suas potencialidades (CORTEIDH, 2014). Em razão da condição peculiar (de pessoa em processo de desenvolvimento) é que a Corte determina que “[...] as medidas de proteção pertinentes a favor das crianças sejam especiais ou mais específicas que as decretadas para o resto das pessoas, isto é, os adultos.” (CORTEIDH, 2014, p. 24). Nesse sentido, as crianças não apenas gozam dos mesmos direitos que os adultos, como também são titulares de direitos adicionais ou complementares. Tanto a Convenção quanto a Declaração Americana estabelecem que, devido à sua peculiar vulnerabilidade, as crianças têm direito a um tratamento preferencial, sendo essa obrigação não só do Estado, mas também da sociedade e da família. Assim, ao elaborar, adotar e implementar as políticas migratórias às pessoas menores de 18 anos, os Estados devem observar e priorizar os direitos humanos a partir de uma perspectiva dos direitos das crianças, respeitando-se a proteção integral, bem como os princípios: da não discriminação; do interesse superior da criança; do respeito ao direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento; além do princípio do respeito à opinião da criança em todo procedimento que lhe diga respeito (CORTEIDH, 2014).

Assim, é necessário recordar que o princípio do interesse superior implica, como critério reitor, tanto na sua consideração primordial na elaboração das políticas públicas e na elaboração de normativa sobre a infância, como na sua aplicação em todas as ordens relativas à vida da criança. No contexto da migração, qualquer política migratória respeitosa dos direitos humanos, assim como toda decisão administrativa ou judicial relativa tanto à entrada, permanência ou expulsão de uma criança, como à detenção, expulsão ou deportação de seus progenitores associada à sua própria situação migratória, deve avaliar, determinar, considerar e proteger, de forma primordial, o interesse superior da criança afetada. (CORTEIDH, 2014, p. 25-26)

Para o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), o Parecer Consultivo nº 21 avançou nos padrões de proteção internacional, trazendo definição, inclusive para as crianças que não se enquadram nos requisitos necessários para a obtenção da condição de refugiadas e que, no entanto, carecem de proteção complementar. A opinião consultiva da Corte IDH cria diversas obrigações e garantias essenciais para a efetivação da proteção às crianças migrantes e refugiadas. O IPPDH destaca ainda que, dentre os pontos abordados, há quatro temas centrais, os quais representam claro avanço na proteção aos direitos humanos. São eles: a proibição da privação da liberdade; o direito à vida familiar; o princípio da não devolução e a identificação dos riscos (IPPDH, 2014).

O primeiro tema trabalhado pela Corte é o da identificação dos riscos, o qual encontra-se disposto no capítulo VII do Parecer Consultivo nº 21. O referido capítulo responde à consulta de nº 1, que questiona quais os procedimentos que deveriam ser adotados pelos Estados no intuito de identificar os diferentes riscos aos direitos das crianças migrantes e de traçar as necessidades e medidas de proteção necessárias. Assim, pontuou a Corte sobre a necessidade de que a definição de refugiado, contida na Convenção de Genebra de 1951 e na Declaração de Cartagena de 1984 (definição ampliada) seja interpretada também sob a perspectiva da idade e do gênero. Ou seja, quando da análise dos elementos da definição de refugiado, é preciso considerar as formas com que se manifestam as perseguições às crianças. Essas formas incluem o recrutamento, o tráfico e a mutilação genital feminina. Tal consideração é necessária porque as crianças em situação de refúgio possuem legitimidade para apresentar, em seu próprio nome, mesmo quando desacompanhadas, solicitação de reconhecimento da condição de refugiados. Por este motivo é fundamental que as autoridades ou os profissionais habilitados reconheçam as situações de perseguição e risco às crianças (CORTEIDH, 2014; IPPDH, 2014).

Ao destacar os riscos, a Corte descreve os deveres dos Estados receptores. O primeiro deles é o de permitir que as crianças peticionem o requerimento de asilo ou do estatuto de refugiado. A partir desse dever, nasce a proibição de rechaçar a criança na fronteira sem uma prévia e adequada análise da sua petição individual. Ainda, é dever dos Estados a não devolução das crianças para o país que coloque sua vida, liberdade, segurança ou integridade em risco. Nem mesmo o envio para um terceiro país, que posteriormente lhe devolva para onde sua vida estava sendo ameaçada. Por fim, é dever dos Estados conceder a proteção internacional às crianças que se enquadrem nos critérios para o recebimento da proteção, o que inclui a extensão da proteção a outros membros familiares da criança, visando a preservação da unidade familiar (CORTEIDH, 2014).

Os Estados são, portanto, obrigados a proceder à identificação das crianças que requeiram a proteção internacional, por meio de uma avaliação inicial, que lhes resguardem a segurança e a privacidade, mediante um tratamento adequado e individualizado. A avaliação inicial indicará as medidas de proteção especial a serem adotadas, as quais fazem parte da chamada obrigação positiva dos Estados. Consta ainda do parecer que as autoridades fronteiriças não devem impedir o ingresso de crianças migrantes no território nacional, tampouco exigir-lhes documentação que não

possam ter ou apresentar no momento da abordagem. Ao contrário, a criança deve ser encaminhada prontamente ao pessoal qualificado a realizar a avaliação das suas necessidades de proteção. O procedimento de avaliação inicial deve contar com mecanismos efetivos para determinar sua identidade, bem como a de seus pais e irmãos, sendo obrigação do Estado manter uma base de dados com as informações de todas as crianças que ingressam no país. Nessa etapa inicial, de identificação e avaliação, são elencados alguns objetivos básicos, como: a garantia de um tratamento de acordo com a condição ou idade da criança; a identificação se a criança migrou desacompanhada ou separada; a determinação da nacionalidade ou condição de apátrida da criança; os motivos da saída do país de origem ou da separação familiar e as vulnerabilidades da criança; e a adoção de medidas de proteção especial que se fizerem necessárias e pertinentes (CORTEIDH, 2014).

Outro tema central trata da proibição da privação da liberdade da criança. O parecer afirma que a privação de liberdade de crianças migrantes, por sua situação irregular, contraria tanto a Convenção quanto a Declaração Americana. Trata-se de uma arbitrariedade. De modo geral, deduz que as infrações motivadas pelo ingresso ou a permanência em um país não podem ter as mesmas consequências das que derivam do cometimento de um delito. Citando o caso *Vélez Loor Vs. Panamá*, frisou que a Corte já havia determinado que a detenção de pessoas pelo descumprimento de leis migratórias não deve nunca ser feita com fins punitivos, mas tão somente para assegurar o comparecimento da pessoa em processo migratório ou garantir a ordem da deportação, desde que sejam necessárias, proporcionais e respeitem o princípio da brevidade (CORTEIDH, 2014).

Por sua vez, as políticas migratórias que focalizam a atuação na detenção de migrantes irregulares são completamente arbitrárias. Quando envolvem a privação da liberdade de crianças, tornam-se mais abusivas ainda, porque excedem o requisito da necessidade, desrespeitam a condição de pessoa em desenvolvimento e violam o interesse superior da criança. A Corte considera que os Estados podem e devem adotar medidas menos restritivas, as quais, considerando a especial vulnerabilidade de crianças migrantes em situação irregular, atentem-se para o cuidado e bem-estar das crianças, resguardando-lhes a proteção integral, o interesse superior, o respeito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento (CORTEIDH, 2014).

Tratando-se de crianças que se encontram desacompanhadas ou separadas de sua família, a privação da liberdade é improcedente. Deve o Estado assumir sua

posição de garante e aplicar as medidas de proteção especial necessárias. Por outro lado, quando se tratar de crianças migrantes irregulares acompanhadas de seus pais, deve-se igualmente respeitar o seu interesse superior, o qual demanda a manutenção da unidade familiar. Assim, não apenas a criança não pode ser privada de liberdade como também seus progenitores, cabendo à autoridade migratória adotar medidas alternativas à detenção da família (CORTEIDH, 2014).

O terceiro tema relevante do Parecer Consultivo nº 21 consiste no princípio de não devolução (*non-refoulement*), pelo qual a consulta questionava o alcance e conteúdo do princípio quando da adoção de medidas que representassem a devolução de uma criança a determinado país. Nesse sentido, a Corte frisou que, no marco da Convenção Americana, o princípio da não devolução (previsto no artigo 22.8) possui conotação singular, pois é mais ampla em seu sentido e alcance do que a aplicada pelo DIR, visto que oferece proteção complementar aos estrangeiros, mesmo aos que não são refugiados ou solicitantes de asilo, mas que, no entanto, sua vida ou liberdade estão ameaçadas. (CORTEIDH, 2014)

No caso da consulta, a devolução de uma criança ao país de origem só poderá ser cogitada se resultar no interesse superior da criança. Do contrário, havendo qualquer risco, mesmo que razoável, de ocorrer-lhe a violação dos direitos humanos fundamentais, aplica-se o princípio da não devolução (CORTEIDH, 2014).

Assim, para uma efetiva aplicação deste princípio, os Estados devem avaliar não só se a vida, a liberdade e a integridade física da criança correm perigo no país ao qual o quer devolver, mas também, com um sentido mais amplo, se estão ameaçadas as condições mínimas para seu desenvolvimento integral, como por exemplo, alimentação, roupas, educação e saúde. (IPPDH, 2014, p. 11)

Já o quarto tema central corresponde ao direito à vida familiar. Os Estados solicitantes indagaram à Corte qual seria o alcance a ser conferido ao direito das crianças de não separação de seus pais, nos casos em que poderiam resultar na aplicação da medida de deportação a um ou ambos os genitores, em decorrência da condição migratória. A Corte declara que tanto o artigo 17 da Convenção Americana quanto o artigo VI da Declaração Americana articulam o direito de proteção à família, a qual é sinalizada como o elemento fundamental da sociedade. Assim, a família deve ser protegida (CORTEIDH, 2014).

A Convenção Americana dispõe também, no seu artigo 11.2, que toda pessoa tem direito a receber proteção contra ingerências abusivas ou arbitrárias na vida da

família. Desse modo, o Tribunal entende que a resposta à presente consulta demanda a análise conjunta desses dois artigos, para que a separação da criança de um ou de ambos os progenitores não configure uma ingerência no desfrute da vida familiar. Vale ressaltar que o conceito de família utilizado não se restringe à família tradicional, mas contempla o conceito ampliado de família, o que inclui parentes como tios, primos e avós, dentre outros pertencentes à família extensa, uma vez configurados os laços de afinidade com a criança (CORTEIDH, 2014).

A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 estabelece a obrigação de prevenir a separação familiar. A preservação da unidade familiar constitui-se, então, como parte do regime da proteção integral. Referido direito, no entanto, não supera a faculdade dos Estados de determinar suas próprias políticas migratórias e dispor de procedimentos para a expulsão de estrangeiros (CORTEIDH, 2014). Ademais, “[...] a própria Convenção sobre os Direitos da Criança também contempla a possibilidade de separação familiar em razão da deportação de um ou ambos os genitores.” (CORTEIDH, 2014). Assim, quando a política migratória adotada pelo Estado conflitar com o direito da criança à proteção e unidade familiar, é preciso equilibrar os interesses em conflito e ponderar que a medida a ser adotada, além de prevista em lei, deverá respeitar os requisitos da idoneidade, necessidade e da proporcionalidade. A expulsão dos genitores e ruptura dos vínculos pode ter efeitos prejudiciais à vida, bem-estar e desenvolvimento da criança. Portanto, se possível, os Estados devem adotar uma medida alternativa à expulsão dos pais, facilitando a unidade familiar e a regularização migratória.

Para esse fim, o Estado terá então de avaliar as circunstâncias particulares das pessoas envolvidas, entre as quais destaca-se: (a) a história de imigração, o lapso temporal da estadia e a extensão dos laços do progenitor e/ou de sua família com o país receptor; (b) a consideração sobre a nacionalidade, guarda e residência dos filhos da pessoa que pretende expulsar; (c) o alcance da afetação gerada pela ruptura familiar devido à expulsão, incluindo as pessoas com quem a criança vive, assim como o tempo que permaneceu nesta unidade familiar, e (d) o alcance da perturbação na vida diária da criança se mudasse sua situação familiar devido a uma medida de expulsão de uma pessoa responsável pela criança, de maneira a ponderar estritamente estas circunstâncias à luz do interesse superior da criança, em relação ao interesse público imperativo que se busca proteger. (CORTEIDH, 2014, p. 103-104)

Por sua vez, nos casos em que a criança possua o direito à nacionalidade (decorrente do nascimento, da naturalização ou de qualquer outra previsão legislativa interna) do país de onde um ou ambos os progenitores podem ser expulsos, prevalece

a unidade familiar (CORTEIDH, 2014). Nesses casos, “[...] os Estados não podem expulsar um ou ambos os progenitores por infrações migratórias de caráter administrativo e têm que tomar outras medidas para que os pais permaneçam com seus filhos no país de residência.” (IPPDH, 2014).

Muitos outros temas foram adequadamente abordados, como: a prevalência do regime jurídico da infância sobre o migratório; as garantias do devido processo legal aplicáveis nos processos migratórios que envolvem as crianças; as características das medidas prioritárias de proteção integral; a adequação dos espaços de alojamento de crianças migrantes; os procedimentos para a garantia do direito das crianças de buscar e receber asilo; dentre outros (CORTEIDH, 2014). A Opinião Consultiva nº 21 tem implicações de norte a sul do continente americano. É uma ferramenta vinculante, em que pese a inexistência de sanção para o caso de descumprimento (IPPDH, 2014). Indica não apenas a prevalência dos direitos da criança sobre os direitos de soberania dos Estados, mas também que, ao regular sua política migratória e fronteiriça, os Estados deverão considerar, em primeiro lugar, os direitos das crianças migrantes e o princípio do melhor interesse da criança. A violação aos direitos da criança migrante representa uma grave violação dos direitos humanos (MARTUSCELLI, 2017).

Verifica-se, portanto, que a criança em situação de refúgio tem direito a receber proteção especial também no contexto do Direito Internacional dos Refugiados. Os Estados devem cooperar para que sua dignidade humana seja preservada ou mesmo restaurada, não permitindo qualquer tomada de decisão, por parte de seus agentes migratórios, que afronte os direitos fundamentais e a proteção integral, uma vez que, como visto, o regime jurídico da infância prevalece sobre o migratório.

O estudo do Direito Internacional dos Refugiados possibilita a compreensão da construção normativa nacional de proteção às pessoas refugiadas. O Brasil ratificou a Convenção de Genebra de 1951 e reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Desse modo, tem de respeitar o regramento relativo à temática do refúgio e cooperar com os Estados e com o ACNUR, para a garantia da proteção e assistência às pessoas em situação de refúgio no Brasil. Deve, inclusive, atentar-se ao disposto na Opinião Consultiva nº 21, quando tratar-se de criança na condição de refugiada.

Capítulo 3

A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL

Realizado o estudo da proteção dos refugiados pelo Direito Internacional, bem como da ordenação da condição da criança no Direito Internacional dos Refugiados, passa-se à análise da construção normativa sobre o refúgio no Brasil.

Embora não figure nos primeiros lugares no *ranking* internacional de países receptores (ocupados por Turquia, Paquistão e Líbano), o Brasil tem acolhido cada vez mais refugiados, conforme revela o relatório “Refúgio em números” (2018). Assim, somente no ano de 2017, constatou-se o registro de 33.866 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado (BRASIL, 2018a). Isso se deve ao fato não só de ter aderido aos principais instrumentos internacionais de proteção aos refugiados, mas também porque elaborou sua normativa interna sobre a matéria, materializando a aplicação do instituto no plano interno.

Primeiramente, então, será feita uma apresentação da definição de refugiado no Brasil, a partir do Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/97), com a designação do *status* de refugiado. Na oportunidade, será trabalhado o contexto do refúgio no Brasil, destacando-se alguns dados disponíveis no relatório “Refúgio em números”. Assim, serão abordados o número de solicitações, o país de origem dos solicitantes, o número de refugiados reconhecidos, nacionalidades dos refugiados que residem no território brasileiro, dentre outras informações.

Em um segundo momento, busca-se analisar os principais pontos do Estatuto dos Refugiados, principal legislação de proteção aos refugiados no Brasil. Trata-se de uma lei inovadora, reconhecida em toda a América Latina e no mundo, por seu caráter humanitário. A abordagem contempla desde os aspectos caracterizadores do instituto do refúgio, passando pelos efeitos do Estatuto dos Refugiados sobre os institutos da extradição e da expulsão, além das soluções duráveis previstas na lei. O Estatuto dos Refugiados protege as crianças em situação de refúgio no Brasil. No entanto, elas também são protegidas pela Constituição Federal de 1988, bem como pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, de modo que essa abordagem também será realizada.

Por fim, é preciso compreender o contexto da política migratória brasileira. No terceiro momento, então, aborda-se a nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que revogou o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), dando início a um novo modo de conceber os migrantes e os refugiados no país.

3.1 A CONDIÇÃO DE REFÚGIO E SEU CONTEXTO NO BRASIL

O Brasil é signatário dos principais instrumentos internacionais que tratam do refúgio. Ratificou a Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo Adicional de 1967. Na esfera regional, aderiu à Declaração de Cartagena sobre o Direito dos Refugiados, de 1984. Ainda, tem procurado respeitar e adotar as diretrizes da Declaração de San José da Costa Rica, de 1994, bem como a Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, ambos de 2004 (MAHLKE, 2017).

No âmbito interno, considerando a necessidade de regulamentar e sistematizar a concessão do refúgio no Brasil, criou a Lei nº 9.474, em julho de 1997. Trata-se do Estatuto dos Refugiados, considerado uma das leis mais atuais e avançadas do mundo, na medida em que adota uma definição ampla de refugiado, para incluir ao conceito clássico (próprio da Convenção de Genebra de 1951), aqueles que deixam o país de nacionalidade em razão de grave e generalizada violação dos direitos humanos. Assim, “[e]m 1997, quando implementa sua legislação do refúgio, o Brasil incorpora aspectos da Declaração de Cartagena, perdendo, porém, a oportunidade de adotar a totalidade da definição expandida.” (SARTORETTO, 2018, p. 168).

Embora hoje apresente uma legislação sobre refúgio dita avançada, a formação de uma estrutura de acolhimento a refugiados no Brasil aconteceu paulatinamente (e, de certo modo, ainda não se encontra finalizada). Nas décadas de 1960, 1970 e início de 1980, a política brasileira relativa ao refúgio estava imersa no contexto político do regime ditatorial da época. O Brasil sustentava uma imagem de país que cumpria adequadamente com os deveres internacionais, enquanto, na realidade, sua ação não passava de mero ato diplomático, sem qualquer pretensão de efetividade no plano interno. Aliás, nesse período, prevalecia no país a opressão aos próprios nacionais. Isso revela que, nessa época, a grande preocupação era a de afastar as críticas externas relativas às violações dos direitos humanos que ocorriam no Brasil (MAHLKE, 2017). Não obstante, o ACNUR atua no Brasil desde 1977, quando da instalação do escritório na cidade do Rio de Janeiro. Nesse período, o país recebeu refugiados provenientes de países da América do Sul, como: do Uruguai, do Paraguai, da Argentina e do Chile (SARTORETTO, 2018). No período anterior à instalação do escritório no país, as solicitações de refúgio eram encaminhadas e apreciadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MAHLKE, 2017).

Durante as décadas de 70 e 80 e meados da década de 90, os casos de solicitação de refúgio no Brasil eram esparsos e, em geral, resolvidos pontualmente. Em 1992, o Brasil recebeu mil e duzentos refugiados provenientes da Guerra Civil em Angola, um dos fatores que propiciou a criação de uma normativa própria a respeito do tema, o que aconteceria apenas cinco anos depois. Contudo, o baixo número de solicitantes de refúgio à época, no país, fez com que o Escritório do ACNUR no Brasil fosse fechado, transferindo suas atividades para um escritório regional em Buenos Aires, na Argentina (entre 1994 e 2004). (MAHLKE, 2017, p. 216)

Nesse sentido, “[d]esde 1992, quando reconhece a condição de refugiado de centenas de angolanos e liberianos que fugiam da guerra civil, o Brasil aplica a definição de refugiado prevista na Declaração de Cartagena.” (HOLZHACKER, 2017, p. 127-128). O Escritório do ACNUR só retoma suas atividades no Brasil em 2004, ainda subordinado a Buenos Aires. Em 2005, o Escritório readquire plena autonomia, com representação oficial e disposição de recursos financeiros para a coordenação dos programas de assistência, proteção e integração (MAHLKE, 2017). Atualmente, o ACNUR possui um escritório central em Brasília, além de unidades descentralizadas em São Paulo, Boa Vista e Manaus. Vale ressaltar que a Agência da ONU para os Refugiados não substitui a proteção conferida pelas autoridades nacionais. Ou seja, o ACNUR não objetiva ser uma organização supranacional (ACNUR, 2018b). “Seu papel principal é garantir que os países estejam conscientes de suas obrigações de conferir proteção aos refugiados e a todas as pessoas que buscam refúgio, atuando em conformidade com esses compromissos.” (ACNUR, 2018b).

Com a promulgação do Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/97), o Brasil cria legalmente seu sistema protetivo, dispondo de procedimentos para a determinação, a cessação e a perda da condição de refugiado. A Lei inaugura, então, o marco regulatório nacional sobre o tema, representando um passo importante em favor das pessoas em situação de refúgio. A definição ampliada de refugiado encontra-se logo no artigo 1º, o qual estabelece:

Art. 1º 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;
 - II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
 - III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.
- (BRASIL, 1997)

Consoante a legislação interna, o Brasil reconhece como refugiado toda pessoa que sai de seu país de nacionalidade (ou do país onde se encontre, no caso dos apátridas) em virtude de perseguição ou fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e não possa ou não queira regressar ou dispor da proteção de tal país. Reconhece como refugiado, ainda, toda pessoa que se vê obrigada a deixar seu país de nacionalidade em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos. Embora a legislação enumere situações passíveis de configurar a situação de refúgio, por vezes a perseguição ou o fundado temor de perseguição podem apresentar mais de um motivo, cumulativamente. Ou então, vir acompanhado de grave e generalizada violação dos direitos humanos. Fato é que a pessoa em situação de refúgio precisa, fundamentalmente, de proteção.

Assim, “[s]ão elementos essenciais da definição de refúgio a perseguição, o bem fundado temor, ou justo temor, e a extraterritorialidade.” (JUBILUT, 2007, p. 45). A perseguição, embora seja esse o modo mais frequente, não se limita aos agentes que integram o corpo político do Estado de origem. Pode provir dos mais variados atores do corpo social: narcotraficantes, guerrilheiros, paramilitares, intolerantes religiosos, dentre outros (ALVES, 2018).

Os alvos potenciais de perseguição, por sua vez, compõem diversos segmentos sociais, como, exemplificativamente, líderes comunitários de várias naturezas (sindicalistas, políticos, líderes religiosos), formadores de opinião (escritores, professores, jornalistas, músicos, intelectuais), grupos tradicionalmente minoritários (mulheres, crianças, homossexuais, afrodescendentes, povos originários, dentre outros), integrantes de determinados segmentos sociais (agricultores, empresários, produtores rurais, dentre outros), de forma a corroborar cenários de evidente violação dos seus direitos humanos, forçando, outrossim, esses indivíduos a se deslocarem para outros Estados. (ALVES, 2018, p. 20-21)

Refugiados são corpos despossuídos dos elementos mais básicos: perderam a terra, a liberdade e a própria cidadania (GODOY, 2016). “São pessoas comuns, que tiveram que deixar pra trás seus bens, empregos, familiares e amigos para preservar sua liberdade, sua segurança e sua vida.” (ACNUR, 2014, p. 4). Uma vez que não dispõem de proteção no próprio país, os refugiados vivenciam situação de extrema vulnerabilidade. “Se outros países não os receberem e lhes garantirem auxílio, podem estar condenando-os à morte ou à uma vida intolerável, sem direitos ou segurança.” (ACNUR, 2016, p. 8).

Nesse sentido, o refúgio é um instituto que assegura a determinadas pessoas o *status* de refugiado. O *status* decorre, portanto, do reconhecimento do pedido de refúgio. É uma condição que pode durar um tempo determinado (o qual pode ser longo), mas também pode cessar. “Ou seja, o *status* de uma pessoa pode ser alterado caso o contexto do qual aquele decorre seja modificado, mesmo que o estatuto que o regula permaneça o mesmo.” (JUBILUT, 2007, p. 43).

Criado pela Lei nº 9.474/97, o Comitê Nacional para Refugiados do Ministério da Justiça (CONARE) é que analisa e delibera sobre os pedidos de reconhecimento da condição (ou *status*) de refugiado. “Tudo começa com a situação concreta do encontro do solicitante de refúgio com a autoridade migratória designada para ouvir e registrar seu relato.” (GODOY, 2017, p. 81). No Brasil, o procedimento é conduzido por agentes da polícia federal e oficiais de elegibilidade do CONARE, que verificarão se aquele migrante preenche os requisitos para a determinação do *status* de refugiado, de acordo com o estabelecido pela Convenção de Genebra de 1951 (GODOY, 2017). Enquanto pendente o processo de reconhecimento, a pessoa é considerada como “solicitante de refúgio”. Importa destacar que a Lei brasileira (Estatuto dos Refugiados), no seu artigo 1º, *caput*, diferentemente da Convenção de 1951, utiliza o termo reconhecimento: “[s]erá reconhecido como refugiado todo indivíduo que”. Desse modo, “[a] determinação do *status* de refugiado integra um procedimento jurídico centrado no encontro, em sujeitos que se encontram diante da questão do reconhecimento.” (GODOY, 2017, p. 82). Tal reconhecimento não tem o condão de conferir ao solicitante a qualidade de refugiado. A pessoa já é refugiada desde o momento em que saiu de seu país por forte temor de perseguição. O referido procedimento possui, portanto, caráter meramente declaratório (CARNEIRO, 2017).

Uma vez reconhecido o *status* de refugiado, cabe ao Brasil promover não só a proteção, como também a integração dos refugiados na sociedade, garantindo-lhes os direitos civis básicos (como a liberdade de pensamento e propriedade) e os direitos econômicos e sociais, a exemplo do direito a saúde, trabalho e educação. As pessoas em situação de refúgio no Brasil devem ser estimuladas a desenvolver a autonomia e o empoderamento (ACNUR, 2018b). Isso porque “[o]s refugiados devem ter ao menos os mesmos direitos e a mesma assistência básica recebida por qualquer outro estrangeiro que resida regularmente no país de acolhida [...]” (ACNUR, 2018b, p. 7).

Uma vez definida a condição de refúgio no Brasil, cabe apresentar o atual contexto da temática do refúgio no país, a partir dos dados e informações disponíveis.

O relatório “Refúgio em Números”, organizado pelo CONARE (o qual encontra-se vinculado ao Ministério da Justiça) reúne informações importantes sobre o sistema de refúgio brasileiro. Sua 3ª edição foi divulgada no início de 2018, no próprio site do Ministério da Justiça. Consta do relatório que o Brasil recebeu, no ano de 2017, 33.866 (trinta e três mil, oitocentos e sessenta e seis) solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Do total de solicitações recebidas, considerando os dados da Polícia Federal (DPF), 17.865 (dezesete mil, oitocentos e sessenta e cinco) foram de pessoas provenientes da Venezuela, o que representa o maior número, em todo o ano de 2017. Na sequência, verifica-se que houve grande quantidade de solicitantes cubanos, haitianos, angolanos, chineses, senegaleses, sírios, dentre outros (BRASIL, 2018a), conforme a representação a seguir:

Gráfico 01 – Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em 2017, no Brasil



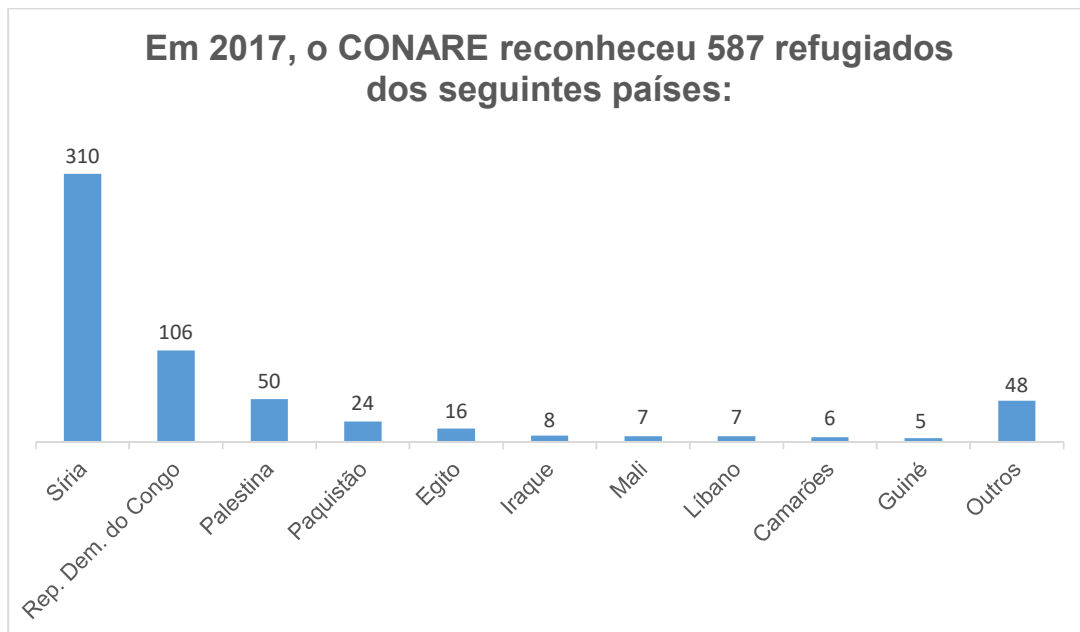
Fonte: Refúgio em números – 3ª edição (BRASIL, 2018a).

Os referidos dados demonstram que 53% das solicitações registradas em 2017 foram de venezuelanos que buscam, no Brasil, a proteção de suas vidas. A situação no país vizinho se agrava cada vez mais. De acordo com o ACNUR e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), já são 3 milhões o número de refugiados e migrantes venezuelanos ao redor do mundo. Desse total, cerca de 2,4 milhões estão abrigados em países da América Latina e do Caribe (ONUBR, 2018g).

Seguindo no relatório “Refúgio em números”, tem-se que, em 2017, o CONARE reconheceu 587 refugiados, dos quais 156 deles o foram pela extensão dos efeitos da condição de refugiado, cuja previsão encontra-se no artigo 2º da Lei nº 9.474/1997. A extensão contempla os cônjuges, ascendentes, descendentes e demais membros do grupo familiar que se encontram no Brasil e dependam economicamente do refugiado (BRASIL, 2018a). No presente caso, ainda que o CONARE tenha apresentado, como número total de reconhecidos, a soma dos refugiados reconhecidos e dos pedidos de extensão dos efeitos da condição de refugiado, existe o entendimento de que o familiar beneficiado pela extensão não pode ser considerado, por si só, um refugiado. Isso pelo fato de a extensão não vir apresentada na definição de refugiado, mas sim na Ata Final da Convenção de 1951 ou então no artigo 2º do Estatuto dos Refugiados. Ou seja, não integram o elemento de definição, mas, como o próprio nome sugere, configuram verdadeira extensão da condição de refugiado. Trata-se de um direito outorgado ao refugiado, e não o reconhecimento do refúgio ao familiar (ABRÃO, 2017).

Feita a ressalva, considerando a origem dos 587 refugiados reconhecidos no Brasil em 2017, registra-se:

Gráfico 02 – Em 2017, o CONARE reconheceu 587 refugiados dos seguintes países:

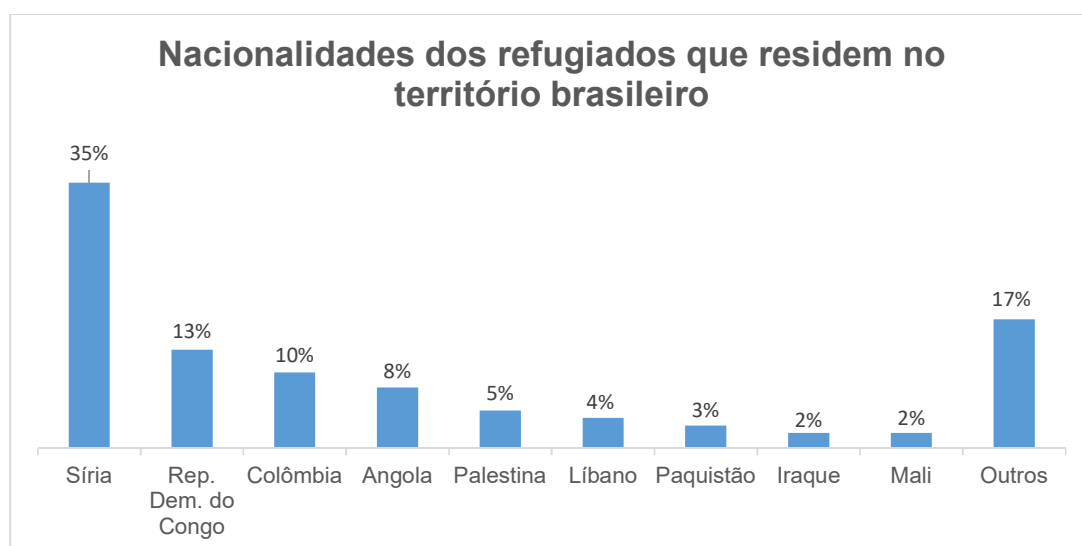


Fonte: Refúgio em números – 3ª edição (BRASIL, 2018a).

Verifica-se que os sírios representam mais da metade (53%) das solicitações deferidas no ano de 2017. Além dos refugiados sírios, o Brasil acolheu em 2017 muitos congolezes (18%), palestinos (9%) e paquistaneses (4%). Na sequência da pesquisa, são analisados os perfis dos refugiados reconhecidos em 2017. Assim, considerando a categoria gênero, depreende-se que, dos 587 refugiados reconhecidos naquele ano, 71% eram do sexo masculino e 29%, do sexo feminino. Por sua vez, levando em conta a faixa etária: 14% tinham de 0 a 12 anos; 6% tinham de 13 a 17 anos; 33% tinham de 18 a 29 anos; 44% tinham de 30 a 59 anos; e 3% contavam com mais de 60 anos. Uma curiosidade verificada no relatório é que, embora os venezuelanos tenham figurado o maior número das solicitações registradas em 2017, não houve, naquele ano, nenhum reconhecimento da condição de refugiado a venezuelanos. A informação existente no documento é a de que, no período de 2010 a 2017, apenas 18 nacionais da Venezuela foram reconhecidos como refugiados no Brasil, sendo quatro deles em 2015 e o restante em 2016 (BRASIL, 2018a).

Na sequência, outra informação relevante, presente no relatório “Refúgio em números”, refere-se ao acumulado de refugiados reconhecidos pelo Brasil. Assim, o acumulado em 2017, segundo o CONARE, totaliza 10.145 (dez mil, cento e quarenta e cinco). Contudo, do total de refugiados reconhecidos pelo Estado, atualmente, 5.134 (cinco mil, cento e trinta e quatro) residem no território nacional (BRASIL, 2018a). No que tange às nacionalidades dos refugiados residentes no país, verificam-se os seguintes percentuais:

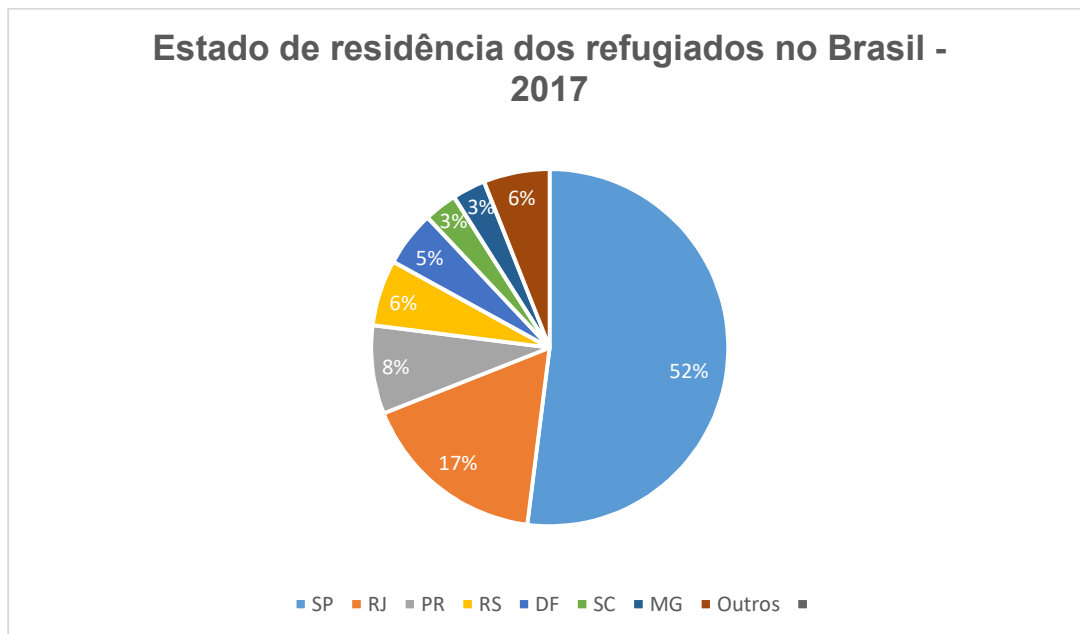
Gráfico 03 – Nacionalidades dos refugiados que residem no território brasileiro



Fonte: Refúgio em números – 3ª edição (BRASIL, 2018a).

Conforme se depreende do gráfico acima, a maior parte dos refugiados que se encontram no Brasil hoje são provenientes da Síria. A pesquisa aponta, ainda, que, dos que residem atualmente no Brasil, considerando-se a categoria gênero, 70% são do sexo masculino e 30% do sexo feminino (BRASIL, 2018a). Por sua vez, quanto aos Estados de residência, 52% dos refugiados estão residindo no estado de São Paulo:

Gráfico 04 – Estado de residência dos refugiados no Brasil - 2017

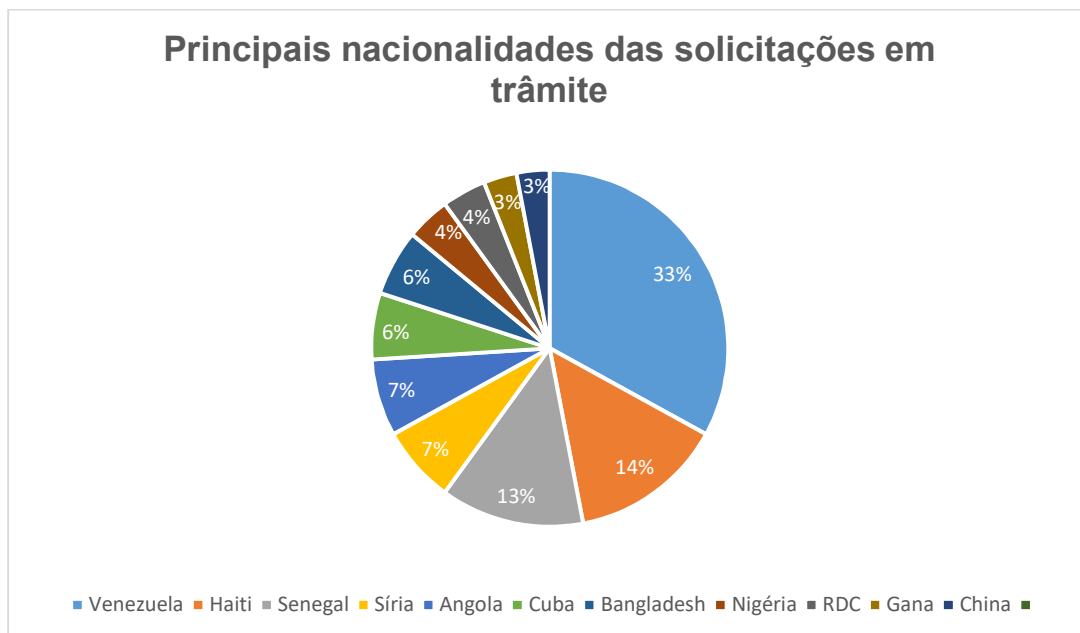


Fonte: Refúgio em números – 3ª edição (BRASIL, 2018a).

Certamente, os dados de 2018 trarão nova definição quando apresentados, considerando o forte incremento dos refugiados venezuelanos no Brasil. Segundo o governo brasileiro, mais de 52.000 venezuelanos chegaram ao Brasil desde o início de 2017. Desse total, 25.000 são requerentes de asilo, 10.000 possuem o visto de residente temporário, ao passo que o restante ainda busca a regularização de seu *status* migratório. De acordo com as últimas estimativas, mais de 800 venezuelanos estão entrando, diariamente, no Brasil (UNHCR, 2018b).

Vistos os números de solicitações, número de reconhecimento, nacionalidades e estados de residência dos refugiados, vale ressaltar que ainda há 86.007 (oitenta e seis mil e sete) solicitações de reconhecimento em trâmite no Brasil. O relatório aponta as principais nacionalidades das solicitações em trâmite (BRASIL, 2018a). Percebe-se a grande quantidade de solicitantes venezuelanos:

Gráfico 05 – Principais nacionalidades das solicitações em trâmite



Fonte: Refúgio em números – 3ª edição (BRASIL, 2018a).

Os dados relativos às nacionalidades das principais solicitações em trâmite no Brasil revelam que as cinco nacionalidades que mais procuram o Brasil, atualmente, em busca de refúgio, são: Venezuela, Haiti, Senegal, Síria e Angola.

É certo que a questão do refúgio ou do fluxo de refugiados no país não se limita ao reconhecimento do *status* de refugiado, tampouco se encerra com a obtenção da tolerância local. Tolerar é muito pouco. Não basta deixar que fiquem. É preciso incluir, respeitar, acolher e integrar. Para o ACNUR (2018b), “[u]m refugiado está plenamente integrado quando tem a residência permanente ou a cidadania do país de refúgio, podendo acessar as políticas públicas disponíveis a todas as pessoas cidadãs deste país.”. Contudo, trata-se de um processo lento, com várias barreiras no caminho, a começar pela barreira da linguagem.

Um apontamento importante sobre a integração foi feito por Milesi e Marinucci (2017), ao tratarem da migração e do refúgio nos contextos internacional e nacional. Os autores afirmam, a partir dos ensinamentos do sociólogo José de Souza Martins, que a migração não diz respeito apenas àquele que se desloca ou que migra, mas engloba toda a unidade social de referência da pessoa migrante. Ou seja, a família que fica no país de origem, embora não integre a estatística migratória, é igualmente afetada pela

situação migratória de seu familiar. Padece das mesmas consequências que aquele ou aquela que migra, pois fica igualmente à espera do reencontro com o seu ente querido. Complementando a assertiva de Souza Martins, os autores afirmam que, de igual modo, envolve-se com o processo migratório “o conjunto da unidade social” do país de acolhimento (MILESI; MARINUCCI, 2017). Ou seja,

[...] os povos dos países de acolhida também passam pelo desafio do encontro com a alteridade, pelo desafio da integração em uma nova realidade social modificada pela presença de migrantes ou por outras mudanças típicas da conjuntura contemporânea. Enfim, eles não migraram, mas o mundo ao redor deles “migrou”. (MILESI; MARINUCCI, 2017, p. 30)

Nesse sentido, verifica-se que a questão migratória ou do refúgio não atinge apenas os que passam pela experiência de ser um(a) migrante ou um(a) refugiado(a). Ela perpassa todos aqueles que interagem com os migrantes e refugiados. Afeta o dia a dia, as concepções e vivências de todos que se cruzam nas situações da vida. No entanto, embora todos sejam tocados pela questão migratória, não há dúvidas de que “[...] a vida do estrangeiro é diferente da vida daquele que permaneceu em sua terra natal, sem ter visto ou conhecido outras terras e outros olhares.” (GOMES, 2017, p. 27). Ao migrar, o estrangeiro não está deixando apenas sua família ou sua casa. Deixa também a estável sensação de pertencimento, para experimentar outras sensações, como a de deslocamento, de desterritorialização, de perda de referências, podendo levar até mesmo a uma profunda crise de identidade (GOMES, 2017). O migrante se deparará com novos valores, novas práticas, crenças e hábitos. “Em um momento de fronteiras diluídas, natural que a noção de pertencimento também tenha se flexibilizado, se modificado.” (GOMES, 2017, p. 33). A crise identitária será amenizada quanto melhor for o acolhimento da pessoa migrante ou refugiada. É preciso que a comunidade do local de acolhimento reconheça o estrangeiro, suas dificuldades e os obstáculos por que passaram e ainda passam.

Portanto, para integrar ou bem acolher é preciso conhecer. Conhecer que um refugiado sírio vivenciou uma violenta e destruidora guerra civil, que começou no ano de 2011 com a Primavera Árabe e já dizimou mais de 470 mil pessoas em seu país, deixando outras 1,9 milhões feridas e 30 mil desaparecidas (RODRIGUES; SALA; SIQUEIRA, 2018). Entender que os haitianos que vieram para o Brasil (sendo aqui tratados como migrantes humanitários), além de enfrentar a guerra civil em seu país, foram surpreendidos por um terremoto, com magnitude sísmica de 7.0 na escala

Richter, que devastou a cidade de Porto Príncipe, ocasionando a morte de cerca de 200 pessoas e deixando milhares desabrigadas, em meio à uma profunda crise social, econômica e ambiental (DUARTE; ANNONI, 2018). Que os refugiados congolese fogem de conflitos armados e de graves abusos aos direitos humanos, por parte de um governo autoritário e dos grupos rebeldes, os quais, para desestabilizar e dominar a população, efetuam ações violentas como sequestros, assassinatos, pilhagem de casas e estupros em massa (CORRÊA *et al.*, 2015). Perceber que os venezuelanos que chegam diariamente pelos estados de Roraima e do Amazonas são provenientes de um país com profunda tensão política e crise econômica, tendo a população sentido dia após dia o peso da inflação sobre os alimentos, vestuários e produtos (inclusive a escassez de alguns deles, como remédios e artigos de higiene pessoal), além dos sérios problemas de saúde e segurança alimentar pelos quais estão passando (SILVA, 2018). Essa contextualização é necessária para a compreensão de que as pessoas em situação de refúgio (ou em deslocamento forçado), são pessoas que precisam de proteção e dignidade, e dependem da implementação de políticas públicas, para que possam ter a possibilidade de viver em paz, no contexto de um ambiente acolhedor.

3.2 O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E AS NORMATIVAS NACIONAIS RELATIVAS À PROTEÇÃO DA CRIANÇA NA CONDIÇÃO DE REFUGIADA

Como já brevemente apresentado na seção anterior, o Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/97), marco legislativo interno da proteção às pessoas que se encontrem em situação de refúgio no Brasil, promoveu, com base na Declaração de Cartagena de 1984, a ampliação da definição de refúgio, para acrescentar ao conceito clássico de refugiado (próprio da Convenção de Genebra de 1951), a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. A referida Lei é considerada uma das mais avançadas do mundo, notadamente pelo viés humanitário com que tratou a temática do refúgio no Brasil.

Antes de adentrar na análise da Lei, importa esclarecer um ponto controverso sobre o reconhecimento do *status* de refugiado a partir da definição consagrada no artigo 1º do Estatuto dos Refugiados. A polêmica incide sobre a prescindibilidade ou não da presença do elemento de fundado temor de perseguição para as situações de fuga em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos. Isso porque a

exigência do requisito do fundado temor de perseguição aparece apenas no inciso I do artigo 1º, condicionando os reconhecimentos (do *status* de refugiados) decorrentes de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Ou seja, em uma interpretação literal dos incisos, o elemento de perseguição não precisaria ser demonstrado nem pelos apátridas (conforme a disposição do inciso II) nem pelos que são vítimas de grave e generalizada violação de direitos humanos (previsto no inciso III). Contudo, esse não é o entendimento do ACNUR, o qual reputa ser indispensável, em todas as situações, a prova do fundado temor de perseguição, ainda que a expressão apareça apenas no inciso I do artigo (SARTORETTO, 2018).

Acerca desse impasse, Sartoretto (2018) considera que a restrição promovida pelo ACNUR limita a proteção dos refugiados pela comunidade internacional. Essa interpretação promove, inclusive, a discriminação dos apátridas, quando da solicitação de refúgio, pois, mesmo que enquadrados na definição de refúgio, não apresentam o fundado temor de perseguição. Portanto,

[a]través da adoção de uma interpretação restritiva, o ACNUR e o CONARE reduzem o escopo de proteção internacional quase aos níveis da definição clássica, [...], tão criticada por sua limitada abrangência. Isso ocorre porque entendendo-se necessária a presença do elemento de perseguição, a única inovação da legislação brasileira seria a proteção de algumas categorias (como a de mulheres que sofrem violência doméstica, grupos LGBTI, dentre outros), além daquelas previstas no inciso I do art. 1º da Lei n. 9.474/97 e do art. 1º da Convenção de 1951. (SARTORETTO, 2018, p. 175)

Um segundo apontamento feito pela autora diz respeito ao conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, visto que não há uma definição legal que delimite os contornos de tal expressão (SARTORETTO, 2018). Assim, comumente, “[...] verifica-se sua aplicação nos casos de guerras civis, regimes ditatoriais ou em casos em que os países são incapazes de garantir a liberdade, a segurança ou a vida do indivíduo.” (SARTORETTO, 2018). Outra ressalva, de grande importância, é a de que não haveria a necessidade de que as violações sejam graves ou sérias, a despeito da expressão “grave e generalizada violação de direitos humanos”. A omissão do termo “grave”, por exemplo, não significa que a violação não seja importante. Por tais explicações, o conceito deve ser interpretado de forma abrangente, contemplando não apenas as normas *jus cogens*, como também outros direitos fundamentais, previstos no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (SARTORETTO, 2018). Para Holzacker

(2017), a expressão “situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos” inclui um elemento quantitativo e um elemento qualitativo.

O elemento quantitativo, representado por “generalizada” sugere uma situação que segue um padrão ou prática, não se tratando de um ato contra uma única pessoa. Quando uma situação ou ato é generalizado, deve haver continuidade e convergência entre as ações. Por sua vez, o elemento qualitativo, representado por “grave”, sugere que a violação deve ser particularmente séria em sua natureza, em razão de sua crueldade, e que tais atos sejam altamente repreensíveis do ponto de vista moral. Tais convicções morais, assim como seus reflexos nos *standards* de direitos humanos, não são necessariamente imutáveis, visto que a percepção moral é suscetível a variações com o passar do tempo. (HOLZHACKER, 2017, p. 124) [grifos da autora]

Embora o CONARE não fundamente suas decisões (no sentido de discriminar, quando do reconhecimento da condição de refugiado, em qual inciso incidiu a situação da pessoa), dados não-oficiais obtidos por meio de organizações da sociedade civil com assento no CONARE indicam que, desde 1998, o Brasil reconheceu a situação de refúgio por grave e generalizada violação de direitos humanos a pessoas de vários países, como: Serra Leoa, Costa do Marfim, Somália, Iraque, Síria, Mali, Afeganistão, República Democrática do Congo, dentre outros (HOLZHACKER, 2017).

Feitos esses apontamentos iniciais, passa-se à análise dos pontos principais do Estatuto dos Refugiados, cuja matéria encontra-se dividida em oito títulos.

O primeiro título trata dos aspectos caracterizadores do instituto do refúgio. Ele contempla o conceito, a extensão, exclusão e a condição jurídica do refugiado¹². Assim, não é qualquer pessoa que acessa o *status* de refugiado. Indivíduos que já desfrutam de proteção ou de assistência por parte de organismo ou de instituição das Nações Unidas (que não o ACNUR); que residam no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro; que cometeram crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo; participado de atos terroristas; de tráfico de drogas; ou que sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas, não se beneficiarão da condição de refugiado, conforme o disposto no artigo 3º do Estatuto (BRASIL, 1997). Portanto, são três os grupos excluídos, ainda que preencham os requisitos necessários: os que já desfrutam, os que não precisam e os que não merecem. Dos três, o terceiro grupo é o mais grave (ROCCO, 2017). “São

¹² O conceito e a extensão da condição de refugiados foram devidamente apresentados na seção 3.1.

eles que a legislação do refúgio procura impedir de serem reconhecidos como refugiados.” (ROCCO, 2017).

Os refugiados não apenas gozam dos direitos, como também se sujeitam aos deveres dos estrangeiros no Brasil, cabendo-lhes, consoante o artigo 5º, a obrigação de acatar as leis, os regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública. Dentre os direitos, estão os de acesso à cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem (BRASIL, 1997).

O segundo título do Estatuto dos Refugiados aduz sobre o ingresso no território nacional e o pedido de refúgio. Quando uma pessoa em situação de refúgio chega ao Brasil, ela pode expressar, perante qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a sua vontade de solicitar o reconhecimento da sua situação de refúgio. De plano, a autoridade migratória lhe dará as informações necessárias para a realização do procedimento formal de refúgio. Importa destacar que o ingresso irregular do solicitante não constitui impedimento para a solicitação do refúgio e que, em nenhuma hipótese, a partir da solicitação, poderá se efetuar a deportação da pessoa para a fronteira de território em que sua vida ou liberdade estava sendo ou seja ameaçada (princípio da não devolução ou *non-refoulement*). A solicitação suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal motivados pela entrada irregular, instaurados contra o solicitante ou contra pessoas de seu grupo familiar, que o acompanhem na investida migratória. A autoridade migratória que receber a solicitação de refúgio, de imediato, deverá ouvir o(a) interessado(a) e preparar um termo de declaração, o qual deverá conter as circunstâncias atinentes à entrada no Brasil, bem como as razões que fizeram a pessoa deixar o país de origem (BRASIL, 1997)¹³.

Antes de passar ao processo de refúgio propriamente dito, o Estatuto trata, no terceiro título, da criação, competência, estrutura e funcionamento do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça, responsável, dentre outras questões, pela análise do pedido de refúgio. O CONARE é constituído por sete membros, sendo: um representante do Ministério da Justiça (que o preside); um do Ministério das Relações Exteriores; um do Ministério

¹³ Tratando-se de solicitação de uma criança desacompanhada, a Polícia Federal, verificando sua idade, deverá comunicar a Coordenação Geral do CONARE, a qual, por sua vez, oficiará a Vara da Infância e Juventude para que lhe seja nomeado um tutor, o qual lhe representará ou assistirá ao longo de todo o procedimento de solicitação do refúgio. Nesses casos, haverá prioridade de tramitação, visando a regularização dos estudos e a garantia do recebimento, pela criança, da proteção estatal (LEÃO, 2017).

do Trabalho; um do Ministério da Saúde; um do Ministério da Educação e do Desporto; um do Departamento de Polícia Federal e um de organização não-governamental, que trabalhe com a assistência e proteção a refugiados no país (BRASIL, 1997).

Os membros do CONARE são designados pelo Presidente da República, e o órgão se reúne com o quórum de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples. O ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões, com direito a voz, apenas. As competências do CONARE incluem, além da análise do pedido e da declaração do reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado: a decisão quanto à cessação, tanto de ofício quanto por provocação das autoridades, da condição de refugiado; a determinação da perda, em primeira instância, da condição de refugiado; a orientação e coordenação das ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; e a aprovação das instruções normativas necessárias ao esclarecimento da execução da lei. O Estatuto dispõe, ainda, que a participação no CONARE é considerada serviço relevante e não implica remuneração de qualquer natureza (BRASIL, 1997).

Como se pode verificar, a determinação da condição de refugiado no Brasil é realizada por um órgão colegiado, o qual se compõe de representantes de diferentes ministérios, além de representante do Departamento da Polícia Federal e, inclusive, de organização não-governamental que trabalha com a assistência às pessoas em situação de refúgio. Para Gonzáles (2010), o fato de o procedimento ser realizado por um órgão colegiado permite o destacamento de boas práticas adicionais. Uma delas é a contribuição para a formulação de verdadeiras políticas públicas. Políticas que são articuladas não só por instâncias estatais, como também pela participação das ONGs e do ACNUR, permitindo maior equilíbrio e atenção ao processo de formulação. Por essa lógica de raciocínio, em país no qual a determinação da condição de refugiado é feita por órgão unipessoal, frequentemente a instância governamental responsável acaba tendo de negociar ou mesmo promover o interesse de outras instâncias do governo, nem sempre confortáveis ou inclinadas à formulação e implementação de políticas especialmente destinadas à proteção das pessoas em situação de refúgio. O autor então afirma que, em sentido contrário:

[...], a participação plena das organizações não governamentais não somente confere mais transparência e credibilidade ao processo de determinação da condição de refugiado, mas também permite que atores chaves na atenção e proteção de solicitantes de refúgio e refugiados participem plenamente na

tomada de decisões e na implementação de políticas públicas para a atenção e proteção de refugiados. (GONZÁLES, 2010, p. 56)

Embora a composição do CONARE possibilite o apontamento de boas práticas no tocante à formulação das políticas públicas, a crítica mais sensível que recebe diz respeito à falta de participação dos próprios refugiados no colegiado do CONARE (MARTUSCELI, 2014). Ou seja, não há representantes dos refugiados no CONARE, ainda que se trate do órgão “[...] que toma a maior parte das decisões que impactam diretamente em suas vidas.” (MARTUSCELI, 2014, p. 282).

Prosseguindo, o título IV do Estatuto dos Refugiados dispõe sobre o processo de refúgio, regulando desde a solicitação do reconhecimento da condição de refugiado até o direito de recurso, em caso de decisão negativa pelo CONARE.

A solicitação de refúgio deverá ser formalizada em uma unidade da Polícia Federal brasileira a qual, de acordo com a Lei, deveria ser o local de primeiro contato do solicitante de refúgio. Contudo, em razão do evidente temor de se dirigir à delegacia (justamente por sua condição migratória e o medo de serem devolvidos ao país onde sua vida ou liberdade eram ameaçados), frequentemente, os migrantes se dirigem primeiro a um centro de acolhida para refugiados (como os escritórios da Cáritas), onde recebem o atendimento inicial, com as informações sobre todo o procedimento, para, então, serem encaminhados à unidade da Polícia Federal (JUBILUT, [entre 2006 e 2017]).

Assim, tão logo externada a vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado, a autoridade competente fará a notificação do solicitante para prestar declarações, momento que marca a data de abertura dos procedimentos. Além das declarações (as quais podem contar com a ajuda de um intérprete), o migrante deverá preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, documento que contém alguns dados, como: a identificação completa, a qualificação profissional, o grau de escolaridade, os membros do seu grupo familiar, além dos fatos e circunstâncias que fundamentam o pedido de refúgio. Na ocasião, deverão ser indicados os elementos de prova pertinentes (BRASIL, 1997).

Formalizada a solicitação, a autoridade competente informará ao ACNUR da existência de processo de solicitação de refúgio, conferindo-lhe a possibilidade de, a seu juízo, oferecer sugestões que facilitem o andamento do procedimento. Na mesma oportunidade, o Departamento de Polícia Federal emitirá um protocolo em favor do solicitante de refúgio (bem como de seu grupo familiar que se encontre no território

nacional), que consiste no protocolo de permanência ou residência provisória. Esse protocolo, até então, era o único documento de identificação que o solicitante de refúgio dispunha para a estada no Brasil, enquanto do processamento do pedido de refúgio. Dada a fragilidade do referido protocolo (o qual consistia em um pedaço de papel, com uma foto em preto e branco, além de carimbo e um número provisório) e a resistência de boa parte das instituições públicas e privadas do Brasil em aceita-lo, percebeu-se a dificuldade no acesso aos direitos, bem como a necessidade de se regulamentar melhor a identificação e proteção dos solicitantes de refúgio no Brasil, visto que o trâmite do processo de refúgio leva cerca de dois (ou mais) anos, entre a data da solicitação e a prolação do parecer final pelo CONARE (BRANDINO, 2017; MIGRAMUNDO, 2018c; MIGRAMUNDO, 2018d).

No dia 5 de fevereiro de 2018, sobreveio o Decreto nº 9.277, dispondo sobre a identificação do solicitante de refúgio e o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Desde sua entrada em vigor, com a emissão do protocolo inicial, a Polícia Federal passa a fornecer também, gratuitamente, o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Esse documento produz dois efeitos principais: o de constituir-se em documento de identificação do solicitante de refúgio e o de permitir, ao seu portador, a fruição de direitos no país. Dentre os direitos, o Decreto nº 9.277 elenca alguns: a expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social provisória para o exercício de atividade remunerada; a abertura de conta bancária em instituição integrante do sistema financeiro nacional; a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do Ministério da Fazenda; o acesso às garantias e aos mecanismos de proteção e de facilitação da inclusão social, decorrentes da Convenção de Genebra de 1951 e da Lei de Migração brasileira; e o acesso aos serviços públicos, em especial os de saúde, assistência social, previdência e educação (BRASIL, 2018b).

Diferentemente da estrutura do protocolo, o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório possui, além do número do protocolo emitido pela Polícia Federal, dos dados biográficos e biométricos e do código de barras bidimensional no padrão *QR Code* (tecnologia que permite o escaneamento e a leitura, a partir de um aparelho celular equipado com câmera, das informações contidas no registro da pessoa, a partir do código de barras), as necessárias informações de que: o portador não poderá ser deportado fora das hipóteses legais e tem assegurado os mesmos direitos que os demais imigrantes em situação regular no país, não podendo, em razão disso, receber qualquer tipo de tratamento discriminatório (BRASIL, 2018b).

Em continuidade ao processo, após a formalização do pedido, fornecimento do protocolo e do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, será realizado o agendamento para realização de entrevista com um funcionário do CONARE, a qual poderá ser feita pessoalmente no escritório do CONARE ou por *Skype*, tratando-se de região que não possua o escritório (MIGRAMUNDO, 2018c).

Diante da extensão do território brasileiro e da estrutura da Defensoria Pública da União (DPU) em todo o país, a Secretaria Nacional de Justiça celebrou, em 2012, Acordo de Cooperação Técnica com a DPU objetivando o apoio da referida instituição para a realização das entrevistas de elegibilidade. A partir de então, além dos técnicos do CONARE, servidores da DPU também passaram a realizar as entrevistas com os solicitantes de refúgio. A presente cooperação tem apresentado resultados positivos, os quais vão muito além da diminuição da espera para a entrevista. Foram apontados o intercâmbio de informações e o fortalecimento das instituições para a proteção dos solicitantes e dos refugiados (LEÃO, 2017). Sobre a entrevista, “[v]ale dizer que, ao contrário do que preconiza a regra geral do Direito, o ônus da prova não cabe somente a quem alega. No caso do pedido de refúgio, o ônus da prova é compartilhado entre solicitante e entrevistador.” (LEÃO, 2017, p. 220).

A entrevista é dividida em duas partes. Na primeira, o oficial de elegibilidade fará perguntas com o intuito de traçar o perfil do solicitante de refúgio. Serão abordadas questões sobre sua nacionalidade, sua religião, sua etnia, sua idade, sua escolaridade, sua família e como chegou no Brasil. Na segunda, o funcionário do Conare fará perguntas com o intuito de entender qual foi o motivo que levou o solicitante a deixar seu país de origem, o que o impede de voltar e o que poderia acontecer caso ele/ela volte para seu país de origem. (MIGRAMUNDO, 2018c)

Para a instrução do processo, caso o CONARE solicite diligências, a autoridade competente deverá promovê-las, juntando todos os fatos que sejam importantes para uma decisão rápida e justa pelo órgão deliberativo. Ao final da instrução, o oficial de elegibilidade elaborará um relatório (ou parecer), o qual será enviado ao secretário do CONARE, que o incluirá na pauta da reunião seguinte do Colegiado (BRASIL, 1997). Esse parecer poderá ser acatado ou refutado pelos membros do CONARE. “A opinião técnica emitida ali, não tem o escopo de limitar o debate do pleno do Comitê e, sim, de nortear e justificar a deliberação ali emitida.” (LEÃO, 2017, p. 222-223).

A decisão que reconheça a condição de refugiado consiste em ato declaratório. Tanto a decisão de deferimento quanto a de indeferimento deverá estar devidamente fundamentada e, quando de sua prolação, o CONARE notificará o solicitante, bem

como o Departamento de Polícia Federal, para que adotem as medidas cabíveis. Em havendo o deferimento do pedido, isso significa que a pessoa obteve o reconhecimento do *status* de refugiado. O refugiado será registrado no Departamento de Polícia Federal, onde assinará o termo de responsabilidade e solicitará a emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório. Por sua vez, havendo o indeferimento do pedido, será feita a notificação do solicitante para que exerça, no prazo de quinze dias, o direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, o qual decidirá definitivamente (ou seja, sem a possibilidade de um novo recurso) sobre o pedido. Sobrevindo a recusa definitiva do refúgio, haverá a notificação do CONARE e do Departamento de Polícia Federal para a adoção das providências cabíveis. Nesse caso, o CONARE poderá, de modo discricionário, encaminhar o caso ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), para avaliar a possibilidade de regularização migratória, pelos ditames da Lei de Migração. De qualquer forma, não deverá ocorrer a transferência do migrante para o seu país de origem ou de residência, enquanto permanecerem as circunstâncias que ameaçam sua vida, integridade física e liberdade, excetuando-se as situações previstas no artigo 3º, incisos III e IV do Estatuto (BRASIL, 1997; SARTORETTO, 2018).

O título quinto elenca os efeitos do Estatuto dos Refugiados sobre os institutos da extradição e da expulsão. Tem-se que a solicitação de refúgio ou o reconhecimento da condição de refugiado irradiam efeitos sobre a implementação da extradição. A mera solicitação do reconhecimento da condição de refugiado já suspende, até o resultado da decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, seja em fase administrativa ou mesmo judicial, desde que baseados nos mesmos fatos. Por sua vez, o reconhecimento da condição de refugiado obsta o seguimento de qualquer pedido de extradição, com base nos fatos que fundamentaram a concessão do refúgio. Visando o efetivo cumprimento dessas garantias, o Estatuto prescreve que a solicitação de reconhecimento como refugiado será comunicada ao órgão onde tramitar o processo de extradição (BRASIL, 1997). Vale rememorar que a extradição consiste na pretensão de entrega, por um Estado, de cidadão acusado ou condenado por um delito. No Brasil, os processos de extradição são julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Portanto, o Estatuto dos Refugiados, ao dispor de artigos que tratam dos efeitos da solicitação ou do reconhecimento do refúgio sobre a extradição, revela positiva preocupação com a proteção das pessoas em situação de refúgio (e, portanto, vítimas de perseguição), antes mesmo do reconhecimento definitivo de sua

condição (SOUZA, 2017). “A Lei 9.474/97 tem a virtude de harmonizar de forma adequada a relação entre a extradição e o refúgio.” (SOUZA, 2017, p. 305).

Sobre a expulsão, medida administrativa de retirada compulsória do território nacional (prevista no artigo 192 a 206 do Decreto nº 9.199/2017), o Estatuto assegura que não sofrerá expulsão do território brasileiro o refugiado que estiver regularmente registrado, exceto por motivos de segurança nacional ou ordem pública. Nesses casos excepcionais, a expulsão não poderá conduzir a pessoa a país que coloque em risco sua vida, liberdade ou integridade física. Assim, a medida, quando se fizer necessária, somente será efetivada mediante a certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição (BRASIL, 1997).

A cessação e a perda da condição de refugiado são apresentadas no título VI do Estatuto. Sabe-se que a condição de refugiado é uma situação transitória e, nos termos da Convenção de Genebra de 1951, essa condição pode cessar por não haver mais a necessidade da proteção internacional, devido à falta de justificativa para a manutenção da referida proteção, a qual pode decorrer de atos voluntários do próprio refugiado, ou então, de uma essencial mudança na situação do país de origem da pessoa em situação de refúgio (APOLINÁRIO, 2017).

As hipóteses de cessação da condição de refugiado estão previstas no artigo 38 da Lei e “[...] podem ser agrupadas em razão do caráter subjetivo, caso dos incisos de I a IV, ou do caráter objetivo, conforme redação dos incisos V e VI.” (APOLINÁRIO, 2017, p. 336). Portanto, cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que ele(a): voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional; recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida; adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; estabelecer-se novamente, de forma voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado; ou, sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual possuía residência habitual, por terem findado as circunstâncias pelas quais foi reconhecido como refugiado (BRASIL, 1997).

Já a perda da condição de refugiado, prevista no artigo 39 da Lei, contempla: a renúncia; a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do procedimento de reconhecimento da condição de refugiado, teriam ensejado uma

decisão negativa; o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou ordem pública; e a saída do território nacional sem prévia autorização do governo do Brasil. A decisão sobre a cessação ou perda da condição de refugiado compete, em primeira instância, ao CONARE. O refugiado será notificado da decisão (mediante breve relato dos fatos e fundamentos motivadores) e cientificado do prazo de quinze dias¹⁴ para, querendo, interpor recurso ao Ministro de Estado da Justiça. Essa decisão, por sua vez, é irrecorrível e ocasionará a notificação do CONARE, para que a informe ao migrante, bem como ao Departamento de Polícia Federal sobre a cessação ou perda da condição de refugiado, para as providências cabíveis (BRASIL, 1997).

No título VII do Estatuto estão previstas as soluções duráveis, as quais são três: a repatriação, a integração local e o reassentamento. Essa previsão é importante pois, sendo a situação de refúgio uma condição temporária, para os casos em que as causas se apresentarem como de difícil solução (perpetuando-se no tempo), é preciso garantir que os refugiados possam viver com dignidade e segurança (MAHLKE, 2017). O Brasil acolheu as soluções duradouras elaboradas pelo ACNUR e se compromete com sua aplicação. Para isso, desenvolve “[...] acordos e iniciativas dentro dessas três possibilidades, as quais devem ser concretizadas sempre tendo por escopo a proteção dos direitos humanos das pessoas em situação de vulnerabilidade.” (MAHLKE, 2017, p. 239). Segundo o disposto na Lei, tanto a repatriação quanto o reassentamento caracterizam-se pelo caráter voluntário (BRASIL, 1997).

A repatriação voluntária consiste no retorno, em segurança, do refugiado ao seu país de origem. Em uma perspectiva de proteção, ela “[...] é vista como a solução duradoura mais desejável, uma vez que o retorno do refugiado a sua pátria deve-se ao fato de que a situação que ensejou o reconhecimento do *status* de refugiado deixou de existir.” (ALMEIDA; SEVERO, 2017, p. 366). Ademais, representa a medida mais desejável também para o refugiado, na medida em que possibilita o restabelecimento do contato com a cultura, suas origens e identidade. Contudo, a repatriação não revela uma simples transferência. Requer planejamento, organização e só pode acontecer em condições de absoluta segurança, em condução que respeite os direitos humanos dos repatriados (MAHLKE, 2017). Portanto, “[o]s refugiados que tenham interesse em regressar devem procurar o ACNUR ou as entidades parceiras e após avaliação das

¹⁴ A contar do recebimento da notificação.

condições necessárias para a repatriação em segurança, esta será providenciada.” (MAHLKE, 2017, p. 240).

Na solução do reassentamento, a situação fática é a da impossibilidade de retorno do refugiado ao país de origem, somada à impossibilidade de permanência no país onde solicitou o refúgio. Consiste, portanto, na transferência do refugiado a um terceiro país, que lhe forneça segurança e acolhimento.

O Brasil não apenas é um país de reassentamento (solução que implementa desde 2002, quando chegaram os primeiros reassentados), como também foi o autor do Programa de Reassentamento Solidário, proposto em 2004, quando da aprovação do Plano de Ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina, no marco da celebração dos 20 anos da Declaração de Cartagena. O objetivo do programa, diante da crise de refugiados da Colômbia, foi o de fomentar a cooperação entre os países da América Latina no reassentamento de refugiados de países vizinhos, como Equador e Costa Rica, os quais, devido ao conflito colombiano, contavam com grande quantidade de refugiados, necessitando de um esforço regional para o enfrentamento da questão e a promoção da proteção aos refugiados. Assim, com fundamento nos princípios da responsabilidade compartilhada e da solidariedade internacional, o Brasil propôs o programa de reassentamento solidário. Aderiram ao programa os seguintes Estados: Chile, Paraguai, Argentina e Uruguai. Além dos países mencionados, outros países como Estados Unidos, Suécia, Canadá e Noruega também debateram a proposta. Embora seja considerado um programa relativamente novo, de escala pequena, já é possível apontar como resultantes a ampliação e a consolidação de redes de proteção, no âmbito latino-americano (ANDRADE; MADUREIRA, 2017).

Dentro do programa de reassentamento solidário, o Brasil passou a adotar dois procedimentos: o procedimento padrão e o procedimento *fast track* utilizado em situações emergenciais. No procedimento padrão, há o encaminhamento de uma missão tripartite (governo, sociedade civil e ACNUR) para realizar entrevistas com os refugiados identificados no primeiro país de refúgio. Posteriormente é apresentado um vídeo sobre o Brasil e os refugiados assinam um termo de adesão voluntária ao programa. Os casos com recomendação positiva são apresentados na reunião do CONARE para apreciação, sendo necessária maioria simples dos seus membros para a aprovação. Já o procedimento *fast track*, segue outro rito. A solicitação é apresentada diretamente para o CONARE e a aprovação do reassentamento em caráter de urgência necessita da manifestação favorável da unanimidade dos seus membros. Esse procedimento será adotado quando o trâmite normal do procedimento de reassentamento poderia ser demasiado demorado em face do caráter de urgência da medida. (MAHLKE, 2017, p. 242-243)

O programa de reassentamento solidário no Brasil não está isento de desafios para sua consolidação. Um deles está ligado com a sua sustentabilidade e, portanto, refere-se à obtenção de recursos e financiamentos (ANDRADE; MADUREIRA, 2017). Isso porque “[...] o financiamento das operações de reassentamento parte do ACNUR e, portanto, estão sujeitas à disponibilidade de recursos do órgão.” (MAHLKE, 2017). Mas há, ainda, o desafio da integração, da obtenção da autossuficiência, enfrentados pelos próprios refugiados reassentados (ANDRADE; MADUREIRA, 2017), desafio que dialoga com a terceira solução duradoura.

A terceira solução durável é a da integração local, de grande complexidade, na medida em que envolve as dimensões sociais, jurídicas, culturais, econômicas, dentre outras (MAHLKE, 2017). Para o refugiado, integrar-se no país de acolhida representa um verdadeiro desafio, pois são muitas barreiras ao processo de integração, sendo a primeira “[...] a barreira cultural, que envolve o desconhecimento da língua nacional, bem como de costumes, valores e crenças.” (RODRIGUES; SALA; SIQUEIRA, 2018, p. 317). Para o Estado brasileiro, promover a integração é igualmente desafiante, visto que precisa dispor de uma estrutura de acolhimento adequada e preparada para a garantia dos direitos, sem discriminação, às pessoas em situação de refúgio.

Sobre a integração local, o Estatuto dos Refugiados dispõe, no artigo 43, que a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando do exercício dos seus direitos e deveres, principalmente diante da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem. No artigo 44, assegura que deverão ser facilitados o reconhecimento de certificados e diplomas, além dos requisitos para a obtenção da condição de residente e do ingresso em instituições acadêmicas, tendo em vista a situação desfavorável que os refugiados vivenciam (BRASIL, 1997).

O processo de integração é amplo e multidimensional. Sua elaboração é feita pelo governo brasileiro, mas, essencialmente, por entidades da sociedade civil que integram a rede ou o programa de proteção, destacando-se forte atuação das Caritas (de São Paulo e do Rio de Janeiro), do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), da Associação Antônio Vieira (ASAV) – com ampla atuação na integração dos reassentados, além de outras, que vão de ONGs a Universidades, as quais auxiliam direta e crucialmente no atendimento e acolhimento a refugiados (MAHLKE, 2017). Assim, embora as leis e políticas destinadas aos refugiados possuam caráter federal (razão pela qual a fixação das diretrizes para a integração recai inicialmente sobre o

governo federal), as autoridades subnacionais, em governos estaduais e municipais, mormente nas capitais e regiões metropolitanas, têm avançado na construção de políticas e de maneiras para efetivar a integração das pessoas em situação de refúgio (RODRIGUES; SALA; SIQUEIRA, 2018).

O título VIII, que apresenta as disposições finais, ressalta que os processos de reconhecimento da condição de refugiado possuem caráter urgente e são gratuitos. Bem como, que os preceitos da lei serão interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, com a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, além de todos os dispositivos pertinentes de instrumento internacional de proteção aos direitos humanos com o qual o Brasil se comprometa (BRASIL, 1997).

Analisada a disposição da normativa nacional de proteção aos refugiados, cabe, então, destacar as normativas nacionais relativas à proteção da criança na condição de refugiada. É evidente que, ainda que não mencione ou não traga artigo específico sobre as crianças, o Estatuto dos Refugiados aplica-se a toda criança em situação de refúgio no Brasil, garantindo-lhe não apenas o direito de solicitação e processamento do pedido de refúgio, como também o acesso aos direitos e garantias, dentre os quais o de não ser devolvido para o país onde sua vida ou liberdade eram ameaçadas. Contudo, para além da Lei nº 9.474/97, existem outros instrumentos na legislação brasileira que garantem a igualdade de tratamento e que também dão conta de realizar a proteção das crianças que chegam ao país na condição de refugiadas. Trata-se de um assunto negligenciado pelos pesquisadores, que focam seus escritos na condição e proteção geral dos refugiados adultos, esquecendo as especificidades das crianças em situação de refúgio e as garantias protetivas que possuem no regramento interno brasileiro.

O primeiro instrumento a ser mencionado é, portanto, a Constituição Federal de 1988, a qual possui como fundamento a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), estabelece a proteção à maternidade e à infância como um direito social (artigo 6º) e reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos (artigo 227, *caput*), mediante a garantia de direitos especiais e a determinação do dever da família, da sociedade e do Estado em assegurar-lhes, com absoluta prioridade, os direitos à vida, saúde, alimentação, lazer, educação, cultura, profissionalização, dignidade, respeito, liberdade e à convivência familiar e comunitária. Família, sociedade e Estado têm ainda o dever de coloca-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação,

exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988). Esta última parte, a qual se encontra no trecho final do artigo 227, *caput*, por si só, daria conta de proteger as crianças vítimas de perseguição ou violação dos direitos humanos.

Não obstante a proteção conferida pela Constituição Federal, as crianças em situação de refúgio no Brasil são amparadas também pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Dando efetividade ao paradigma da proteção integral gerado pelo dispositivo constitucional, o Estatuto protetivo não só se propõe a elaborar as normas que disciplinam os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, como também implanta um sistema de garantias, o qual consiste no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (CUSTÓDIO, 2009). Esse sistema abarca “[...] o conjunto de pessoas e instituições, públicas e privadas, que tem por objetivo efetivar os direitos de crianças e adolescentes.” (SOUZA, 2016, p. 81).

A Lei nº 8.069/90, em toda a sua fundamentação conceitual, propõe-se à inter e à multidisciplinariedade. Assim, dialoga tanto com o direito interno (como o Direito Constitucional, Processual, leis extravagantes, dentre outros), quanto com o Direito Internacional Público e, especialmente, o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Dispõe-se, portanto, não apenas a conceber crianças e adolescentes como receptores de garantias pela condição de sujeitos de direitos, como também a edificar suas autonomias (VERONESE, 2016). A promoção da autonomia, diga-se, é fundamental para o desenvolvimento das crianças, especialmente das que vivenciam o refúgio.

O Estatuto da Criança e do Adolescente enuncia, no parágrafo único do artigo 3º, que os direitos nele previstos aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, sexo, idade, situação familiar, raça, etnia ou cor, crença ou religião, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, deficiência, condição econômica, região e local de moradia, ambiente social ou qualquer outra condição que promova a diferenciação de pessoas, famílias ou da comunidade onde vivem (BRASIL, 1990b). Ao dispor sobre o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, estabelece que o direito à liberdade compreende, dentre outros, o direito de buscar refúgio, auxílio e orientação (artigo 16, inciso VII). Por sua vez, o direito ao respeito, o qual consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral de crianças e adolescentes, inclui a preservação da imagem, da identidade, de seus valores, de ideias e crenças, da autonomia, dos espaços e dos objetos pessoais (BRASIL, 1990b).

Legalmente, a criança na condição de refugiada tem os mesmos direitos que a criança brasileira. Gozará, em igualdade material, de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, bem como da proteção conferida pelo ECA. Terá, portanto, não apenas o direito de acesso à educação, saúde, lazer e moradia, como também o de receber a proteção integral e de ser tratada com prioridade absoluta, o que abrange, inclusive, a primazia de receber proteção e socorro, além da preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas.

Ao analisar a matéria sob a ótica das crianças e adolescentes refugiados, a necessidade de efetivar a inclusão destas é ainda maior. Isso pois, diante da especificidade da condição de desenvolvimento em que estas se encontram, a integração e a inclusão em uma comunidade é fator substancial para a sua formação de caráter, de seus valores e sua autoestima. Além disso, a própria condição de refúgio é extremamente traumática para um menor de idade, e, justamente por isso, ao ser acolhida, a criança refugiada deve ser tratada na medida de sua desigualdade perante as demais crianças brasileiras, eis que as crianças nativas não se encontram em patamar de igualdade com quem, seja por perseguição em razão de raça, nacionalidade ou credo, ou por graves e generalizadas violações de direitos humanos, teve de deixar muito mais que o seu país, mas a sua comunidade, suas tradições, sua identidade, sua cultura e a sua própria infância. (CHELOTTI; RICHTER, 2016, p. 16-17)

A garantia e a defesa dos direitos das crianças em situação de refúgio no Brasil são realizadas a partir da aplicação da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Estatuto dos Refugiados e também dos documentos internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo Aditivo de 1967, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, dentre outros próprios do sistema regional de proteção. A elas também deve ser resguardada a proteção integral, mediante a adoção de medidas e de ações que promovam seu melhor interesse. Assim, juridicamente, pode-se afirmar que o Direito da Criança e do Adolescente dá conta de proteger crianças em situação de refúgio no Brasil, assegurando-lhes todos os seus direitos (MARTUSCELLI, 2014). Na realidade, a legislação nacional, por si só, já seria capaz de efetivar a proteção das crianças na condição de refugiadas.

No entanto, tão importante quanto ter seus direitos reconhecidos, é torná-los efetivos e, principalmente, ouvir as crianças. Para que a proteção seja integral, tal qual lhes é assegurado, é fundamental dar voz às crianças, deixar que elas se expressem. Mas não só. É preciso que suas expressões, considerações, sejam realmente levadas em conta, o que refletiria a existência de espaços participativos, de suma importância para um adequado e pleno desenvolvimento (MARTUSCELLI, 2014). Porém, no atual

contexto brasileiro, em que nem os refugiados adultos dispõem desses espaços, “[...] dificilmente crianças refugiadas terão esse direito garantido, principalmente porque crianças refugiadas são duplamente excluídas de espaços políticos e de tomada de decisão.” (MARTUSCELLI, 2014, p. 284). Ademais, é preciso pontuar que os mesmos direitos que são frequentemente negados às crianças brasileiras (seja o de acesso à educação ou o de acesso à saúde, típicos de um país em desenvolvimento e com profunda desigualdade social), também afetarão, indistintamente, as crianças na condição de refugiadas. A agravante é que, uma pessoa em situação de refúgio não domina o idioma e não conhece como funcionam o sistema e a burocracia brasileiros (MARTUSCELLI, 2014). Essa é a razão pela qual o Estatuto dos Refugiados destaca textualmente a obrigatoriedade de cooperação e de flexibilização quando da exigência da documentação pessoal dos solicitantes de refúgio (AMORIM, 2017).

Embora o Brasil disponha de um procedimento facilitado ou simplificado para a solicitação da condição de refugiado e que existam normativas suficientes para a realização da proteção da criança em situação de refúgio, é preciso acompanhar constantemente sua aplicação, bem como a efetividade dessa proteção. O modo mais certo para saber se a proteção está acontecendo é junto às redes de proteção e de acolhimento. As dificuldades e as necessidades de políticas públicas serão verificadas justamente no processo de integração, no dia a dia do acolhimento.

Portanto, para proteger as crianças em situação de refúgio no Brasil, é preciso conhecer a estruturação das políticas migratória e de refúgio no país. A identificação das necessidades das crianças, em especial, as vulnerabilidades inerentes ao refúgio, são essenciais quando da aplicação das normativas nacionais de proteção à criança.

3.3 A POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÃO E O ACOLHIMENTO A REFUGIADOS NO BRASIL

O modo como um país tratará o imigrante, desde os imigrantes econômicos (ou os que fazem o deslocamento voluntário), os refugiados ou até mesmo os chamados migrantes de sobrevivência (no contexto da migração humanitária), será definido pela política migratória adotada por esse país. Nesse sentido, verifica-se que o Brasil vem construindo seu marco normativo para a governança migratória. Pode-se afirmar que o governo brasileiro dispõe de uma política de refúgio (a qual se dá a partir do Estatuto dos Refugiados), de uma política de migração e, a partir da nova Lei de Migração (Lei

nº 13.445/2017), a previsão para a articulação de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, cuja elaboração é de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XV, da Constituição Federal de 1988.

A temática da migração é desafiadora para os Estados, visto que eles precisam definir como se dará o gerenciamento das fronteiras, a documentação necessária para a prática dos atos relativos à migração e ao refúgio, a definição da condição jurídica do migrante, a integração dos migrantes na sociedade, bem como as políticas públicas direcionadas à assistência e proteção dos migrantes e refugiados. Assim, ao mesmo tempo em que as temáticas da migração e do refúgio ganham visibilidade nas agendas públicas dos Estados, intensificam-se as barreiras (físicas, simbólicas, dentre outras), as quais dão contornos à uma mundialização negativa, que se ampara e se justifica em questões afetas à segurança nacional, para barrar, cada vez mais, a migração em sentido amplo (JARDIM, 2017).

O Brasil vem se apresentando como um país acolhedor, através de uma política aberta, de acolhimento e solidariedade, especialmente no que tange às pessoas em situação de migração forçada e de refúgio. Ao longo dos anos, tem editado leis e resoluções normativas, tanto pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) quanto pelo CONARE, no intuito de qualificar a gestão da política migratória.

Contudo, apesar dos avanços, a governança da migração no país não encontrou ainda um denominador comum que permita, por exemplo, o correto atendimento às demandas dos imigrantes, o efetivo combate ao tráfico de pessoas, o assentamento e a integração de migrantes e refugiados e a discussão de uma política migratória envolvendo amplos setores da sociedade civil organizada e dos próprios migrantes. (FERNANDES; SÁ, 2018, p. 579-580)

A construção de uma política migratória deve contemplar proposições efetivas. Ademais, precisa possibilitar a discussão e participação da sociedade, antes mesmo da formulação legislativa (FERNANDES; CASTRO; MILESI, 2014). Nesse sentido, verifica-se que a construção da lei precisa ser posterior à definição da política adotada, “[...] pois o aparato legal deve ser considerado sempre como a viabilização de uma política e não o inverso, que seria ter uma lei que determina a política.” (FERNANDES; CASTRO; MILESI, 2014, p. 101). Outrossim, a política de migração deve ser pensada juntamente com as demais políticas do Estado e depende da cooperação internacional para um desempenho mais efetivo (SASSEN, 1988).

A política migratória brasileira, até a promulgação da Lei nº 13.445/2017, que instituiu a nova Lei de Migração, era orientada pela Lei nº 6.815, de agosto de 1980, a qual, elaborada em meio a um regime militar de exceção, trazia em si os princípios da chamada doutrina da segurança nacional (LIMA *et al.*, 2017). A legislação anterior, então, que recebeu o nome de Estatuto do Estrangeiro, empenhava-se em assegurar os interesses nacionais, institucionais e a defesa do trabalhador nacional, restringindo os direitos dos estrangeiros. Nela, o imigrante era visto como inimigo, uma ameaça à estabilidade social do país, devendo ser impedidos de ingressar no país todos aqueles que viessem causar desordem (OLIVEIRA, 2017). Isso reflete a herança escravocrata brasileira, com os navios negreiros importando escravos africanos, situação que só foi combatida em 1850 por meio da Lei Eusébio de Queirós (JARDIM, 2017). “Essa prática histórica impactaria na legislação migratória, que teve a eugenia como marca de sua busca pelo imigrante ideal: o branco europeu como força de trabalho.” (JARDIM, 2017, p. 19). Portanto, em um contexto de baixa pressão imigratória, a motivação era a de suprir as demandas internas com a força de trabalho estrangeira (OLIVEIRA, 2017).

O Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, manteve a ideologia da segurança nacional, ainda que o regime estivesse em plena decadência. Nesse contexto, o Estatuto do Estrangeiro, revogado pela Lei nº 13.445/17 (nova Lei de Migração brasileira), não recebeu qualquer influência de princípios de proteção aos direitos humanos e seguiu colocando o estrangeiro ora na posição de inimigo, ora na posição de força de trabalho, de acordo com as necessidades do contexto em questão. (SARTORETTO, 2018, p. 163)

No seu artigo 1º, a Lei nº 6.815/80 estabelecia: “[e]m tempos de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais” (BRASIL, 1980). Já no artigo 3º, o Estatuto do Estrangeiro afirmava que a concessão, prorrogação ou transformação do visto ficavam sempre condicionadas aos interesses nacionais (BRASIL, 1980). “Assim sendo, por mais que se declare um país no qual os imigrantes podem entrar, não significa, porém, que terão o direito de permanecer.” (FRAZÃO, 2017, p. 1114). No mais, a política migratória vem sendo, desde então, efetivada por órgãos específicos do governo, a exemplo do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Trabalho e Emprego (FRAZÃO, 2017). Vale destacar a criação, pela lei, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), vinculado, até a extinção do Ministério em 1º de janeiro de 2019 (pelo governo de Jair Messias Bolsonaro), ao Ministério do

Trabalho, o qual possui as atribuições de criar as normas de seleção de imigrantes e de orientar, coordenar e fiscalizar as atividades de imigração no país (BRASIL, 1980).

A globalização e a crise mundial aumentaram as pressões migratórias. Os fluxos imigratórios internacionais para o Brasil foram se alterando, de modo que já não se podia mais escolher um perfil de imigrantes desejados para ingressar no país. Ou seja, “[...] a migração internacional cresceu em tamanho, escopo, complexidade e em sua expressão demográfica nesses últimos vinte anos.” (LIMA *et al.*, 2017, p. 27). Nos últimos anos, o Brasil sentiu de perto a chegada cada vez maior de fluxos de migrantes e refugiados, em busca de proteção e de uma vida digna. O início dessa intensificação nos fluxos data do começo de 2010, quando chegaram ao país os primeiros imigrantes haitianos, logo após o terremoto que abalou o Haiti. Estima-se que ao final de 2011, mais de 4.000 haitianos haviam vindo para o Brasil, em uma média diária de mais de 40 ingressos, a maioria deles pelos Estados do Acre e do Amazonas (FERNANDES; CASTRO; MILESI, 2014). Na realidade, “[...] desde o fim da 2ª Guerra Mundial, não se via no país um afluxo tão expressivo de imigrantes, originários do Hemisfério Norte, que chegaram ao país em situação irregular.” (FERNANDES; CASTRO; MILESI, 2014, p. 95).

Na sequência, nova onda foi sentida em 2013, com o expressivo número de bengalis e senegaleses solicitando refúgio ao país. Em 2014, outro contingente de imigrantes foi verificado, a exemplo dos ganeses, os quais, com visto de turista, vieram para o Brasil assistir aos jogos da Copa do Mundo e, ao findar dos jogos, não retornaram para Gana. Como resultado, aproximadamente 1.100 imigrantes permaneceram no Brasil e apresentaram pedido de refúgio (FERNANDES; CASTRO; MILESI, 2014). Por fim, a demanda mais recente é a dos venezuelanos, sentida a partir de 2015, quando houve o registro de 1.073 solicitações de refúgio, de acordo com a Polícia Federal em Roraima (SILVA; BÓGUS; SILVA, 2017). O referido fluxo vem aumentando a cada ano. No ano de 2016, foram registradas 3.375 solicitações e, em 2017, expressivas 17.865, conforme dados da Polícia Federal (BRASIL, 2018a).

De modo muito claro, “[a]s políticas migratórias no Brasil viviam o paradoxo de conviver com um marco regulatório baseado na segurança nacional em plena ordem democrática.” (OLIVEIRA, 2017, p. 171). Tornou-se, então, latente a necessidade da formulação de uma nova lei, mais coerente com o Estado Democrático de Direito, com os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos ratificados pelo Brasil e também melhor preparada para lidar com as mobilidades do século XXI. Com esse

intento, foi sancionada a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, de iniciativa do Senado da República, que instituiu a Lei de Migração. A Lei implementa uma perspectiva um pouco mais humana para a temática migratória. Seu diferencial está, justamente, no reconhecimento dos migrantes como sujeitos de direitos (ZORTEA, 2017). Ou seja, “[p]ela primeira vez, o migrante passou a ser tratado não como um componente de um dirigismo migratório ou como um risco à segurança nacional, mas como um sujeito de direitos e garantias.” (ZORTEA, 2017, p. 92).

De certa forma, a Lei de Migração reestrutura a política migratória brasileira. A maior modificação realizada, a qual se verifica logo no título, consiste na mudança de paradigma, de estrangeiro para migrante. A etimologia da palavra estrangeiro, vem do francês (*étranger*) e remete a “estranho”, “de fora”. É, portanto, um termo carregado de significações e estigmas, que marcaram (e ainda marcam) a imagem socialmente construída do não-nacional. Assim,

[...] a questão do estrangeiro será a questão que põe o estrangeiro em questão, que lhe é endereçada quando este chega junto à fronteira do horizonte de conhecimento. É, no fundo, a questão da polícia fronteiriça: “quem és tu?”, “como te chamas?”, etc. Por outro lado, o estrangeiro traz também uma questão que vem com ele, quando vem e interrompe a aparente homogenia instaurada dentro das fronteiras: o estrangeiro traz a questão porque nos põe em questão. Antes de mais, é ele que nos coloca em questão, e que põe a lei local em questão, porque se anuncia sempre vindo do exterior, para inscrever o fora no dentro, ao atravessar a fronteira. (ZAGALO, 2006, p. 308)

Além dessa mudança paradigmática, a que Milesi e Coury (2017) chamam de paradigma migratório humanista, a nova Lei de Migração, que resulta de mobilizações da sociedade civil e dos próprios migrantes, demonstra preocupação com a inclusão social dos imigrantes, com a proteção dos emigrantes e o combate à discriminação. Ainda, atualiza o regime geral de cooperação jurídica internacional em matéria penal, detalha as regras para a concessão de nacionalidade, de naturalização, a autorização de residência (a qual contempla, dentre outras situações, a acolhida humanitária) e dá especial atenção ao instituto da apatridia. Logo nas disposições gerais, ela define os conceitos de imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida:

Art. 1º [...]

§ 1º Para os fins desta lei, considera-se:

I – (VETADO);

II – imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III – emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV – residente fronteiro: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiro de país vizinho;
V – visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;
VI – apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002 ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro. (BRASIL, 2017a)

A Lei de Migração estabelece, no artigo 3º, os princípios e diretrizes da política migratória brasileira, os quais foram dispostos em XXII incisos, dos quais destacam-se: a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e quaisquer formas discriminatórias; a não criminalização da migração; a não discriminação pela forma como o migrante fora admitido em território nacional; a acolhida humanitária; a garantia do direito à reunião familiar; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante através de políticas públicas; o acesso igualitário do migrante aos serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, assistência jurídica, educação, moradia, trabalho, seguridade social e serviço bancário; a cooperação internacional com os Estados de origem, trânsito e de destino, para a garantia da efetiva proteção aos direitos humanos dos migrantes; a proteção integral e a atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; a proteção ao brasileiro no exterior; a promoção, nos termos da lei, do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil; o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (BRASIL, 2017a).

No artigo 4º, elenca os direitos dos migrantes. Nesse sentido, “[a]o migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, [...]” (BRASIL, 2017a), sendo-lhes garantidos: os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; o direito de liberdade de circulação em território nacional; a reunião familiar do migrante com seu cônjuge, companheiro, filhos, dependentes e familiares; o direito de transferir recursos decorrentes de suas economias e rendas pessoais a outro país, com a observância da legislação aplicável; o direito de acesso aos serviços públicos de saúde, assistência e previdência social, sem discriminação por sua nacionalidade ou condição migratória; o amplo acesso à justiça e assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; o direito à educação pública, à garantia do cumprimento das obrigações legais e contratuais

trabalhistas; à aplicação das normas de proteção ao trabalhador; isenção de taxas; abertura de conta bancária, dentre outros (BRASIL, 2017a).

Ainda que não seja objeto da presente pesquisa a análise detalhada da Lei de Migrações, já se pode apontar importantes modificações na disposição da temática migratória no Brasil, a partir de sua implementação. A Lei nº 13.445, de 2017, vai além da mera disposição dos tipos de visto, prazos de estada ou regramentos relativos à deportação, expulsão e extradição do imigrante (temas centrais do revogado Estatuto do Estrangeiro). Sua elaboração toma a forma mesmo de uma política migratória, com princípios e diretrizes que sustentam o modo da atual governança migratória do Brasil e trabalham no sentido da promoção da dignidade humana de migrantes e refugiados. De modo geral, a Lei nº 13.445/17 promoveu:

[...] a prevalência do tratamento constitucional dos direitos humanos no Brasil em consonância com os tratados internacionais de direitos humanos vigentes no país; a mudança do paradigma da legislação migratória brasileira, que a subordinava aos temas de segurança nacional para a perspectiva dos direitos humanos; o avanço da ordem jurídica pátria na consecução de coerência sistêmica, mediante o enfrentamento da fragmentação dos avanços empreendidos pelo Brasil; o acolhimento de demandas históricas de entidades sociais que atuam em defesa dos direitos dos migrantes; e a superação da inadaptação dos serviços públicos à nova realidade da mobilidade humana. (LIMA *et al.*, 2017, p. 27)

Embora a nova Lei tenha melhorado o modo de tratar as questões migratórias, “[...] diversos vetos presidenciais desvirtuaram aspectos importantes relacionados a um direito migratório pleno, ancorado nos direitos humanos.” (RODRIGUES; SALA; SIQUEIRA, 2018, p. 315). Houve, portanto, cerca de 20 vetos do presidente Michel Temer à legislação, após inflamada reação de setores conservadores da sociedade, os quais se posicionaram contrários à Lei, sob os argumentos de que era “permissiva demais para estrangeiros” e de que “expunha o país a terroristas” (MIGRAMUNDO, 2018a). Assim, enquanto protestos contrários à aprovação da Lei tomavam a região da Avenida Paulista (São Paulo, capital) entre o final do mês de abril e meados de maio de 2017, verificou-se também a pressão de parte da sociedade civil, que passou a cobrar do presidente a sanção integral da Lei de Migração. Os militantes em prol da Lei tiveram de rebater as notícias falsas sobre o projeto de lei (conhecidas como *fake news*), as quais circulavam avassaladoramente na sociedade. Uma das maneiras de esclarecer a população sobre a temática foi mediante a realização de uma roda de conversa, na Avenida Paulista. No entanto, em que pese a luta das entidades da

sociedade civil, os vetos aconteceram e atingiram pontos relevantes da proposta, como o da anistia para imigrantes sem documentos ou o da própria definição do termo migrante (MIGRAMUNDO, 2018a), tido como demasiadamente amplo.

O inciso I do § 1º do artigo 1º da Lei de Migração conceituava o migrante como toda “pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida.”. Na razão do veto ao conceito de migrante, o argumento utilizado foi que o conceito amplo abrangia o residente fronteiriço, de modo que dita previsão estenderia a todo e qualquer estrangeiro a igualdade com os nacionais, o que, por sua vez violaria o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que a referida igualdade é limitada e exige a residência do estrangeiro no território nacional (BRASIL, 2017c). As razões do veto, portanto, contrariam o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual, frequentemente, tem proferido decisões acerca da impossibilidade de se restringir direitos com base no domicílio do indivíduo (VEDOVATO; ASSIS, 2018). “Nesse sentido, não há fundamento para que nas razões de veto tenha sido destacado que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional’, pois não é.” (VEDOVATO; ASSIS, 2018, p. 600).

Destaca-se ainda o veto relativo à garantia dos direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, a exemplo do direito de livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas, prevista no § 2º do artigo 1º. As razões do veto foram embasadas na “defesa do território nacional como elemento de soberania”, argumento que fundamenta também outros vetos da Lei de Migração, lembrando o espírito legislativo anterior, no qual a defesa da segurança nacional refletia a questão central da política migratória. Outros vetos que merecem destaque são os atinentes ao instituto da reunião familiar. Assim, foi vetado o parágrafo único do artigo 37, o qual permitia a extensão da concessão de visto ou autorização de residência, para fins de reunião familiar e através de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade (para além dos elencados nos incisos do artigo 37). Houve veto também ao inciso IV do artigo 40, o qual previa a autorização da admissão excepcional no Brasil, de criança ou adolescente que esteja na posse de documento de viagem válido e “[...] acompanhado de responsável legal residente no País, desde que manifeste a intenção de requerer autorização de residência com base em reunião familiar.” (BRASIL, 2017c). A razão dos vetos acima argumentara que tais dispositivos poderiam possibilitar o ingresso de crianças sem visto, acompanhadas de

responsável legal residente ou então de representantes por fatores de sociabilidade, o que facilitaria a ocorrência de situações propícias ao sequestro internacional de crianças (BRASIL, 2017c).

Apesar de defender que poderia haver um prejuízo para as crianças, não há clara explicação sobre o tema. Não se indicam as situações em que isso pode ocorrer e, acima de tudo, não se considera que a criança poderá estar mais bem protegida com o texto vetado. Especialmente naquelas situações em que crianças viajam para se afastar de violações que sofrem no seu país de origem. De toda sorte, o combate ao sequestro internacional pode ser feito pelos mecanismos já existentes na legislação interna, não seria esse dispositivo a trazer mais insegurança para as crianças. (VEDOVATO; ASSIS, 2018, p. 602)

Outra questão vetada foi a classificação dos grupos vulneráveis, prevista no § 4º do artigo 113 da Lei de Migração. A razão do veto foi a de que o dispositivo arrolou indevidamente os indivíduos que respondam criminalmente em liberdade (BRASIL, 2017c). Diante das diversas dimensões da mobilidade humana, esses vetos revelam não apenas a falta de conhecimento acerca dessas dimensões, como também total insensibilidade, ao desconsiderar que uma pessoa respondendo um processo criminal em outro país, totalmente estranho a ela, apresenta uma grande vulnerabilidade. Sem contar que, tratando-se de um migrante que responda por um crime em liberdade, é evidente que o delito praticado se configura de menor potencial ofensivo (OLIVEIRA, 2017). Além desses, os vetos ainda bloquearam a revogação das expulsões sumárias, bem como o acesso de imigrantes a cargo, emprego e função pública, dentre outros (BRASIL, 2017c).

Os principais desafios da Lei de Migração estão, portanto, relacionados com a sua regulamentação e implementação (MILESI; COURRY, 2017). A Lei de Migração contém muitos artigos que dependem de regulamentação. O enfrentamento dos vetos realizados pelo Presidente da República também configura um desafio, uma vez que a articulação de setores conservadores pode descaracterizar situações relevantes no processo de regulamentação da política (OLIVEIRA, 2017). “Assim, o espectro da sociedade civil que defende a nova lei deve estar atento para assegurar que o marco legal reflita os anseios por garantir direitos e proteção à pessoa migrante.” (OLIVEIRA, 2017, p. 176).

Em 20 de novembro de 2017, sobreveio o Decreto nº 9.199, regulamentando a Lei de Migração. O Decreto regulamentador é alvo de várias críticas, visto que atenta, em diversas oportunidades, contra o paradigma humanista da nova Lei de Migração.

A iniciar pelo curto espaço de tempo em que ficou disponível para consulta pública (menos de um mês), os apontamentos formulados por instituições, entidades sociais e especialistas que se ocupam da temática no Brasil (com ampla pertinência técnica, jurídica e política) foram completamente ignorados pelo Poder Executivo, o que torna inoperante o instrumento da consulta pública (RAMOS *et al.*, 2017).

Os especialistas consideram que o Decreto regulamentador é alheio ao debate que acompanhou o processo de elaboração da Lei de Migração e desvirtua o espírito da nova Lei, apresentando numerosas deficiências, que vão de limitações técnicas a graves omissões. Dentre as falhas e retrocessos do Decreto, podem ser destacados: o emprego indevido e vulgar do termo “clandestino”, no artigo 172, para se referir ao imigrante; a desconsideração do disposto no artigo 123 da Lei de Migração (o qual assegura que ninguém será privado de sua liberdade por questões migratórias), ao estatuir a possibilidade de prisão do deportando; o agravamento da infeliz exigência, feita pela Lei de Migração (no § 5º do artigo 14), de comprovação da oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no país, para a concessão do visto temporário para trabalho, ao estabelecer que referida oferta de trabalho se caracteriza com o contrato individual de trabalho ou o contrato de prestação de serviços (os quais, no caso, não seriam mais uma oferta, mas a consumação da relação de trabalho ou da prestação de serviços); a exigência de solicitação, ao Ministério do Trabalho, de autorização de residência prévia à emissão do visto (como condicionante), quando se tratar dos vistos temporários para trabalho, para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica, dentre outros tipos de vistos temporários. Das omissões, considera-se a mais grave, a total ausência de menção à Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a despeito do disposto no artigo 120 da Lei de Migração (RAMOS *et al.*, 2017).

Causaria dano irreparável ao interesse público que a regulamentação da Lei de Migração fosse alvo de longas e extensas batalhas judiciais, gerando insegurança jurídica para os migrantes e para todos os que com eles se relacionam. É imprescindível que o governo brasileiro demonstre abertura e sensibilidade diante das críticas formuladas, e apresente uma nova proposta de decreto compatível com o espírito da nova lei. Também é fundamental que esta nova proposta atente para a necessidade de prover o Estado brasileiro das condições indispensáveis para que deixe de ser reativo nesta matéria, passando a promover ativamente uma política migratória coerente e eficiente, comprometida com os direitos dos migrantes, [...]. (RAMOS *et al.*, 2017, p. 4)

Por sua vez, a Política Nacional de Refúgio se dá, primordialmente, através do Estatuto dos Refugiados (marco regulatório nacional) e da atuação do CONARE, com suas resoluções normativas e recomendatórias, além de outras ações e formulações indispensáveis à eficácia da proteção, da assistência e do apoio jurídico ao refugiado. A Política Nacional de Refúgio encontra-se interconectada com a Política Nacional de Migração e, frequentemente, dialoga ou é atravessada por ela, visto que o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) também emite suas resoluções normativas e, por vezes, incide na temática do refúgio. Não obstante, a própria Lei de Migração, ao tratar das medidas de retirada compulsória (artigos 46 a 62), destaca que a aplicação do respectivo capítulo observará o disposto no Estatuto dos Refugiados. No artigo 121 (das disposições finais e transitórias), ressalta que, na aplicação da Lei de Migração, serão observadas as disposições da Lei nº 9.474/97, nas situações que envolvam os refugiados e os solicitantes de refúgio (BRASIL, 2017a). De igual modo, o Decreto nº 9.199/17, que regulamenta a Lei de Migração, destaca um capítulo específico sobre o refúgio (artigos 119 a 122), reforçando pontos previstos no Estatuto dos Refugiados (BRASIL, 2017b). Tais previsões demonstram o quanto as políticas de migração e de refúgio estão interligadas e o quanto estas políticas devem estar alinhadas.

Uma das temáticas que sobressai entre as duas políticas (alvo de justificadas críticas) é a dos migrantes vulneráveis ou dos chamados refugiados humanitários. A questão vem sendo colocada desde 2012, quando da concessão de visto por razões humanitárias aos migrantes haitianos que adentravam ao Brasil em busca de refúgio. O visto especial por razões humanitárias consiste em um mecanismo de proteção complementar, *ad hoc*, desenvolvido ainda na vigência do Estatuto do Estrangeiro por meio da Resolução Normativa nº 97 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), para atender à situação excepcional da imigração haitiana, intensificada desde 2010, quando da ocorrência do terremoto catastrófico. Isso porque, optou-se por promover uma interpretação restritiva para essas pessoas que, embora provenientes de um país marcado por grave e generalizada violação de direitos humanos, foram consideradas como não enquadradas na definição de refúgio, seja a da Convenção de 1951 ou a do Estatuto dos Refugiados (SARTORETTO, 2018).

É certo que o terremoto não foi a única causa promotora da diáspora haitiana (o que configuraria um refúgio ambiental, não amparado pela definição clássica ou ampliada de refúgio). O Haiti possui um passado de luta pela independência, somado a baixos índices de desenvolvimento humano, frequentes desastres climáticos, além

de miséria, falta de estrutura e alta densidade demográfica, situações que tornam o local de difícil sobrevivência. Os migrantes haitianos se enquadrariam, facilmente, na definição do inciso III do artigo 1º do Estatuto dos Refugiados (pela prescindibilidade da presença do fundado temor de perseguição para caracterização da grave violação aos direitos humanos). Contudo, a política migratória escolhida pelo governo brasileiro foi a de conceder vistos humanitários, em detrimento do reconhecimento do refúgio aos haitianos (SARTORETTO, 2018).

Mecanismos de proteção complementar dessa natureza, por vezes aplicados de forma inadequada, são acusados de esvaziar o instituto do refúgio, na medida em que retiram, de pessoas que se enquadrariam na definição ampliada de refugiado, a segurança jurídica e a proteção que somente o instituto do refúgio concede. Uma outra situação apontada é o fato de os instrumentos de proteção complementar (como este da Resolução Normativa nº 97 do CNIg) serem aplicados antes mesmo de se oportunizar ao imigrante a possibilidade de uma análise de mérito sobre sua condição. Ou seja, não lhe é dada a chance de se enquadrar nas definições de refúgio, instituto que lhe traria maior proteção (SARTORETTO, 2018). De modo geral, “[o] migrante é reconhecido como sujeito enquanto corpo sofredor – “vida nua”, diria Agamben – e não enquanto ser humano portador de direitos. Ele é acolhido enquanto ser vulnerável e não enquanto ser humano.” (MILESI; MARINUCCI, 2017, p. 34).

O mesmo atropelo pode ser visto no gerenciamento recente do fluxo migratório venezuelano. Diferentemente da situação haitiana (que acumula múltiplas causas), a questão da Venezuela centra-se na forte crise econômica e também política. Para esse fluxo, que tomou peso em meados de 2016, a política adotada pelo Brasil foi a de conceder residência temporária (pelo prazo de até dois anos), por meio da Resolução Normativa nº 126 do CNIg, a qual invocou o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados. Embora essa tenha sido a saída inicial e uma boa opção, os imigrantes venezuelanos, caso desejarem solicitar o refúgio, também poderão fazê-lo. Ou seja, a resposta aos venezuelanos, está se configurando mais rápida do que aquela apresentada quando da crise humanitária haitiana. Entretanto, ambas se constituem em respostas a casos específicos e demonstram que o país erra ao não perceber ou não tratar a imigração como um processo constante (LOPES, 2018). Assim, verifica-se que:

[...] mesmo com o crescimento dos debates público e político, a construção de políticas para a população imigrante ainda permanece pouco

desenvolvida. Como consequência, a maioria das ações para essa população são pontuais, têm caráter emergencial e, de maneira geral, falham em perceber a imigração como um processo contínuo, que envolve diversas causas e formatos, e que necessita de ações duradouras e sustentáveis. (LEÃO, 2018, p. 355-356)

Ainda que a Política Nacional de Migração dialogue com a Política Nacional de Refúgio e ambas ocorram paralelamente, a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida, tal qual prevista no artigo 120, *caput*, da Lei de Migração, ainda não foi desenvolvida. Sua implementação é fundamental para o estabelecimento dos planos nacionais e a formulação das políticas públicas.

Outra questão a ser destacada diz respeito aos mecanismos de proteção e de integração dos migrantes, especialmente os refugiados, no Brasil. Segundo o ACNUR, “[a] responsabilidade de proteção e integração dos refugiados é primariamente do Estado brasileiro.” (ACNUR, 2018b, p. 18). No entanto, na prática, verifica-se intensa mobilização e participação da sociedade civil no atendimento, acolhida e integração dos migrantes. Ao cruzarem as fronteiras e chegarem ao Brasil, os migrantes ficam sujeitos a todo tipo de ajuda solidária. De grande destaque é o atendimento prestado pelas Cáritas, organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que realiza função primordial no acolhimento aos migrantes. Trata-se uma rede solidária, com entidades espalhadas por todo o Brasil. Há também o apoio de outras instituições missionárias e religiosas, de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), ONGs, Universidades que desenvolvem projetos de apoio e extensão, bem como demais grupos de acolhida. A Associação Compassiva, o Instituto Adus, Missão Paz, Eu Conheço meus Direitos// *Know My Rights* (IKMR), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), são apenas algumas delas. De modo geral, a sociedade é a grande responsável pela garantia do acesso aos serviços e políticas públicas. O ACNUR também atua fortemente no Brasil, colaborando e intermediando junto aos processos de acolhimento e integração. Destacam-se, por fim, a atuação da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados e dos Comitês Estaduais, integrados pela sociedade civil e autoridades locais, para facilitar o acesso de migrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas às políticas públicas dos Estados e Municípios (ANNONI; DEL CARPIO, 2016; ACNUR, 2018b). Portanto,

[d]o ponto de vista da paradiplomacia, as cidades passam a realizar políticas autônomas e a agir de forma paralela à diplomacia do Estado central a fim de encontrar alternativas para a garantia de um bom acolhimento a essas populações. Percebe-se também que atores não diretamente vinculados ao

Poder Público atuam igualmente na descentralização das responsabilidades, como as instituições religiosas que prestam acolhida e os grupos universitários que orientam. Essa é a pluralidade de atores que, frente à falta de interesse e de estrutura do Estado central, se coloca e reage face à vulnerabilidade das pessoas em situação de mobilidade e à necessidade de defesa dos Direitos Humanos. (REIS; LÖRENTZ; SCOMAZZON, 2016, p. 158)

Apesar de dispor de uma política migratória aberta à recepção dos refugiados, o Brasil não é tão acolhedor quanto parece. De fato, até então, o país vinha atraindo migrantes e refugiados por apresentar melhores oportunidades de trabalho, bem como a possibilidade de uma vida digna, normal, em paz e sem perseguições. Contudo, essa visão tem contrastado com situações negativas, que mancham a ideia do “Brasil como um país acolhedor” e afligem o dia a dia dos refugiados que nele se encontram. Assim, casos de violências físicas, psicológicas e morais contra os refugiados já foram identificados. Para a inflamação dessas ocorrências desfavoráveis, tem-se a precisa contribuição da mídia, que persiste em construir a imagem do imigrante como um “usurpador de empregos” ou como um “explorador do governo”, quando as pesquisas internacionais demonstram justamente o contrário: migrantes e refugiados contribuem para a economia local (ANDRADE; RAMINA, 2018).

As implicações negativas advindas da migração são muitas, uma vez que parte da população passa a emitir reações de preconceito, discriminação social e cultural, a exploração no âmbito de trabalho, como também dá margens ao tráfico de pessoas pelo fato de que as políticas migratórias ainda precisam se aperfeiçoar (ANDRADE; RAMINA, 2018, p. 32).

Pode-se afirmar que a xenofobia no Brasil, tal qual o racismo, se dá, em grande parte, de forma velada. No entanto, em determinadas situações, ela ocorre de maneira bem visível, escancarada. Cita-se, como exemplo, o ataque que os venezuelanos que estavam acampados nas ruas da cidade de Pacaraima (Roraima) sofreram no dia 18 de agosto de 2018, quando tiveram seus pertences queimados por moradores locais, em reação raivosa após o assalto e a agressão sofridos por um comerciante brasileiro, supostamente cometidos por venezuelanos (MIGRAMUNDO, 2018b). Ou ainda, o caso do imigrante senegalês que foi violentamente agredido em abordagem ocorrida no centro de Porto Alegre, próximo ao hospital Santa Casa, no dia 4 de dezembro de 2018. Na ocasião, um grupo de aproximadamente cinco guardas municipais, os quais já haviam intensificado as apreensões em camelôs, feiras e vendedores ambulantes da capital, seguraram o senegalês pela mochila e o agrediram com cassetete. Não bastasse a desproporcional agressão, as cenas do episódio, registradas por câmeras,

mostram ainda os guardas enforcando, empurrando o imigrante contra o chão, com chutes, até a completa imobilização e retirada do senegalês do local. A truculenta abordagem foi justificada pelos agentes municipais com o argumento de que o imigrante portava uma faca (SUL21, 2018).

A trajetória dos refugiados, em cada coletividade, vai se construindo em contato com a realidade e o momento histórico da nação receptora e, neste sentido, cresce a importância de estabelecer mecanismos de proteção a estas populações vulneráveis, de preferência, com sua participação. Na ausência de uma sociedade atuante e humanitária, fica-se refém dos acontecimentos e das circunstâncias do acaso, com todos os riscos envolvidos na exposição das pessoas a ideias discriminatórias e excludentes. (RODRIGUES; SALA; SIQUEIRA, 2018, p. 320-321)

A proteção é necessária, pois comumente “[o]s migrantes são injustamente acusados de crime e de serem causadores das dificuldades econômicas, além de estarem sujeitos à discriminação generalizada.” (VEDOVATO; ASSIS, 2018, p. 606). Para proteger, é preciso bem acolher. O acolhimento, segundo Derrida (2003), não exige reciprocidade. Não exige sequer o conhecimento do nome daquele que chega. Implica, unicamente, em “deixar chegar”. É preciso, então, dizer sim ao que chega, “antes de toda determinação, antes de toda antecipação, antes de toda identificação” (DERRIDA, 2003, p. 69).

Com as mudanças no rumo político brasileiro, em virtude das eleições de 2018, pode-se deduzir que o Brasil perderá, cada vez mais, a perspectiva de um Estado acolhedor. No dia 10 de dezembro de 2018, o então embaixador Ernesto Araújo, atual Ministro das Relações Exteriores do presidente Jair Messias Bolsonaro, afirmou, em uma de suas declarações, que o Brasil vai se desassociar do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, da ONU. Nas falas do Ministro, “[a] imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e soberania de cada país.” (DW, 2018). Adentra-se em um novo momento histórico na política brasileira que, certamente, afetará a Política Nacional de Migração.

As políticas públicas para o acolhimento de migrantes e refugiados precisam ser ainda mais estimuladas e acompanhadas. Ao considerar a integração de crianças em situação de refúgio, é preciso lembrar que as violências e violações que atingem os adultos, atingem direta ou indiretamente as crianças. Portanto, o enfrentamento dos desafios que virão perpassa pela implementação da nova Lei de Migração, pelo controle da sociedade para evitar que haja retrocessos, pela ampliação da política

migratória e de refúgio, bem como a defesa de um perfil acolhedor, próprio de um país efetivamente comprometido com a proteção dos direitos humanos.

Capítulo 4

ESTRATÉGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO PARA CRIANÇAS NA CONDIÇÃO DE REFÚGIO NO BRASIL

O último relatório divulgado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (em inglês, UNHCR), intitulado “*Global Trends: forced displacement in 2017*”, informou que no ano de 2017 as crianças menores de 18 anos representaram 52% do total de refugiados (UNHCR, 2018a). Ou seja, as crianças constituem metade de toda a população de refugiados no mundo.

Já no Brasil, de acordo com o relatório “Refúgio em Números”, organizado pelo CONARE e divulgado no site do Ministério da Justiça, também no ano de 2017, dos 587 refugiados reconhecidos pelo Brasil, as crianças representaram 20% (BRASIL, 2018a). O mesmo relatório, no ano de 2016, indicara que as crianças constituíram 9% do total de refugiados reconhecidos pelo CONARE (BRASIL, 2017d). Assim, embora os dados oficiais de 2018 ainda não tenham sido divulgados, analisando-se os anos de 2016 e 2017, pôde-se verificar o incremento do número de crianças em situação de refúgio no Brasil.

Para o devido acolhimento e integração das crianças que chegam ao Brasil em situação de refúgio, é preciso pensar nas políticas públicas necessárias à proteção, promoção e efetivação de seus direitos humanos e fundamentais. Sabe-se que as crianças em condição de refúgio no Brasil, consoante disposição do ECA, deverão receber tratamento igual ao ofertado às crianças nacionais, o que abrange o acesso às políticas públicas.

Assim, para além da fruição das políticas implementadas pelo CONARE (ou pelo ACNUR), as crianças em situação de refúgio no Brasil são amparadas também pela Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, criada pelo CONANDA, principal órgão do Sistema de Garantia de Direitos, o qual possui, dentre outras atribuições, a de estabelecer as políticas públicas na área da infância.

O presente capítulo tem por escopo analisar como o Brasil tem estruturado as políticas de proteção para as crianças na condição de refúgio. Objetiva, ainda, propor estratégias de políticas públicas de proteção para crianças na condição de refúgio no

país, levando em consideração os pressupostos da teoria da proteção integral, assim como o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente.

4.1 ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS, BEM COMO A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA E DO PLANO DECENAL DOS DIREITOS HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Para a efetivação da proteção e promoção dos direitos da criança na condição de refúgio, é indispensável a elaboração de políticas públicas. Segundo Lussi, “[...] a inclusão da população migrante e refugiada nas políticas públicas pensadas em uma perspectiva integral e transversal favorece a integração e a prevenção de violações de direitos” (LUSSI, 2015, p. 136). As políticas públicas devem ter por base o melhor interesse da criança, servindo de instrumento para a concretização de seus direitos fundamentais (SOUZA, 2016). Ademais, o reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos, que contempla inclusive o direito de serem ouvidas, interfere diretamente no conceito de políticas públicas, que passa a demandar estreita articulação entre o Estado e a sociedade civil, bem como a atenção e o respeito à opinião das crianças.

As políticas públicas têm ganhado destaque nas pesquisas e nos debates sobre os dilemas sociais. As questões públicas, geralmente, não são tão simples de serem resolvidas, o que requer o desenvolvimento de estruturas e práticas políticas, que possam resolver ou, ao menos, mitigar esses dilemas. Nesse sentido, pode-se afirmar que as políticas são instrumentos que materializam direitos, especialmente os direitos fundamentais dispostos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (FORTES; COSTA, 2013). Uma das apreensões que sobressai, quanto ao tema, diz respeito à crise da efetividade dos direitos fundamentais (NASSIF, 2008).

Acreditar que a Administração Pública sozinha consiga implementar políticas públicas capazes de atender ao interesse público e de efetivar uma democracia participativa não passa de uma vertigem. Por esse motivo, faz-se necessário criar mecanismos que garantam uma ampla participação popular na condução da coisa pública, evitando-se, assim, que a Administração Pública se limite apenas a agir como gestora de um interesse público que, na maioria das vezes, é tido apenas como mero interesse estatal. (NASSIF, 2008, p. 66)

A abordagem sistêmica destaca os vínculos existentes entre as políticas e o conjunto dos componentes do sistema político. Assim, envolve instituições, lideranças, processos, atores, arenas e também a cultura política local. Há, portanto, um conjunto

complexo de fatores, de modo que uma teoria geral da política pública implica na constante busca pela sintetização de teorias da área política, da área econômica e do campo da sociologia, refletindo as relações ou as inter-relações do Estado com esses campos do conhecimento. Por isso a importância da gestão pública compartilhada, bem como dos constantes controles social e jurisdicional, pois a omissão ou inoperância do Estado tem relevância direta no controle das políticas públicas (FORTES; COSTA, 2013). Busca-se, desse modo, democratizar os processos decisórios na formulação das políticas públicas e torná-las mais efetivas mediante a participação da sociedade, que é o primeiro fundamento do exercício da cidadania (PIEIDADE; MOURA, 2013).

O estudo sobre políticas públicas na América Latina, especialmente no Brasil, teve início no final da década de 1970 e começo da década de 1980, que representou o período de redemocratização do país (LIMA; VERONESE, 2017). Embora não exista um único conceito sobre políticas públicas, tem-se que esse conceito está relacionado com os problemas reais que atingem a esfera pública e com a resposta ou a ação do governo para solucioná-los (SCHMIDT, 2008; SOUZA, 2006). Trata-se de verdadeira tradução dos “[...] propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 26). Alguns autores se ocuparam do tema, a exemplo de: Lowi, Peters, Lynn, Lasswell, Subirats e Dye. Dentre os nacionais, destacam-se os trabalhos de Souza, Bucci, Schmidt, Rua, dentre outros. Para Subirats-Humet *et al.*, as políticas públicas consistem em:

[...] uma série de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores, públicos e às vezes não públicos – cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam – a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo. Este conjunto de decisões e ações dá lugar a atos formais, com um grau de obrigatoriedade variável, tendentes a modificar a conduta de grupos sociais que, supostamente, originaram o problema coletivo a ser resolvido (grupos-objetivo), no interesse de grupos sociais que sofrem dos efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais).¹⁵ (SUBIRATS-HUMET *et al.*, 2008, p. 36, tradução minha)

Ou seja, para os autores, as políticas públicas nada mais são que um conjunto de decisões e de ações que visam à resolução de um problema coletivo. Essas ações

¹⁵ No original: “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema politicamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).”

são tomadas por variados atores, bem como são capazes de modificar ou transformar a situação anteriormente identificada. Para que tais ações produzam efeitos, é preciso que haja anuência dos atores políticos, administrativos e sociais (SUBIRATS-HUMET *et al.*, 2008).

As políticas públicas podem ser definidas ainda como o embate entre ideias e interesses, ou como formas de regulação e intervenção na sociedade. A imprecisão do conceito de políticas públicas se dá, justamente, pelo fato de que elas podem representar diferentes expectativas, de acordo com as necessidades sociais. Sua implementação aponta para a fragilidade estatal. Indica, também, o caráter estrutural da exclusão social. Por isso a importância da reflexão, pelos atores sociais, sobre as políticas sociais, visando à garantia dos direitos fundamentais e sociais, e ao bem-estar dos variados segmentos da sociedade (SOUZA, 2006; PIERDADE; MOURA, 2013). “São, portanto, as políticas públicas, instrumentos de ordem político-administrativa a serviço da população que visam aprimorar ou melhorar a sua qualidade de vida de modo geral.” (LIMA; SALEH, 2016, p. 9). Elas têm por objeto as demandas com clara relevância para o ingresso na agenda pública (PARANÁ, 2015) e dependem, durante todo o processo, da participação e do controle social.

Schmidt (2008) destaca a costumeira classificação das políticas públicas em políticas sociais e políticas macroeconômicas. Nesse sentido, as políticas sociais são aquelas que envolvem áreas como a saúde, a seguridade, a educação, a assistência social e também a habitação. As políticas macroeconômicas, por sua vez, referem-se às políticas fiscal e monetária. Subirats-Humet *et al.* (2008) apontam a existência de outros tipos de políticas, a exemplo das políticas agrícola, ambiental, urbana, energética, dentre outras. Embora não mencionada por esses autores, existem também as políticas para as crianças e os adolescentes, a exemplo das políticas de prevenção, de atendimento, de proteção, de promoção e de justiça, as quais integram o Sistema de Garantia de Direitos.

No âmbito geral das políticas públicas, há uma classificação tipológica proposta por Lowi (1964; 1972), que as divide em distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Cada uma dessas políticas, para além de mera atividade classificatória ou simplificadora, constitui-se em verdadeira arena de poder, com estrutura política, processo político e relações de grupo próprios. Ou seja, elas vão “[...] gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.” (SOUZA, 2006, p. 28).

As políticas distributivas, na perspectiva de Lowi (1964), representam decisões altamente individualizadas, na medida em que têm por característica a facilidade com que podem ser desagregadas ou dispensadas, unidade por unidade. Schmidt (2008) exemplifica a construção de Lowi, afirmando que tais políticas são responsáveis pela distribuição dos recursos sociais a regiões ou então a segmentos sociais específicos. As políticas distributivas não possuem caráter universal. Elas são pontuais, a exemplo das políticas para o desenvolvimento de regiões específicas, as políticas de auxílio a pessoas com deficiência, bem como as políticas de pavimentação ou iluminação de ruas (SCHMIDT, 2008).

As políticas regulatórias não são tão amplas ou abrangentes quanto as políticas distributivas, embora sejam também caracterizadas como “específicas e individuais em seu impacto” (LOWI, 1964, p. 179). Elas se diferem das políticas distributivas em razão de, a curto prazo, suas decisões envolverem uma escolha direta sobre quem será favorecido pela política e quem será preterido (LOWI, 1964). Schmidt (2008) destaca que as políticas regulatórias promovem a regulação, a ordenação, bem como a criação das normas necessárias ao funcionamento dos serviços e à instalação dos equipamentos públicos. Seus efeitos, de maneira geral, são de longo prazo. Por fim, pontua que essas políticas podem atingir interesses localizados (a exemplo do plano diretor urbano, das políticas de circulação ou da política de uso do solo), além de provocar reações em determinados setores da sociedade (SCHMIDT, 2008, p. 2314).

As políticas redistributivas se assemelham às políticas regulatórias, na medida em que envolvem as relações entre grandes categorias do setor privado, de modo que as decisões individuais devem relacionar-se umas com as outras. Assim, as políticas redistributivas impactam com maior amplitude, contemplando as variadas classes sociais. Abrangem tanto “os que têm posses quanto os que não têm, os grandes e os pequenos, os burgueses e os proletários” (LOWI, 1964, p. 181, tradução minha). Tais políticas manejam as questões diretamente ligadas à noção e também à redistribuição da propriedade privada. Sobre as políticas redistributivas, Schmidt (2008) destaca que, como o próprio nome indica, elas promovem a redistribuição da renda, mediante o deslocamento de recursos das camadas mais abastadas da sociedade para as mais pobres, o que, evidentemente, costuma gerar a resistência dos setores que desfrutam de maior renda, os quais se sentem prejudicados por tais políticas.

Por fim, as políticas constitutivas, no dizer de Schmidt (2008), são aquelas que determinam as regras do jogo. Possuem um caráter estrutural, mais profundo, e dizem

respeito aos processos e procedimentos da política. Elas estão relacionadas com a criação ou a modificação das instituições políticas e afetam todas as outras políticas. Como exemplo de políticas constitutivas, são citadas aquelas que definem o sistema de governo, o duplo sistema eleitoral, ou mesmo as reformas política e administrativas (SCHMIDT, 2008).

Analisada a classificação tipológica, passa-se ao estudo das fases ou ciclos das políticas públicas, que têm início com a identificação dos problemas e finaliza com a avaliação dos resultados obtidos através da implementação da respectiva política pública (SUBIRATS-HUMET *et al.*, 2008). Essa classificação é frequentemente citada pelos estudiosos da temática e, assim como o conceito de políticas públicas, é dividida de diferentes formas pelos autores, não havendo uma ordenação única. Ainda assim, a correta compreensão dos ciclos das políticas públicas é indispensável para que os gestores públicos promovam uma melhor condução do processo de elaboração das políticas. Esse conhecimento, somado à análise da política, aperfeiçoam as políticas públicas (RUA, 2009), auxiliando na efetivação dos direitos.

Assim, alguns autores sustentam que o ciclo da política pública é formado por seis fases. Para Souza (2006, p. 29), por exemplo, essas fases seriam: a definição de agenda, a identificação de alternativas, a avaliação das opções, a seleção das opções, seguidas das fases de implementação e de avaliação da política. Por sua vez, autores como Schmidt (2008, p. 2315-2321) e Subirats-Humet *et al.* (2008, p. 42-44) propõem cinco fases: a fase de percepção e definição de problemas, a de inserção na agenda política, a de formulação da política, a de implementação e, por último, a de avaliação. Essas fases são “sequenciais e interativas-iterativas” e formam o chamado processo político (RUA, 2009, p. 37).

A partir da classificação apresentada por Schmidt (2008) e Subirats-Humet *et al.* (2008), tem-se que a primeira fase, que é a fase da percepção e da definição dos problemas, é essencial para o nascimento de uma política pública, pois trata do *start*, do início, da compreensão de uma situação-problema que vai gerar um debate, o qual dará visibilidade ao tema, para então se pensar as soluções e construir a política. Subirats-Humet *et al.* (2008) aduzem que um problema surge quando se constata a diferença entre a situação atual e a situação desejável. Essa diferença apontará que existe algo que precisa ser modificado ou melhorado. A primeira fase, portanto, visa definir o problema e identificar suas possíveis causas.

A segunda fase, da inserção na agenda política (*agenda setting*), consiste na seleção, dentre todas as situações-problemas existentes, daquelas mais relevantes, para que ingressem na agenda política do Estado. Tal ação realiza uma espécie de filtro, buscando as questões sociais mais latentes. Vale frisar que a agenda política mencionada não se trata de um documento solene ou escrito, mas de questões que estão em voga, sob o foco e a atenção do governo. Ainda, é preciso esclarecer que o fato de um problema relevante não entrar na agenda política governamental não implica, automaticamente, no desinteresse dos governantes por aquele tema tido como necessário de ser trabalhado. Pode ocorrer que outras prioridades já estejam na fila, tomando toda a atenção dos governantes. Ou então, é possível que o problema identificado não tenha ainda força suficiente para ingressar na agenda (SUBIRATS-HUMET *et al.*, 2008; SCHMIDT, 2008).

Na sequência, vem a fase da formulação, que compreende a definição de um “modelo causal” e a decisão do programa de atuação a ser aplicado. É a fase em que se dá a seleção dos instrumentos de ação. Nela, ocorre o processo de contraste entre as soluções ideais e os meios disponíveis (SUBIRATS-HUMET *et al.*, 2008). Schmidt a considera como o “[...] momento da definição sobre a maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha das alternativas a serem adotadas [...]” (2008, p. 2317-2318). Nessa fase sucede a estipulação das diretrizes, dos objetivos, bem como das metas a serem aplicadas (SCHMIDT, 2008).

A quarta e penúltima fase é a da implementação, o momento da concretização da formulação, o qual não fica adstrito ao aspecto prático, de mera execução do programa ou das ações planejados. Ao contrário, nessa fase “[s]ão requeridas novas decisões e são comuns redefinições acerca de determinados aspectos da formulação inicial.” (SCHMIDT, 2008, p. 2318). Há que se destacar a necessidade de articulação entre a fase anterior (da formulação) e esta. Os atores de ambas as fases precisam se entrosar e compartilhar os conhecimentos, para que as políticas públicas sejam realmente exitosas. Esse entrosamento e compartilhamento indicam a existência de uma visão integradora e do trabalho em redes (SCHMIDT, 2008).

Finalmente, a quinta fase é a da avaliação da política implementada, momento em que se dá a identificação dos êxitos e também das falhas ocorridas no processo. Essa análise permitirá averiguar acerca da continuidade da política ou da necessidade de se modificar a política implementada, visto que a política pública não se dá de modo

estático. Ela é um processo, que fica continuamente se adequando aos problemas ou às questões sociais (SCHMIDT, 2008). Ademais, vale frisar que:

[...] a dimensão “pública” de uma política é dada não pelo tamanho do agregado social (grandes ou pequenos grupos) sobre o qual ela incide, mas pelo seu caráter jurídico “imperativo”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do poder público (RUA, 2009, p. 20-21).

Vistos os tipos e as fases das políticas públicas, há ainda um outro âmbito de análise, o qual diz respeito aos atores das políticas públicas. Esses atores, também chamados de “atores políticos”, representam todos aqueles cujos interesses poderão vir a ser, positiva ou negativamente, afetados pela política pública. Contempla desde o indivíduo, até mesmo uma organização ou grupo. Assim, existem os atores públicos, os quais exercem função pública, a exemplo dos políticos e dos burocratas, mas há também os atores privados. Dentre os atores privados, destacam-se os empresários, as associações, as empresas multinacionais, os trabalhadores, as Organizações Não Governamentais (ONGs), as mídias e as grandes corporações financeiras. Cada um desses atores possui suas características peculiares, sua especificidade. No mesmo sentido, agora sob o viés da interação, cada um possui sua própria relação e influência sob determinada política pública (RUA, 2009). Igualmente, “[c]ada um desses atores defenderá seus interesses, de modo que as demandas que estão relacionadas a eles possam ser objeto da criação de uma política pública.” (PARANÁ, 2015, p. 17).

Rua (2009) compreende que a implementação de uma política pública é fruto de uma escolha racional. Para a autora, em qualquer situação de escolha que se faça, sempre haverá ao menos uma alternativa pela qual se tenha que renunciar. Ou seja, o comportamento racional demanda a realização de escolhas, as quais, por sua vez, resultam em renúncias. Portanto, toda escolha tem seu custo. A autora ressalta, ainda, que a escolha racional apresenta muitas dificuldades. A primeira delas é a de que nem sempre, os atores possuem a correta ou a completa informação sobre as alternativas disponíveis. Ademais, nem sempre eles possuem a capacidade para hierarquizar suas preferências e compreender o que de fato querem.

Para que uma política pública solucione ou supere, efetivamente, o problema inicialmente destacado (e possa, por isso, ser positivamente avaliada), é essencial que seus atores conheçam, de maneira correta e integral, o problema, as questões de fundo, bem como as alternativas disponíveis. Feito isso, deverão realizar uma escolha

racional, com plena e segura consciência da política a ser adotada. A política pública será adequada se visar a emancipação dos sujeitos, a inserção social e a promoção dos direitos.

A análise das políticas para as crianças no Brasil demanda a compreensão de que ela perpassa ao menos três fases. A primeira fase trata da total inexistência das políticas e contempla os períodos colonial e imperial, quando as crianças sequer eram vistas na sociedade. A segunda fase é a das políticas caritativas, próprias do período inicial do regime republicano, em que a assistência pública à infância representava um “favor” do Estado. Tratavam-se de políticas dispersas e desorganizadas, as quais tinham por foco a institucionalização de crianças e adolescentes. A terceira fase, por sua vez, é a que se inicia com a Constituição Federal de 1988 e, portanto, posteriormente ao processo de redemocratização do país, que traz as políticas para o campo dos direitos e transforma crianças e adolescentes em prioridades do Estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988 não apenas assegurou que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, como também elencou os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, os quais devem ser assegurados, com absoluta prioridade, pela família, sociedade e Estado (RIZZINI, 2009; PASSETTI, 2006). Busca-se, a partir de então, oferecer políticas de proteção à criança e ao adolescente, bem como ofertar as políticas sociais e as demais políticas que se fizerem necessárias e que possibilitem às crianças o exercício da cidadania (PASSETTI, 2006). Para isso, é importante saber que “[o]s direitos fundamentais sociais, em sua principal característica, são direitos a ações positivas; não são direitos contra o Estado, mas sim direitos através do Estado [...]” (SODRÉ, 2015, p. 242). O Estado precisa, portanto, agir, para garantir os direitos.

Quando o Estado não age, ou age insuficientemente, é preciso que pessoas ou organizações sejam diligentes e promovam a defesa dos direitos, chamando o Estado à responsabilidade. Ao afirmar que o Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, promoveu o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, deu-lhes a titularidade dos direitos fundamentais e estabeleceu-os como prioridade do Estado, não se está aduzindo tratar-se de mera retórica normativa. O ECA consolidou esse novo modo de conceber crianças e adolescentes, mediante a previsão de um Sistema de Garantia de Direitos, com capacidade de promover tais garantias, a partir das políticas de atendimento, de proteção e justiça. Sobre a primeira, o Estatuto prevê, no artigo 86, que “[a] política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente

far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.” (BRASIL, 1990b). O atendimento aos direitos da criança e do adolescente, de modo geral, é realizado por pessoas que representam o poder público e por pessoas da comunidade, as quais possuem ligação com a questão do atendimento infanto-adolescente e, em razão disso, conhecimento das reais necessidades das crianças e dos adolescentes.

Dentre as linhas de ação da política de atendimento a crianças e adolescentes previstas no artigo 87 do ECA, destacam-se: as políticas sociais básicas; os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e redução de violações de direitos, seus agravamentos e/ou suas reincidências; os serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, de exploração, de abuso, de maus-tratos, de crueldade e de opressão; e outros. Por sua vez, dentre as diretrizes da política de atendimento, as quais também dão estrutura ao Sistema de Garantia de Direitos, vale destacar: a municipalização do atendimento; a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente; a descentralização político-administrativa; a integração operacional dos órgãos que integram o Sistema de Garantia de Direitos, dentre outros (BRASIL, 1990b).

Nesse sentido é imperioso que se impulsione os grandes eixos norteadores da Lei n. 8.069/90: o da descentralização e o da participação. A implementação deste primeiro princípio – descentralização – deve resultar numa melhor divisão de tarefas, empenhos, entre a União, os Estados e os Municípios, no cumprimento dos direitos sociais. No que tange à participação, esta importa na atuação sempre progressiva e constante da sociedade em todos os campos de ação. Portanto, é necessária a construção de uma cidadania organizada, isto é, a própria sociedade a mobilizar-se. Eis aí o porquê do grande estímulo que o Estatuto da Criança e do Adolescente dá às associações, na formulação, reivindicação e controle das políticas públicas. (VERONESE, 2015, p. 34)

Portanto, no que tange às políticas públicas para crianças no Brasil, há que se destacar o papel fundamental dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Tratam-se de órgãos colegiados autônomos, deliberativos, paritários (formados por igual número de representantes do governo e da sociedade civil) e controladores das ações em todos os níveis. Eles representam verdadeiros instrumentos de democracia participativa para a área da infância.

Os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais do Direito da Criança e do Adolescente têm a missão institucional de decidir e gerir as políticas públicas para as crianças e os adolescentes. Eles têm a competência para criar programas específicos, a partir das realidades locais, que atendam às necessidades das crianças em suas próprias comunidades. Para tanto, realizam o diagnóstico da situação das crianças e dos adolescentes no município, o qual servirá de base para a proposição das soluções de enfrentamento. Os Conselhos de Direitos comprometem-se, dessa forma, com a oferta de uma política de atendimento adequada às necessidades das crianças e dos adolescentes (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009).

Assim, os Conselhos de Direitos são órgãos importantes para a formulação de políticas públicas para as crianças. As políticas públicas são formuladas por meio das Conferências (que ocorrem nos âmbitos municipal, regional, estadual e nacional) e dos Planos de Direitos. As decisões dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são de natureza deliberativa e, nesse sentido, vinculam a administração pública, que deverá atender fielmente aos seus comandos. No entanto, cabe a ressalva de que “a participação da sociedade neste processo de construção de políticas públicas para a infância não isenta o Estado e todos os seus órgãos de serem também atores neste processo, [...]” (LIMA; VERONESE, 2017, p. 571).

Schmidt (2008) afirma que as políticas públicas adquirem concretude por meio de planos ou programas, que dão origem a projetos, os quais resultam em ações. As Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente são espaços especialmente destinados ao debate sobre variados temas da política para a infância e adolescência. A 8ª Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 2009, teve papel essencial na construção da Política Nacional e do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, visto que o seu tema central foi justamente a discussão das diretrizes para a Política Nacional e o Plano Decenal. As diretrizes nela aprovadas vem sendo consolidadas por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por representantes de diversos ministérios, como o Ministério da Saúde, o da Educação, o do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (extinto em janeiro de 2019), o antigo Ministério da Justiça (hoje Ministério da Justiça e Segurança Pública), o Ministério do Trabalho e Emprego (extinto em janeiro de 2019), o Ministério da Fazenda e o do Planejamento, Orçamento e Gestão (extinto em janeiro de 2019), sob a coordenação da Secretaria de Direitos Humanos e do CONANDA. Esse grupo de

trabalho foi criado em 2010, com essa finalidade de acompanhar a efetivação do Plano e, portanto, da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Do ponto de vista de planejamento público, mesmo que o país já venha acumulando experiências de elaboração de planos decenais em vários setores, a edição de um Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes representa uma iniciativa pioneira na área. Em razão do tamanho da população infanto-adolescente e das dimensões continentais do Brasil, trata-se também de uma experiência inédita na América Latina. (BRASIL, 2010, p. 3)

No mês de outubro de 2010, o CONANDA divulgou um documento preliminar, intitulado: “Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011-2020”, o qual apresentara uma versão preliminar dos princípios, das diretrizes e dos eixos da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, bem como das bases para o Plano Decenal, com o intuito de auxiliar o processo de planejamento público, especialmente na formulação dos Planos Plurianuais da União. Assim, cada Conselho de Direitos (nos âmbitos estaduais, distrital e municipais) ficou de elaborar seu respectivo plano decenal, a partir das bases delineadas no documento preliminar (BRASIL, 2010).

Para a disposição dos prazos e dos parâmetros de elaboração dos planos decenais, o CONANDA emitiu três resoluções importantes. A primeira Resolução, foi a de nº 161/2013, a qual determinou o prazo de até 12 (doze) meses, a contar da data de sua publicação, para que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente elaborassem e deliberassem os seus respectivos planos decenais (BRASIL, 2013). Em seguida, sobreveio a Resolução nº 171/2014, ampliando os prazos de elaboração e deliberação do plano. Com a nova resolução, os Conselhos Estaduais e do Distrito Federal deveriam concluí-los até o dia 3 de dezembro de 2015 (art. 6º), enquanto os Conselhos Municipais de Direitos teriam um ano a mais, ou seja, até a data de 3 de dezembro de 2016 (art. 7º), para finalizar o plano decenal (BRASIL, 2014). As resoluções dispõem, também, sobre a necessidade da criação, por cada Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, de uma Comissão Intersetorial, responsável pela discussão e elaboração do plano, o qual, após sua conclusão, será submetido à aprovação e deliberação pelo respectivo Conselho. Por fim, sobreveio a Resolução nº 192/2017, ampliando novamente os prazos de elaboração e deliberação dos planos decenais. Assim, os Conselhos Estaduais e do Distrito Federal deveriam concluí-los

até mês de junho de 2018 (artigo 6º), ao passo que os Conselhos Municipais de Direitos terão até o mês de junho de 2019 (artigo 7º), para a conclusão dos trabalhos (BRASIL, 2017e).

A Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes compõe-se de princípios, de eixos orientadores e de diretrizes. Os princípios orientam a Política Nacional e são compreendidos como valores universais, inegociáveis e permanentes, incorporados pela sociedade. Os princípios também revelam as premissas contidas na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como nos demais acordos ou tratados internacionais formalizados no âmbito das Nações Unidas, relacionados com a área da infância (BRASIL, 2010).

São princípios da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: universalidade dos direitos com equidade e justiça social; igualdade e direito à diversidade; proteção integral para a criança e o adolescente; prioridade absoluta para a criança e o adolescente; reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; descentralização político-administrativa; participação e controle social; e intersetorialidade e trabalho em rede. Dos oito princípios, os dois primeiros são tidos como princípios universais dos direitos humanos. Os três que vêm na sequência (proteção integral, prioridade absoluta e reconhecimento como sujeitos de direitos), são direitos humanos exclusivos das crianças e dos adolescentes. Já os três últimos, visam à organização da política de garantia dos direitos (BRASIL, 2010). Sobre o princípio da igualdade e do direito à diversidade, o documento prescreve:

[T]odo ser humano tem direito a ser respeitado e valorizado, sem sofrer discriminação de qualquer espécie. Associar a igualdade ao direito à diversidade significa reconhecer e afirmar a heterogeneidade cultural, religiosa, de gênero e orientação sexual, físico-individual, étnico-racial e de nacionalidade, entre outras. (BRASIL, 2010, p. 27)

A Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes também é composta por eixos orientadores. Assim, está estruturada em cinco eixos, dos quais os três primeiros voltam-se para a realização de ações-fim, enquanto os dois restantes para a realização das ações-meio. São eles: o da promoção dos direitos; o da proteção e defesa dos direitos; o da participação de crianças e adolescentes; o do controle social da efetivação dos direitos; e o último, da gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Nesse sentido, a promoção dos direitos requer

a geração, utilização e fruição das capacidades de grupos sociais e de indivíduos, e envolve a implementação e o acesso às políticas públicas, para que seja possível um desenvolvimento integral. A proteção e a defesa consistem na adoção de medidas que trabalhem com as situações de risco e as contingências de vulnerabilidade. Esse eixo abrange a proteção de crianças e adolescentes que se encontram com seus direitos violados e/ou ameaçados e inclui o acesso à justiça. A participação de crianças e de adolescentes, prevista no terceiro eixo, não se limita à consideração da opinião das crianças e dos adolescentes quando da formulação das ações. Busca a garantia da presença de crianças e adolescentes, respeitado seu estágio de desenvolvimento, nos diferentes espaços e níveis decisórios. Por fim, o controle social e a gestão da política reúnem ações que estão indiretamente vinculadas com a garantia dos direitos. A ideia dos dois últimos eixos é a de ofertar as condições necessárias ao respeito dos direitos de crianças e adolescentes. Visam, também, fortalecer as instâncias do Sistema de Garantia dos Direitos, as estruturas de coordenação da política (em cada esfera de governo) e o financiamento da política, indispensáveis à garantia da proteção integral (BRASIL, 2010).

Para cada eixo, foram definidas e agrupadas diretrizes que guardam coerência com os princípios e auxiliam na política, revelando-se verdadeiras linhas orientadoras das ações. Diferentemente dos princípios, que são inegociáveis, as diretrizes dispõem de um certo grau de flexibilidade, para que possam se adequar às mudanças sociais. Portanto, na versão preliminar, o primeiro eixo, da promoção dos direitos, foi composto por duas diretrizes. A primeira diretriz trata da promoção da cultura do respeito e da proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes nos âmbitos familiar, institucional e social. Já a segunda diretriz refere-se ao respeito à universalização do acesso a políticas públicas de qualidade, garantidoras dos direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias, bem como promotoras da superação das desigualdades, fomentando a equidade e a afirmação da diversidade (BRASIL, 2010).

O segundo eixo, da proteção e defesa dos direitos, fora formado, inicialmente, também por duas diretrizes. A primeira, sobre a universalização e o fortalecimento dos conselhos tutelares, opera na busca de uma atuação qualificada dos conselhos. A segunda diretriz visa à proteção especial a crianças e adolescentes que tiverem seus direitos ameaçados ou violados (BRASIL, 2010).

O terceiro e o quarto eixos possuem, cada um, uma única diretriz. O terceiro eixo, sobre a participação de crianças e adolescentes, tem por diretriz o “[f]omento de

estratégias e mecanismos que facilitem a expressão livre de crianças e adolescentes sobre assuntos a eles relacionados e sua participação organizada, considerando sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.” (BRASIL, 2010, p. 30). A diretriz do eixo quatro (do controle social da efetivação dos direitos) busca a universalização e o fortalecimento dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, visando à garantia de seu caráter paritário, deliberativo e controlador, bem como da natureza vinculante de suas decisões (BRASIL, 2010).

O quinto e último eixo da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, eixo da gestão da política, contou, inicialmente, com cinco diretrizes. Assim, a primeira diretriz trata do fomento e do aprimoramento de estratégias de gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. As estratégias de gestão deverão fundamentar-se em alguns princípios, como o da indivisibilidade dos direitos, o da participação, o da intersetorialidade, o da descentralização, o da continuidade e o da co-responsabilidade dos três níveis de governo (BRASIL, 2010). A outra diretriz do eixo cinco diz respeito à “[e]fetivação da prioridade absoluta no ciclo e na execução orçamentária das três esferas de governo para a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, garantindo que não haja cortes orçamentários.” (BRASIL, 2010, p. 31). A terceira diretriz dispõe sobre a qualificação profissional dos que atuam na rede de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Destaca a necessidade de promover especial atenção à formação continuada de conselheiras e conselheiros dos direitos e tutelares. A quarta diretriz elenca a implementação de monitoramento gerencial do Plano Decenal, bem como de seu respectivo orçamento. Por fim, a quinta diretriz menciona a produção de conhecimentos sobre a infância e a adolescência, e a sua aplicação no processo de formulação das políticas públicas.

Para além dos eixos e diretrizes, o documento “Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011-2020” (frisa-se, um documento preliminar para consulta pública, emitido em outubro de 2010 pelo CONANDA), apresentou, para cada eixo e cada diretriz, objetivos estratégicos e as correspondentes metas, visando à constituição do Plano Decenal. Todo esse material foi submetido à consulta pública e debatido pela sociedade brasileira. Recebeu diversas críticas e contribuições, até a aprovação de sua versão final pelo CONANDA, em 19 de abril de 2011.

Portanto, o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes é um planejamento de dez anos que visa à implementação de políticas públicas para a defesa e promoção dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes no Brasil nos três níveis de esfera: nacional, estadual e municipal. Ele foi construído tendo como base os princípios, os eixos e as diretrizes da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Contudo, para que seja efetivo, demanda a atuação firme do CONANDA, dos Conselhos Estaduais e Municipais, bem como de toda a rede do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A versão final do Plano Decenal será melhor apresentada no tópico a seguir, juntamente da análise das políticas públicas para as crianças em situação de refúgio no Brasil.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO PARA CRIANÇAS NA CONDIÇÃO DE REFÚGIO NO BRASIL E SUA INCORPORAÇÃO PELO PLANO DECENAL DOS DIREITOS HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Para que seja possível, então, realizar um estudo acerca das políticas públicas existentes no Brasil especialmente destinadas à proteção das crianças na condição de refugiadas, é preciso, inicialmente, reforçar alguns pontos já trabalhados ao longo da pesquisa, mas que são essenciais quando do processo de identificação dos riscos ou das necessidades emergentes e da formulação da política especializada.

O primeiro ponto a ser reforçado consiste na vulnerabilidade aumentada (a qual pode ser uma dupla ou até mesmo tripla vulnerabilidade, a depender da situação) das crianças que se encontram na condição de refúgio e na igualdade de tratamento que receberão, conforme a previsão da legislação interna brasileira. A criança na condição de refúgio acumula as violências ou violações que sofrera no país de origem, os riscos e as agruras do momento da travessia, e as adversidades e violações que, por vezes, ainda enfrentam no país de acolhimento. Assim, as crianças em situação de refúgio no Brasil serão beneficiadas tanto pelas políticas de atendimento, proteção e justiça às crianças e aos adolescentes brasileiros (próprias do Sistema de Garantia dos Direitos implementado pelo ECA, o qual assegura o acesso universal aos direitos fundamentais), quanto pelas políticas desenvolvidas para os refugiados.

Um segundo apontamento a ser destacado é o de que o CONARE é o órgão competente, no Brasil, para a formulação de políticas e a coordenação das ações de

proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. Ou seja, se os gestores públicos não implementam ou não destinam tempo e esforços suficientes para a construção de políticas e de ações que promovam a cidadania e a dignidade de pessoas em situação de refúgio (ou o fazem de modo ineficiente), cabe ao CONARE o papel de formular as políticas e efetivar a assistência. Trata-se de uma competência do órgão, determinada no artigo 12 do Estatuto dos Refugiados (BRASIL, 1997).

O terceiro destaque é a previsão, dentre os princípios e diretrizes que regem a política migratória brasileira (previstos no artigo 3º da Lei de Migração), das políticas públicas como meio de inclusão social, laboral e produtiva do migrante (inciso X) e da proteção integral e a atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante (inciso XVII). As crianças em situação de refúgio, portanto, que nada mais são do que migrantes forçados, devem ter seu melhor ou superior interesse respeitado e dispor de políticas públicas para a inclusão na sociedade (BRASIL, 2017a).

O Brasil já dispõe de importantes obras de diversos pesquisadores sobre as temáticas da migração e do refúgio. Desde 2016 e, especialmente nos anos de 2017 e 2018, houve riquíssimas produções (muitas disponibilizadas gratuitamente na rede mundial de computadores), as quais discutiram as mais variadas questões ligadas aos movimentos migratórios e de refúgio no país. Porém, nenhum deles trata ou dá maior espaço à temática das políticas públicas ou do atendimento às crianças migrantes ou em situação de refúgio no Brasil. Não há, nos recentes livros, capítulos especialmente destinados às crianças refugiadas e à ação do Estado brasileiro em termos de políticas públicas. Geralmente, a menção às crianças é feita de modo transversal, para apontar uma situação ou indicar seus direitos ou sua presença no contexto global de migração.

A título de exemplo, pode-se citar o livro **Refúgio e hospitalidade**, organizado por José Antônio Peres Gediel e Gabriel Gualano de Godoy (2016), o qual traz temas ligados aos direitos humanos e ao direito internacional dos refugiados, contemplando a hospitalidade, a visibilidade das pessoas em situação de refúgio, os novos fluxos migratórios, o papel da sociedade civil, a atuação do Ministério Público do Trabalho, dentre outros. Há também a obra **Migrações internacionais: abordagens de direitos humanos**, organizada por Carmem Lussi (2017), a qual reúne um coletivo de artigos, os quais tratam sobre a mobilidade humana e as migrações internacionais. Dentre os temas, aborda as migrações transnacionais de refúgio no Brasil, a cidadania, refúgio e o trânsito de afetos, a política do discurso humanitário brasileiro, aspectos da seletividade e da questão étnico-racial dos imigrantes no Brasil, a

securitização dos direitos humanos, a judicialização do controle migratório, as reflexões sobre gênero e outras categorias no processo de elegibilidade e na administração do refúgio no Brasil, os desafios na atenção à saúde mental da população migrante, e muitos outros.

Outro livro importante, lançado no inverno de 2017, é intitulado **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**, organizado por Liliana Lyra Jubilut e Gabriel Gualano de Godoy. O livro faz uma contextualização do Estatuto dos Refugiados, com a inclusão de comentários aos artigos da Lei. Trabalha, portanto, aspectos históricos da proteção aos refugiados no Brasil, acompanhado de uma análise detalhada do Estatuto dos Refugiados, desde o significado do reconhecimento da condição de refugiado, até as novas tendências do direito dos refugiados no Brasil, incluindo o controle judicial das decisões de mérito do CONARE. Há, ainda, a obra **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)**, escrita por João Brígido Bezerra Lima, Fernanda Patrícia Fuentes Muñoz, Luisa de Azevedo Nazareno e Nemo Amaral (2017), que analisa 4.150 concessões de refúgio acolhidas pelo governo do Brasil, no período de 1998-2014, e desenvolve acerca da caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados reconhecidos pelo CONARE. Essa obra parte de um compromisso do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com a produção e a disseminação do conhecimento para o aperfeiçoamento das políticas públicas e o acompanhamento das ações de cooperação internacional do governo federal e das organizações sociais que atuam no apoio aos refugiados.

O ano de 2018 foi igualmente rico em produção sobre a temática. Nesse viés, três obras merecem destaque. A primeira delas é o livro **Refugiados ambientais**, de quase mil páginas, organizado por Liliana Lyra Jubilut, Érika Pires Ramos, Carolina de Abreu Batista Claro e Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville. A obra apresenta os principais temas do refúgio ambiental, desde o seu conceito e regulação pelo direito internacional, até mesmo suas ocorrências, tanto por causas antropogênicas quanto por causas não antropogênicas, contemplando os desafios inerentes ao tema. Outra obra recentemente lançada intitula-se **Migrações Sul-Sul**, organizada por Rosana Baeninger, Lúcia Machado Bógus, Júlia Bertino Moreira, Luís Renato Vedovato, Duval Magalhães Fernandes, Marta Rovey de Souza, Cláudia Siqueira Baltar, Roberta Guimarães Peres, Tatiana Chang Waldman e Luís Felipe Aires Magalhães (2018), de grande relevância para os estudos dos processos migratórios, pois centraliza seus

estudos nas migrações Sul-Sul (que são aquelas que ocorrem em direção aos países da América Latina) a partir de autores brasileiros, mexicanos, argentinos e chilenos. A coletânea está dividida em cinco partes, e a terceira parte faz uma análise das políticas migratórias e das políticas públicas, com destaque para a política pública local. A quarta parte do livro também desenvolve temas importantes, como gênero, as novas rotas da migração Sul-Sul, espaços públicos, territorialidade, saúde e habitação, dentre outros.

Por fim, destaca-se o mais recente lançamento, intitulado **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**, coordenado por Danielle Annoni, também organizado em cinco partes. A primeira parte traz sobre os refugiados no Brasil e o reconhecimento de direitos, com uma análise nacional e regional sobre o tema. A segunda faz uma abordagem sobre os refugiados e o direito trabalhista, com análise nacional e regional sobre as questões ligadas às condições de trabalho e empregabilidade. A terceira parte trata dos refugiados e o acesso à justiça, desenvolvendo a situação jurídica dos refugiados no Brasil. A quarta parte do livro compreende os direitos previdenciários, econômicos, sociais e culturais dos refugiados, em análise nacional e regional. Já a quinta parte, contempla os relatórios de extensão e de pesquisas, com entrevistas e decisões judiciais (ANNONI, 2018).

A ausência da abordagem da temática das políticas públicas para as crianças nas pesquisas ou obras sobre a migração e o refúgio revela a inexistência de uma política nacional de proteção às crianças na condição de refugiadas. Revela, ainda, que a categoria infância não chama tanta atenção dos pesquisadores, a exemplo das categorias gênero ou do recorte étnico-racial (os quais são igualmente relevantes no contexto do acolhimento a migrantes e refugiados). Portanto, é preciso se debruçar com mais afinco sobre a temática das crianças em situação de refúgio, para que se possa identificar as falhas e traçar os caminhos necessários à promoção dos direitos humanos, bem como dos direitos fundamentais, assegurando-lhes a proteção integral.

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, que é o principal projeto de planejamento público hoje para a defesa e promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil, não reservou nenhum objetivo (dentre todos os objetivos estratégicos contidos nos cinco eixos) especialmente destinado às crianças em situação de refúgio. Quando trata da proteção e da defesa dos direitos, por exemplo, prescreve sobre as políticas para crianças e adolescentes acidentados, em situação de emergência, em situação de trabalho infantil, em situação de rua, em

situação de violências, autores de ato infracional, egressos do sistema socioeducativo, dentre outros. No entanto, silencia quanto às crianças em situação de refúgio.

A versão final do Plano Decenal contou com os cinco eixos apresentados pelo documento preliminar, além de 13 diretrizes e 55 objetivos estratégicos. Para os fins pretendidos no presente momento do estudo, serão apresentados com mais detalhes os dois primeiros eixos, visto que tratam da promoção dos direitos e da proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. O primeiro eixo, intitulado “promoção dos direitos de crianças e adolescentes” é composto por duas diretrizes. A primeira diretriz aborda a cultura do respeito e a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes (BRASIL, 2011). Vejamos:

Diretriz 01 – Promoção da cultura do respeito e da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no âmbito da família, da sociedade e do Estado, considerada as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política. (BRASIL, 2011)

Verifica-se que a primeira diretriz menciona as diversidades de gênero, étnico-racial, cultural e de nacionalidade, quando da promoção da cultura do respeito e da garantia dos direitos, o que, de certo modo, contempla as crianças migrantes no Brasil. Para essa primeira diretriz, foram elencados seis objetivos estratégicos. O primeiro visa à promoção do respeito aos direitos de crianças e adolescentes na sociedade, consolidando, assim, uma cultura de cidadania. O segundo trata do desenvolvimento de ações voltadas à preservação da imagem e identidade de crianças e adolescentes nos meios de comunicação, com atenção à condição peculiar de pessoa em processo de desenvolvimento e o respeito ao disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente. O terceiro objetivo estratégico busca o fortalecimento das competências familiares, tanto com relação à proteção integral quanto com a educação em direitos humanos de crianças e adolescentes no espaço de convivência familiar e comunitária. O quarto objetivo visa à promoção de ações educativas de prevenção de violências e também prevenção de acidentes de crianças e adolescentes nas famílias e nas instituições de atendimento. O quinto trata da implementação, na educação infantil, no ensino médio e no ensino superior, do ensino dos direitos das crianças e dos adolescentes, com base no ECA, promovendo a ampliação das ações previstas na Lei nº 11.525/07, que já dispõe sobre a inclusão da temática no ensino fundamental. O sexto objetivo dessa diretriz aventa sobre o fomento à cultura de sustentabilidade socioambiental quando

do processo de educação em direitos humanos com as crianças e os adolescentes (BRASIL, 2011). Tais objetivos visam à promoção do respeito e da construção de uma cultura, de uma educação em direitos humanos para (e com) crianças e adolescentes.

A segunda diretriz do eixo da promoção dos direitos de crianças e adolescentes é a seguinte:

Diretriz 02 – Universalização do acesso a políticas públicas de qualidade que garantam os direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias e contemplem a superação das desigualdades, afirmação da diversidade com promoção da equidade e inclusão social. (BRASIL, 2011)

A presente diretriz versa sobre o acesso às políticas públicas. Frisa-se, não se trata de quaisquer políticas, mas de políticas públicas de qualidade. Essas políticas garantirão os direitos humanos tanto de crianças e adolescentes quanto de suas famílias. Isso porque é evidente que dificilmente uma criança terá seus direitos garantidos dentro de uma família com os direitos violados. As políticas são destinadas às crianças e às suas famílias, visando à garantia dos direitos humanos, o que inclui a superação das desigualdades, a promoção da equidade e a inclusão social.

Para a segunda diretriz do eixo da promoção dos direitos, foram desenvolvidos quinze objetivos estratégicos. Eles contemplam: a priorização da proteção integral de crianças e adolescentes nas políticas de desenvolvimento sustentável; a erradicação da pobreza extrema e a superação das iniquidades que afetam o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e suas famílias (por meio de ações articuladas entre o poder público e a sociedade); a erradicação da fome e garantia da alimentação adequada, com a ampliação de políticas de segurança alimentar e nutricional; a ampliação do acesso de crianças, adolescentes e suas famílias aos serviços de proteção social básica e especial mediante a qualificação da política de assistência social; a universalização do acesso ao registro civil e a documentação básica de crianças, adolescentes e suas famílias; a priorização e articulação das ações ligadas à atenção integral a crianças até seis anos, nos termos do Plano Nacional pela Primeira Infância; a expansão e qualificação das políticas de atenção integral à saúde de crianças, adolescentes e suas famílias; a universalização do acesso, permanência e sucesso de crianças e adolescentes na educação básica, com a expansão da oferta de educação integral e ampliação da jornada escolar; a implementação, na educação básica, do ensino da cultura afro-brasileira, africana e indígena; o fomento à interação social de crianças e adolescentes com deficiência auditiva, mediante o ensino da

língua de sinais na comunidade escolar e sua inclusão no currículo da educação básica; a promoção do acesso de crianças e adolescentes às tecnologias de informação e comunicação e à navegação segura na internet; a consolidação da oferta de ensino profissionalizante de qualidade, integrado ao ensino médio, com o fomento à inserção no mercado de trabalho dos adolescentes a partir dos 16 anos; a ampliação do acesso, para os adolescentes a partir dos 14 anos, a programas de aprendizagem profissional, nos termos da Lei nº 10.097/00; a universalização do acesso de crianças e adolescentes a políticas culturais; e a universalização do acesso de crianças e adolescentes a políticas e programas de esporte e lazer, assegurada a acessibilidade de pessoas com deficiências, levando em consideração sua condição peculiar de desenvolvimento (BRASIL, 2011).

Na sequência, o segundo eixo do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, intitulado “proteção e defesa dos direitos”, apresenta três diretrizes. A primeira diretriz, trata da proteção especial a crianças e adolescentes que se encontram com os direitos ameaçados ou violados.

Diretriz 03 – Proteção especial a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados, consideradas as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política. (BRASIL, 2011)

Para essa diretriz, foram elencados quatorze objetivos estratégicos. Assim, os objetivos tutelam: a ampliação e articulação de políticas, programas, ações e serviços para a promoção, proteção e defesa do direito das crianças e dos adolescentes à convivência familiar e comunitária; a implementação de políticas e de programas de atenção e de reabilitação de crianças e adolescentes acidentados; o estabelecimento e a implementação de protocolos para a proteção de crianças e adolescentes que se encontrem em situação de emergência, de calamidade, de desastres naturais e em assentamentos precários; o fomento à criação de programas educativos de orientação e atendimento a familiares, responsáveis, cuidadores, bem como a outros envolvidos em situações de negligência, violências psicológica, física e sexual; a definição das diretrizes para as atividades de prevenção ao uso de drogas, bem como a ampliação, articulação e qualificação das políticas sociais para prevenção e atenção a crianças e adolescentes usuários e dependentes de álcool e outras drogas; a ampliação e articulação de políticas, programas, ações e serviços para a proteção e defesa de

crianças e adolescentes identificados em situação de trabalho infantil; a definição de diretrizes e implementação de políticas sociais articuladas que assegurem a proteção integral e o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de rua; a melhoria dos instrumentos de proteção e defesa de crianças e adolescentes para o enfrentamento das ameaças ou violações de direitos facilitadas por tecnologias de informação e comunicação; a ampliação e articulação de políticas, programas, ações e serviços para o enfrentamento da violência sexual; a definição e implementação de políticas e programas de prevenção e redução da mortalidade de crianças e adolescentes por violências (sobretudo por homicídio); a formulação de diretrizes e parâmetros para a estruturação de redes integradas de atenção a crianças e adolescentes em situação de violências; a ampliação e a articulação de políticas, programas, ações e serviços para atendimento a adolescentes autores de ato infracional, a partir da revisão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE); a formulação de diretrizes e de parâmetros para a estruturação de redes integradas de atendimento de crianças e adolescentes egressos do acolhimento institucional e do sistema socioeducativo; a implantação de mecanismos de prevenção e controle da violência institucional no atendimento de crianças e adolescentes, com especial atenção para a erradicação da tortura (BRASIL, 2011).

A segunda diretriz do eixo de proteção e defesa aborda a universalização e o fortalecimento dos conselhos tutelares, com o objetivo de qualificar sua atuação. Para essa diretriz, foi definido um único objetivo estratégico, o qual consiste na implantação e no aprimoramento do funcionamento de conselhos tutelares em todos os municípios, consoante os parâmetros elencados pelo CONANDA. Já a terceira e última diretriz do eixo de proteção e defesa contempla a “universalização, em igualdade de condições, do acesso de crianças e adolescentes aos sistemas de justiça e segurança pública para a efetivação dos seus direitos” (BRASIL, 2011, p. 4). Essa diretriz recebeu três objetivos estratégicos, os quais desenvolvem sobre: a articulação e o aprimoramento dos mecanismos de denúncia, notificação e investigação de violações aos direitos de crianças e adolescentes; o incentivo aos processos de aprimoramento institucional, de especialização e de regionalização dos sistemas de segurança e justiça, visando a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes; e, por fim, o fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos de responsabilização, na busca de romper o ciclo de impunidade, e para o enfrentamento de violações dos direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, 2011).

Os eixos seguintes do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, como o do “protagonismo e participação de crianças e adolescentes”, o do “controle social da efetivação dos direitos” e o da “gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes”, também trazem diretrizes e objetivos estratégicos importantes, a exemplo dos objetivos de: promoção do protagonismo e participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de construção das políticas públicas (eixo da participação); o apoio da participação da sociedade civil organizada nos fóruns, movimentos, redes e comitês, juntamente da sua articulação nacional e internacional para a incidência e o controle social das políticas de direitos humanos e dos compromissos multilaterais assumidos, relativos a crianças e adolescentes (eixo do controle social); o estabelecimento dos mecanismos e das instâncias para articulação, coordenação e pactuação das responsabilidades de cada esfera governamental na gestão do Plano Decenal (eixo da gestão da política); a dotação da política dos direitos humanos de crianças e adolescentes dos recursos suficientes e constantes para a implementação das ações do Plano (eixo da gestão da política); a formulação e implementação de uma política de formação continuada, de acordo com as diretrizes criadas pelo CONANDA, para a atuação dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos (eixo da gestão da política); dentre outros (BRASIL, 2011).

Como se pode observar, o documento que realiza o planejamento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, o qual servira de base para a elaboração dos planos decenais estaduais e municipais, não considerou a vulnerabilidade aumentada, bem como a necessidade de proteção dos direitos humanos de crianças em situação de refúgio. É certo que tais diretrizes e objetivos beneficiarão também as crianças que se encontram na condição de refúgio no Brasil. Suas regulações alcançam variados aspectos indispensáveis à garantia do pleno e sadio desenvolvimento de crianças e adolescentes. No entanto, é preciso um maior comprometimento dos gestores, para que haja o alinhamento dos planos internos com os pressupostos internacionais de proteção aos direitos humanos e com os pressupostos internacionais de proteção aos direitos da criança, prescritos na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989. A criança migrante já se fazia presente na sociedade brasileira em 2011 (quando da consolidação do Plano Decenal), assim como as crianças na condição de refugiadas. Elas devem, portanto, tal qual as crianças nacionais, ser prioridade no planejamento das políticas públicas.

Tanto a proteção quanto a integração dos refugiados demandam o acesso aos direitos, sobretudo aos serviços públicos essenciais. Frequentemente, as políticas públicas que existem (função governamental comumente compartilhada pelo Estado com as entidades e organizações da sociedade civil, a exemplo das Cáritas, das Pastorais, do Instituto Adus, dentre outras) são destinadas aos refugiados adultos. As políticas públicas, em sua maioria, promovem a inclusão social, laboral e econômica dos refugiados, por meio: do ensino da língua portuguesa, da revalidação de diplomas, da capacitação profissional para a inserção no mercado de trabalho ou para a ação empreendedora, para o ingresso no ensino superior, dentre outras políticas e ações. Tais políticas públicas, mesmo que destinadas aos refugiados adultos, beneficiam as crianças, na medida em que suas famílias, uma vez integradas, proporcionarão mais segurança e promoção aos seus direitos.

No entanto, há necessidades que são próprias das crianças e que não serão, nem direta, nem indireta, nem transversalmente, sanadas pelas políticas destinadas aos adultos. A especificidade da criança, bem como de seus direitos, demanda um olhar próprio quando do tratamento da matéria. Um exemplo desse cuidado pode ser visto na gestão da temática pela Lei Municipal nº 16.478/2016 do município de São Paulo (SP), que foi o primeiro a elaborar uma política de Estado sobre imigrantes. Assim, a Lei nº 16.478/2016 instituiu a Política Municipal para a População Imigrante, sob a articulação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, para ser implementada de forma transversal às políticas e serviços públicos já existentes na cidade de São Paulo. Os objetivos da Lei são os de: garantir ao imigrante (o que inclui as pessoas em situação de refúgio) o acesso aos direitos sociais e serviços públicos; promover o respeito à diversidade e à interculturalidade; impedir violações de direitos; e fomentar a participação social e o desenvolvimento de ações coordenadas com a sociedade civil (SÃO PAULO, 2016).

Dentre as diretrizes, previstas no artigo 3º da Lei Municipal, está a de priorizar os direitos e o bem-estar de crianças e adolescentes imigrantes, consoante o disposto no ECA. Já o artigo 4º da Lei, o qual elenca as ações administrativas que deverão ser consideradas quando do atendimento no âmbito dos serviços públicos, assegura, no inciso III, a capacitação dos conselheiros tutelares para a proteção da criança e do adolescente imigrante. Por fim, no artigo 7º, o qual estabelece as ações prioritárias na implementação da Política, assegura, a todas as crianças e adolescentes (bem como aos jovens e aos adultos imigrantes), o direito à educação na rede de ensino público

municipal, garantindo-lhes o acesso, a permanência e a terminalidade (SÃO PAULO, 2016). A referida legislação municipal respeita os princípios do Direito da Criança e do Adolescente.

Em sua maioria, as políticas para as crianças em situação de refúgio no Brasil ocorrem de maneira localizada, dentre ações do executivo estadual ou municipal e de organizações não governamentais. Dentre as políticas identificadas, destaca-se a da Secretaria Municipal de Educação de Manaus (SEMED), que implementou um plano com o intuito de facilitar o acesso de crianças e adolescentes Warao (povos originários da Venezuela) à rede pública de ensino do município. No ano de 2018, foram feitas as matrículas de 27 crianças, entre 4 (quatro) e 11 (onze) anos, as quais tiveram não só a garantia do acesso à educação, como também do material didático e do uniforme escolar. Boa parte das crianças Warao não tinha acesso à escola no seu país de origem. O plano da SEMED inclui a realização de um Processo Seletivo Simplificado (PSS), para a contratação de professores indígenas Warao (MANAUS, 2018a). Outra ação, também do município de Manaus (AM), foi a realização, em junho de 2018, da 1ª Oficina de Sensibilização sobre a Primeira Infância e Refúgio, com o objetivo de aprimorar os profissionais que realizam o atendimento aos imigrantes, visando uma atuação com qualidade e resolutividade, principalmente no atendimento às crianças em situação de refúgio em Manaus e no Amazonas (MANAUS, 2018b).

Ainda outra política, agora uma parceria intersecretarial entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e a Secretaria Municipal de Educação (SME) do Município de São Paulo, é o Projeto *Portas Abertas*, o qual consiste na primeira política pública voltada para o ensino da língua portuguesa como língua adicional aos alunos migrantes (bem como a seus familiares e comunidade) da rede municipal. Nele, a matrícula pode ser feita a partir de qualquer documento. Inclusive, quando não houver comprovante de residência, basta que o migrante preencha uma autodeclaração de residência. As aulas iniciaram em agosto de 2017, e, no primeiro momento, foram abertas 600 vagas, distribuídas entre 10 escolas, localizadas no centro e nas Zonas Leste e Norte de São Paulo (BIZON; CAMARGO, 2018).

Por fim, destaca-se outra política pública, estruturada pelo Instituto Federal de São Paulo (IFSP), que se relaciona com uma política horizontal feita pelo coletivo “*Sí, Yo Puedo!*”. Trata-se do Projeto de Cultura Brasileira para estudantes Hispano-falantes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. O

projeto visa oferecer, para estudantes hispano-falantes, na faixa entre 11 (onze) a 14 (quatorze) anos, atividades que desenvolvam a apropriação da língua portuguesa. A ação acaba promovendo, ainda, a apresentação e a discussão de aspectos relacionados com as construções culturais brasileiras por meio da oralidade, da escrita e da leitura, com uma metodologia lúdica (BIZON; CAMARGO, 2018).

Ademais, existe o importante papel da Organização Não Governamental *I Know My Rights* (IKMR), única organização humanitária no Brasil a atender especificamente as crianças em situação de refúgio. A IKMR possui um programa chamado Aurora, o qual beneficia crianças solicitantes de refúgio, refugiadas e reassentadas no Brasil, a terem suas necessidades sanadas. Seu objetivo é identificar as vulnerabilidades e os processos de exclusão a que as crianças estejam expostas, para a implementação de alternativas. O programa conta com outras ONGs parceiras e colabora com o ACNUR no atendimento às crianças (IKMR, 2017).

Portanto, verifica-se que o Brasil ainda não formulou de forma clara a política pública destinada especialmente às crianças na condição de refugiadas. Tampouco houve a incorporação da temática no Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. As políticas que existem, ocorrem de maneira local, a partir da ação dos gestores públicos estaduais e municipais ou da articulação de organizações da sociedade civil, que atuam no atendimento direto a migrantes. Considerando a teoria da proteção integral, tem-se que a criança acaba desprotegida, porque não há uma garantia ampla da política. Por isso a importância de que os temas ligados à migração e ao refúgio sejam incorporados pelo Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente.

4.3 OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS NA CONDIÇÃO DE REFÚGIO

A nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) elencou uma série de princípios e diretrizes que regem a política migratória brasileira. Dentre eles: a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e a prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a garantia do direito à reunião familiar; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; o acesso igualitário e livre dos migrantes aos

serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, assistência jurídica integral pública, educação, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; o diálogo social na formulação, execução e avaliação das políticas migratórias e a promoção da participação cidadã do migrante; e a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante (BRASIL, 2017a).

Quanto às crianças em situação de refúgio, o Brasil se comprometeu, no âmbito internacional, com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e com a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989. Assim, deverá ofertar condições de moradia, assistência, acesso ao ensino primário, assegurar que a criança solicitante de refúgio não seja devolvida para as fronteiras dos territórios onde sua vida ou liberdade sejam ameaçadas, adotar medidas para que a criança solicitante (sozinha ou acompanhada dos pais) receba a proteção e a assistência humanitária adequadas, além de outras ações que protejam ou auxiliem a criança na condição de refugiada, inclusive com a localização dos pais ou de outros membros de sua família a fim de permitir a reunião familiar (ONU, 1951; BRASIL, 1990a). No âmbito interno, o Brasil pauta suas ações com a infância pelo paradigma da proteção integral, assegurando o direito à vida, à saúde, à alimentação, ao lazer, à educação, à profissionalização, à cultura, à dignidade, à liberdade, ao respeito, à convivência familiar e comunitária, bem como a proteção contra todas as formas de discriminação, exploração, violência, negligência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988). Os direitos das crianças no Brasil devem ser assegurados com absoluta prioridade.

Ao analisar a implementação de políticas públicas para crianças na condição de refúgio, verifica-se que a temática não integra a agenda governamental do modo como deveria, desconsiderando-se os princípios e as diretrizes de proteção à infância. Boa parte das ações acontecem de forma localizada, pelos Municípios e Estados que mais recebem os migrantes e refugiados. Além do mais, a maioria das políticas e das iniciativas partem de organizações não-governamentais, de instituições e associações da sociedade civil, de entidades religiosas, de empresas privadas, de redes solidárias ou mesmo de pessoas ou grupos engajados socialmente com a temática¹⁶.

¹⁶ Dentre as instituições religiosas que atuam na defesa, assistência e integração social dos migrantes, podem ser mencionadas as Cáritas (localizadas em várias cidades do país, como em São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador), as Pastorais do Migrante (localizadas no Rio de Janeiro, Florianópolis, Goiânia, Campo Grandes, Manaus, dentre outras), a Missão Paz (São Paulo), o Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH (Brasília), dentre outras. Dentre as associações, destacam-se: a Associação Antônio Vieira – ASAV (Porto Alegre), o Instituto de Reintegração dos Refugiados – ADUS (São Paulo), a Casa das Áfricas (São Paulo), dentre outros (BRASIL, 2015).

O planejamento e a elaboração de políticas públicas para crianças na condição de refúgio requerem o conhecimento detalhado da situação de refúgio e das implicações dessa vivência para uma pessoa que se encontra em processo de desenvolvimento, com todas as vulnerabilidades, as barreiras e as demais circunstâncias que possam ensejar a violação de seus direitos. Assim, apenas garantir o acesso não significa que esse direito será usufruído de maneira plena, apta a promover os direitos. As barreiras na prática da integração das crianças na condição de refúgio são muitas.

De fato, as crianças refugiadas no Brasil possuem grandes barreiras em seu processo de integração local. A primeira delas é o idioma nacional, o Português. A segunda é a discriminação. Muitas crianças são discriminadas na escola e em outros locais como hospitais porque geralmente a população brasileira não sabe o que é o refúgio e, muitas vezes, acaba associando refugiados com fugitivos. (MARTUSCELLI, 2014, p. 283)

As políticas públicas devem contemplar as crianças solicitantes, as crianças refugiadas, as crianças reassentadas e, em especial, as crianças desacompanhadas. Devem considerar, ainda, desde o deslocamento, o procedimento de solicitação do refúgio, até a integração local. Tais políticas serão identificadas no próprio processo de integração, no dia a dia do acolhimento e no atendimento às crianças.

Os limites, portanto, estão na inexistência de uma política pública nacional de proteção às crianças em situação de refúgio, na falta de uma plataforma de dados integrados, na falta de prioridade no processo de reconhecimento da condição de refugiados às crianças e na existência de alguns mitos que precisam ser enfrentados para que seja possível a melhora na prática do acolhimento e integração às crianças.

Nesse sentido, o ACNUR destacou sete mitos sobre os refugiados, que afetam negativamente o processo de acolhimento dos refugiados na sociedade brasileira. O primeiro mito é o de que os refugiados são fugitivos ou foragidos, quando, na verdade, sofreram perseguição e tiveram de deixar seus países para proteger a própria vida. O segundo mito é o de que os refugiados são criminosos ou terroristas, o que não é verdade. A lei brasileira de refúgio (Lei nº 9.474/97) não autoriza o reconhecimento do *status* de refugiados aos que cometeram crimes contra a paz, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, crime hediondo, ou mesmo participado de atos terroristas ou de tráfico de drogas. O terceiro mito, o de que os refugiados são migrantes econômicos, o que também não procede, visto que eles são migrantes forçados. Não tiveram a escolha de poder ficar no seu país. O quarto mito é o de que os refugiados estão no

Brasil de forma irregular, quando, na verdade, desde a solicitação do refúgio perante a autoridade migratória competente, a pessoa recebe um documento provisório de identificação, o qual autoriza sua permanência no país e assegura o acesso aos serviços públicos. O quinto mito é o de que os refugiados deveriam ficar em seus próprios países, o que não é possível. Trata-se de uma questão humanitária. Desde a saída e solicitação do refúgio, eles não podem ser retornados para o país onde sua vida ou liberdade estavam em risco. Trata-se de um princípio essencial do instituto, o princípio do *non-refoulement* ou da não-devolução. O sexto mito, que se construiu fortemente na sociedade, é o de que os refugiados vão tomar o emprego dos brasileiros. Desconhecem que a economia possibilita a inserção de todos e que os refugiados contribuem para o incremento da economia. Muitos já empreendem no Brasil e, mais, são empregadores, dão empregos a brasileiros. Por fim, o sétimo mito é o de que o Brasil já possui muitos problemas sociais para ainda ter de gastar o dinheiro público com os refugiados. Esse mito desconsidera que, assim como movimenta a economia, os refugiados contribuem com o Estado no pagamento de impostos e no consumo de produtos e serviços. Estudiosos demonstram que, a longo prazo, os refugiados podem, inclusive, aportar mais impostos ao governo do que consumir pela via da assistência (ACNUR, 2018c). Todos esses mitos, portanto, dificultam o processo de acolhimento e integração das pessoas em situação de refúgio na sociedade brasileira. Eles alimentam outras formas de discriminação, que atingem indistintamente a adultos e crianças.

A Opinião Consultiva nº 21 da Corte Interamericana de Direitos Humanos é um indicativo importante das políticas necessárias à proteção de crianças em situação de refúgio. Assim, aponta para: a adoção de medidas alternativas à detenção ou privação de liberdade às crianças; a adoção de medidas alternativas também para o grupo familiar, quando da privação de liberdade dos genitores, em decorrência da situação migratória irregular (quando acompanhados de seus filhos e filhas menores de idade); a garantia das condições mínimas para o desenvolvimento integral da criança, no que tange à alimentação, educação, saúde e vestimentas; as condições adequadas de alojamento; a diligência e a celeridade nos procedimentos administrativos e judiciais relativos à proteção dos direitos humanos de crianças, especialmente no processo de reconhecimento da condição de refugiado às crianças; a garantia do devido processo legal, dentre outras (IPPDH, 2014). A garantia do devido processo legal compreende:

(i) o direito de ser notificado da existência de um procedimento e da decisão que se adote no âmbito do processo migratório; (ii) o direito a que os processos migratórios sejam conduzidos por um funcionário ou juiz especializado; (iii) o direito da criança a ser ouvida e a participar nas diferentes etapas processuais; (iv) o direito a ser assistido gratuitamente por um tradutor e/ou intérprete; (v) o acesso efetivo à comunicação e assistência consular; (vi) o direito a ser assistido por um representante legal e a comunicar-se livremente com este representante; (vii) o dever de designar um tutor no caso de criança desacompanhada ou separada; (viii) o direito a que a decisão adotada avalie o interesse superior da criança e seja devidamente fundamentada; (ix) o direito a recorrer da decisão perante um juiz ou tribunal superior com efeitos suspensivos; e (x) o prazo razoável de duração do processo. (IPPDH, 2014, p. 15)

Todas essas questões devem ser consideradas quando do planejamento das políticas públicas, bem como da organização judiciária na prática do atendimento às crianças em situação de refúgio. A linguagem utilizada deve ser acessível à criança e a sua opinião, considerada em todos os atos que lhes digam respeito.

O UNICEF também elaborou um documento solicitando a todos os países que promovam a proteção das crianças. O documento, intitulado “*UNICEF’s Agenda for Action*”, destaca a existência de milhões de crianças migrantes e refugiadas na Europa e na Ásia Central, e que muitas enfrentam perigos, detenção e privação. Assim, indica seis ações que ajudam na proteção de crianças desenraizadas pela guerra, violência e pobreza. Trata-se de uma orientação ou solicitação aos países para adoção dessas seis ações na proteção das crianças migrantes e refugiadas (UNICEF, 2018).

A primeira ação é trabalhar sobre as causas que retiram as crianças de suas casas. Nesse sentido, a violência, a pobreza extrema e os conflitos prolongados têm causado o deslocamento forçado de milhões de crianças. O pedido do UNICEF é para que sejam investidos maiores esforços na proteção das crianças vítimas do conflito e no tratamento das causas profundas que geram a pobreza extrema e violência. Alguns desses esforços consistiriam na ampliação do acesso à educação, no fortalecimento dos sistemas de saúde e proteção da criança, na expansão de oportunidades de renda para a família, na oportunidade de empregos aos jovens, na facilitação da resolução pacífica dos conflitos e na promoção da tolerância (UNICEF, 2018).

A segunda ação é auxiliar para que as crianças na condição de refugiadas permaneçam na escola e saudáveis. Muitas crianças, ao migrarem, perdem o acesso à educação, aos serviços de saúde, bem como a outros serviços importantes. Para evitar que isso aconteça, o UNICEF pede aos governos, às comunidades e ao setor privado que aumentem os esforços coletivos, garantindo às crianças, migrantes e em

situação de refúgio o acesso aos serviços de saúde, educação, alimentação, água, saneamento e abrigo. Ou seja, o *status* migratório de uma criança não deveria jamais ser uma barreira para o acesso aos serviços básicos (UNICEF, 2018).

Outra ação requerida pelo UNICEF é pela manutenção das famílias juntas e a concessão do *status* legal às crianças. As crianças que viajam sozinhas ou que foram separadas de suas famílias são mais vulneráveis ao abuso e às violências. Assim, são necessárias políticas mais intensas, que impeçam a separação das crianças dos pais ou familiares (em trânsito) e oportunizem procedimentos mais rápidos, que promovam a reunificação das crianças às famílias, ainda que nos países de destino. O UNICEF destaca que as crianças precisam de uma identidade legal e, portanto, devem ser registradas quando do nascimento (UNICEF, 2018).

A quarta ação consiste na criação de alternativas práticas que coloquem fim à detenção de crianças migrantes e refugiadas. A detenção prejudica não só a saúde e o bem-estar, como também pode afetar o desenvolvimento das crianças. Assim, as crianças não devem ser detidas nas instalações para adultos. Caso tratem de crianças desacompanhadas, deverão ser encaminhadas à instituição de acolhimento, moradia independente mediante supervisão ou qualquer outra maneira baseada no convívio em família ou em comunidade (UNICEF, 2018).

Na sequência, a quinta ação trata do combate à discriminação e à xenofobia. Crianças migrantes e refugiadas constantemente sofrem com ações discriminatórias, xenofóbicas e estigmatizantes, tanto na viagem quanto no país de destino. O pedido é para que os líderes locais, organizações não governamentais, setor privado, grupos religiosos e meios de comunicação exerçam seu papel no acolhimento a crianças em situação de refúgio, combatendo a xenofobia e estimulando o melhor atendimento da comunidade para com a criança e a família migrante. Aos governos, cabe a adoção de medidas mais sólidas para o combate à discriminação e marginalização tanto nos países de trânsito quanto no de destino (UNICEF, 2018).

A sexta e última ação do documento “*UNICEF’s Agenda for Action*” visa a proteção da criança migrante e refugiada contra a exploração e a violência. Em razão da alta vulnerabilidade a que se encontram, as crianças refugiadas são mais expostas aos abusos e à exploração. Os ataques partem dos próprios contrabandistas, quando não acabam escravizadas pelos traficantes. Dessa forma, é preciso unir esforços para a criação de canais seguros e legais, para que as crianças possam migrar e solicitar refúgio. Isso pode ser feito mediante o fortalecimento dos sistemas de proteção à

criança, da repressão ao tráfico, da ampliação do acesso à informação, à assistência, dentre outras medidas. Por fim, deve-se respeitar o princípio do *non-refoulement*, para que as crianças na condição de refugiadas não corram, novamente, perigo de vida (UNICEF, 2018).

Portanto, agora tratando das políticas a serem tomadas pelo Brasil, há que se reconhecer que pensar em políticas públicas de proteção requer pensar em políticas que contemplem o idioma, a documentação, a educação, a saúde, a convivência familiar e comunitária, a habitação, o lazer, dentre outras áreas.

A principal barreira quando do processo de integração de crianças em situação de refúgio no Brasil consiste no idioma. Ainda que as crianças tenham facilidade para a aquisição de novos conhecimentos, aprender o português é uma missão desafiadora para a criança migrante, o que requer apoio, para que o processo se torne mais fácil. Assim, por mais que o acesso ao ensino seja legalmente garantido, o sistema público de ensino brasileiro não aparenta estar preparado para promover a integração dos migrantes e refugiados (ASBRAD, 2017).

Não há uma política pública para o ensino de estrangeiros: não são disponibilizadas aulas bilíngues ou aulas extras para aprender o idioma, nem mesmo programas de adaptação. Além disso, a formação dos docentes não considera a presença de estudantes estrangeiros nas salas de aula, deixando professores, diretores e profissionais da educação sem saber muito bem como acolher e integrar esses alunos, considerando sua cultura e sua identidade de origem. (ASBRAD, 2017, p. 71)

Uma criança que não entende a língua portuguesa não conseguirá interagir com as crianças brasileiras, o que poderá lhe causar a exclusão social, além de baixo ou nulo desempenho escolar. Assim, cabe ao governo brasileiro implementar políticas na área da educação que considerem a barreira da linguagem e promovam ações que oportunizem às crianças na condição de refugiadas o ensino do português. Trata-se de um direito a ser garantido pelo Estado em todas as unidades da federação onde haja crianças em situação de refúgio matriculadas na rede pública de ensino. Há que se destacar que a escola representa um local de segurança para as crianças migrantes: “[p]ara muitas crianças refugiadas, a sala de aula pode ser o primeiro ambiente calmo e confiável que encontram, permitindo a elas uma rotina reconfortante.”¹⁷ (UNHCR, 2017, p. 12, tradução minha).

¹⁷ No original: “For many refugee children, a classroom can be the first peaceful and reliable environment they encounter, providing them with a reassuring routine.”

Outra barreira enfrentada por crianças solicitantes de refúgio, que demanda a intervenção governamental, diz respeito à burocracia para a realização do registro de nascimento (OLIVEIRA; MARTIN, 2016). Quando os pais imigrantes tentam registrar seus filhos no Brasil, frequentemente se deparam com quatro dificuldades que travam ou retardam o processo de registro, quais sejam: “[...] documentação vencida, pais indocumentados, necessidade de tradução juramentada e registro tardio das crianças – caso em que os pais não dispunham das condições ou documentações necessárias no momento tempestivo e correto.” (OLIVEIRA; MARTIN, 2016, p. 15). Importa fazer a ressalva de que o registro da criança será feito de acordo com a lei brasileira, pouco importando a nacionalidade dos genitores. Muitos cartórios de registro civil não sabem qual procedimento adotar quando o pai ou a mãe da criança não possuem o RG (registro geral) ou os documentos de registro migratório (como o documento provisório ou a Carteira de Registro Nacional Migratório) ou os passaportes. É bastante comum, no Brasil, os imigrantes disporem de documentos inválidos, pendentes de renovação (OLIVEIRA; MARTIN, 2016).

Essa situação aumenta a vulnerabilidade da criança em situação de refúgio, em variadas frentes. A certidão de nascimento protege a criança do trabalho infantil e do recrutamento militar prematuro pois, com o registro, pode facilmente demonstrar ou comprovar a sua idade. Ainda, a certidão protege a criança, especialmente as que se localizam em região de fronteira, do tráfico de pessoas. Isso porque as vítimas do tráfico são, geralmente, aquelas difíceis de serem rastreadas, de modo que a certidão, portanto, inibe a ação dos traficantes. Por fim, o registro das crianças é indispensável para o poder público, uma vez que ele dirige seus recursos conforme as necessidades mais urgentes da população. Por todos esses motivos, tem-se que a criança deve ser registrada rapidamente, visando à sua proteção integral e a adequada promoção dos direitos (OLIVEIRA; MARTIN, 2016). Assim, “[o] acesso a uma certidão de nascimento é norteado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, não devendo a criança ser privada de tal direito apenas porque seus pais não têm condições de renovar seus documentos de identificação.” (OLIVEIRA; MARTIN, 2016, p. 16).

No que tange ao acesso à saúde, ainda que se trate de um direito assegurado, comumente atores envolvidos com o atendimento aos migrantes (iniciativa privada, sociedade civil, associações de migrantes e refugiados) revelam que a ausência de informação adequada acaba privando migrantes e refugiados do acesso aos direitos básicos e aos serviços da rede pública (TORELLY, 2017). Nesse caso, não se trata

da ausência do direito, mas da dificuldade do acesso, que é agravada, novamente, pela barreira da linguagem. Teixeira e Oliveira (2017, p. 255) frisam que “[...] o acesso e a utilização dos serviços de saúde podem ser considerados indicadores importantes da integração do migrante no país de acolhimento.”. Se a utilização é falha ou deficitária, há um forte indicativo de que a integração não está adequada.

Em seu trabalho de dissertação intitulado **Políticas linguísticas em Criciúma: promoção e ensino da língua portuguesa como língua de acolhimento**, Dayane Cortez (2018) dá um indicativo de como a barreira da linguagem e o desconhecimento do sistema de saúde brasileiro tornam-se desafiadores para os migrantes, quando do acesso aos serviços públicos. A título de exemplo, nas entrevistas semiestruturadas, quando da realização de entrevista à Representante da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Criciúma, sua pesquisa verificou o desafio vivenciado por uma mãe senegalesa quando seu bebê ficou doente. A mãe, que não sabia aonde levar a criança (se em posto de saúde ou mesmo no hospital), dirigiu-se ao Hospital Materno Infantil Santa Catarina, localizado no município de Criciúma (SC). Chegando lá, o médico não falava inglês ou francês. Tampouco a mãe da criança compreendia o português. Por sorte, a criança apresentava um quadro febril acentuado, de modo que o médico conseguiu realizar o diagnóstico. No entanto, sobressaíram alguns questionamentos: como o médico explica o diagnóstico para a mãe? Como ensina à mãe, que não entende o português, o devido tratamento? A língua, portanto, é um importante fator de inserção social dos migrantes. Representa verdadeira porta de entrada do sistema de saúde e elemento crucial para o acesso à cidadania (CORTEZ, 2018).

Por fim, uma última questão que viola gravemente as crianças solicitantes de refúgio no Brasil, e que é identificada por organizações internacionais como o ACNUR, a Delegação da União Europeia no Brasil e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), diz respeito ao procedimento de solicitação de refúgio, junto à Delegacia de Polícia Federal, de crianças desacompanhadas. Conforme as referidas organizações:

[...] a PF não consegue processar o pedido de refúgio de crianças e adolescentes desacompanhados porque elas não têm capacidade civil. Em alguns casos, perde-se o contato da criança, e então o Estado brasileiro não tem mais a possibilidade de intervir. As crianças acabam indocumentadas, agravando sua situação de vulnerabilidade. (TORELLY, 2017, p. 65)

Essa questão já foi trabalhada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, na Opinião Consultiva nº 21, quando assentou que a situação da criança separada de sua família ou desacompanhada requer maior escrutínio e garantias diferenciadas por parte do Estado. À criança desacompanhada deve ser designado um tutor competente o mais rápido possível, além de ser dada atenção prioritária para a realização da entrevista e encaminhamento do procedimento para a determinação da condição de refugiado. Tudo isso, concomitante à busca pelos pais, parentes ou responsáveis no país de origem (CORTEIDH, 2014). Ao contrário do que se deve fazer, no Brasil violam-se esses direitos por questões burocráticas. A criança desacompanhada se depara com profunda dificuldade em formalizar o pedido de refúgio porque não possui, nos termos da disposição da normativa civil, capacidade para a realização do ato. O Código Civil as considera absolutamente incapazes, de forma que, para que possam fazer a solicitação do refúgio, precisam primeiro regularizar sua situação, em ação de guarda ou de autorização judicial perante a Vara da Infância e da Juventude. A referida exigência (nesses casos, descabida) é fundamentada na suposta prevenção contra o tráfico de pessoas. No entanto, quando nem o protocolo é garantido à uma criança desacompanhada, a sua vulnerabilidade torna-se muito maior do que a inicialmente apresentada quando de sua chegada no Brasil, ao ponto de o Estado perder o contato com a criança e, portanto, o controle sobre o caso (SPONTON, 2017).

Entende-se, pois, que a interpretação das autoridades brasileiras acerca da necessidade da guarda ou de suprimento judicial para crianças refugiadas mostra-se totalmente dissociada da Opinião Consultiva feita pelo Brasil, tal como por disposições Tanto da Convenção da Criança de 1989, como da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma vez que impõe obrigatoriedade prévia para a concessão de um direito, bem como ignora uma realidade deveras complexa. (SPONTON, 2017, p. 108-109)

Por todos esses limites e entraves, verifica-se a necessidade da construção de uma política pública nacional de proteção às crianças em situação de refúgio. A partir das questões levantadas, bem como de outras identificadas quando da realização da presente pesquisa, tem-se que as políticas públicas devem contemplar: a facilitação do acesso ao registro de nascimento; a capacitação dos profissionais de atendimento, especialmente os da saúde, para lidar com a diferença do idioma; a prioridade de tramitação e facilitação do acesso de crianças desacompanhadas ao procedimento de determinação da condição de refugiado; a assistência psicológica às crianças em situação de refúgio; o ensino do português como língua de acolhimento, concomitante

ao ensino regular, para as crianças em situação escolar; a realização de campanhas contra a discriminação e a xenofobia, bem como de campanhas para a promoção de uma consciência de acolhida; a destinação de espaços de convívio e de interação social; a garantia da participação de crianças em situação de refúgio nos Fóruns DCA; a capacitação e sensibilização dos servidores públicos para orientação de pessoas em situação de refúgio, garantindo o acesso à informação, bem como às políticas; o atendimento a crianças refugiadas com deficiência; a capacitação dos conselheiros tutelares para a proteção da criança em situação de refúgio; políticas de abrigamento e de acesso à moradia, com prioridade às famílias com crianças, dentre outras.

O efetivo respeito, bem como a proteção dos direitos humanos e fundamentais de crianças em situação de refúgio no Brasil dependem da efetivação de políticas públicas, com resultados positivamente avaliados. Não basta, portanto, a existência de leis assegurando direitos. É preciso que esses direitos sejam materializados, que promovam resultados visíveis no acolhimento e na integração de crianças na condição de refúgio. Para isso, é importante o estabelecimento de políticas setoriais ou mesmo de uma regulamentação específica que facilite o acesso aos serviços já garantidos na legislação (como a saúde, a assistência e a educação), e que considere as barreiras e as necessidades específicas das crianças em situação de refúgio.

É preciso, também, revelar a acolhida como um ato humanitário e fomentar, na sociedade, a prática da solidariedade. Não obstante a fundamentalidade das leis e das políticas públicas, são as pessoas e as comunidades locais que fazem a diferença no acolhimento a migrantes e refugiados (EGAS, 2018). “[A] diferença entre rejeição e inclusão; entre o desespero e a esperança; entre ser deixado para trás e construir um futuro.” (EGAS, 2018, p. 36). A solidariedade, então, contribui nesse processo de acolhimento. Ela é um valor que integra a cultura do respeito à dignidade humana, a qual, por sua vez, é a base de uma educação em direitos humanos (GORCZEVSKI; TAUCHEN, 2008). A educação em direitos humanos também se constrói mediante as políticas públicas – políticas de conscientização, de desconstrução dos preconceitos, de valorização das diferenças, dentre outras ações.

Por fim, necessita-se conceber e praticar uma cidadania universal, que implica em “[...] gozar dos direitos humanos, garantidos nos instrumentos jurídicos nacionais e internacionais, sempre e em todo lugar.” (NUNES; SCHIRMER, 2010, p. 151). Nesse sentido, ultrapassam-se as fronteiras e as questões de soberania, para proteger os valores fundamentais do ser humano. A criança é sujeito de direitos e, como tal, deve

receber proteção integral e prioridade absoluta, em qualquer local que esteja. Sob esse viés, a própria Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, já é suficiente para ultrapassar os limites locais e ser aplicada em toda e qualquer situação, visando à proteção da criança, amparando especialmente as que se encontram com os direitos violados.

CONCLUSÃO

Com a intensificação dos deslocamentos humanos pelo mundo, decorrentes dos mais variados motivos, como guerra civil, crise econômica, perseguição política e religiosa, desastres ambientais e outros, o Brasil tem recebido, nos últimos anos, um número cada vez maior de pessoas em situação de refúgio. A população refugiada no Brasil é proveniente de diversos países, mas em sua maioria é composta por sírios, congoleses, colombianos, angolanos, palestinos e, no mais recente fluxo, venezuelanos. Essas pessoas sofreram perseguições e violações aos direitos humanos e foram obrigadas a deixar seus países. Configuram, portanto, a chamada migração involuntária ou forçada.

As crianças integram esse contingente migratório e apresentam uma situação de vulnerabilidade aumentada, que pode ser uma dupla ou tripla vulnerabilidade, a depender das condições do deslocamento. A criança é estruturalmente frágil, sendo a condição de criança a sua primeira vulnerabilidade. Além disso, não obstante as perseguições e ameaças à sua vida, liberdade e segurança no país de origem, quando da investida migratória, as crianças ficam expostas aos mais variados tipos de abusos, como a violência física, o assédio e a exploração sexual. As que viajam separadas ou desacompanhadas dos pais acabam muitas vezes à mercê dos atravessadores ou coiotes, o que as colocam em maior risco, sem contar o cansaço, os desgastes físico e psicológico, a fome e a sede no percurso da travessia. Por vezes, ao chegarem no país de acolhimento, deparam-se com outras situações vulnerantes: a discriminação, a separação familiar, o não-acesso aos direitos, o trabalho infantil, dentre outros.

A presente dissertação objetivou compreender, a partir da teoria da proteção integral, como o Brasil tem organizado sua política de proteção às crianças na condição de refúgio no país, considerando o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente.

Como marco teórico deste estudo, a teoria da proteção integral é a essência do Direito da Criança e do Adolescente. Consagrada pela Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, a proteção integral foi adotada no Brasil tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Trata de um novo modo de conceber e de se relacionar com as crianças e os adolescentes, os quais são reconhecidos como sujeitos de direitos e, portanto, não mais tratados como objeto de tutela do Estado.

A teoria da proteção integral orienta todas as ações e políticas destinadas às crianças, as quais são titulares de direitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde, à educação, à alimentação, ao respeito, ao lazer, à cultura, à dignidade, dentre outros, assegurados pela família, pela sociedade e pelo Estado (na chamada tríplice responsabilidade compartilhada), com prioridade absoluta. Pela proteção integral, as crianças devem, ainda, ser preservadas contra todas as formas de crueldade, violência, opressão, discriminação, negligência e exploração, consoante previsão constitucional e estatutária. De acordo com a teoria da proteção integral, as crianças têm o direito a uma proteção especial, prioritária e integral. Isso modifica o comportamento não só da sociedade civil como também do Estado, o qual tem a obrigação de oferecer os instrumentos e os meios necessários à fruição dos direitos a que crianças são titulares.

A promoção dos direitos da criança demanda do Estado a adoção de ações e a implementação de políticas públicas. As políticas são instrumentos que materializam direitos. Conforme previsão do Estatuto da Criança e do Adolescente, a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente é feita por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A política de atendimento também conta com linhas de ação, as quais compreendem: as políticas sociais básicas; os serviços, os programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências; além dos serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de exploração, negligência, abuso, maus-tratos, crueldade, opressão, dentre outros.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm papel de destaque na estruturação ou consolidação das políticas públicas para as crianças no Brasil. Com previsão em todos os níveis (nacional, estaduais, Distrito Federal e municipais), enquanto órgãos colegiados autônomos, deliberativos e paritários, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm a missão de gerir as políticas públicas para as crianças e garantir a participação da população, além das próprias crianças nesse processo. As políticas são formuladas por meio das Conferências (as quais ocorrem nos âmbitos municipal, regional, estadual e nacional) e dos Planos de Direitos.

Assim, a Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, gestada na 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (em 2009), compõe-se de princípios, eixos orientadores e diretrizes, consistindo na política

pública nacional para crianças e adolescentes. Juntamente com a Política Nacional, foi elaborado o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, um planejamento de dez anos, o qual orienta a construção das políticas públicas de defesa e promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil, nos três níveis de esfera: nacional, estadual e municipal. Estados e municípios, tendo como base o documento preliminar emitido em 2010, além dos princípios, eixos e diretrizes da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, ficaram de elaborar seus respectivos Planos Decenais.

A criança na condição de refugiada no Brasil (que são todas as crianças que tiveram que deixar seus países em razão do temor ou perseguição por motivos de raça, religião, grupo social, nacionalidade ou opiniões políticas, bem como devido a grave e generalizada violação de direitos humanos) é protegida por um conjunto de normas. Além do âmbito internacional de proteção, encontra amparo no Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/97), na Constituição Federal de 1988, bem como no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), o qual dispõe aplicar-se à todas as crianças e adolescentes, sem qualquer discriminação ou qualquer outra condição que promova a diferenciação de pessoas, famílias ou da comunidade onde vivem. Legalmente, a criança refugiada tem os mesmos direitos que a criança brasileira. Deverá gozar, em igualdade material, de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e de toda a proteção conferida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o que inclui o acesso às políticas públicas.

Contudo, a pesquisa demonstrou que o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, documento principal sobre o planejamento das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil, o qual servira de base ou fonte para a elaboração dos planos decenais estaduais e municipais, não contemplou a temática do refúgio. Embora as diretrizes e os objetivos do plano beneficiarem as crianças que se encontram na condição de refúgio no Brasil, há vulnerabilidades que são próprias das crianças que vivenciam o refúgio e que, portanto, devem ser consideradas, para que tenham, efetivamente, seus direitos preservados.

O trabalho demonstrou, ainda, que não existe no Brasil uma política nacional de proteção às crianças em situação de refúgio. As políticas públicas que existem destinam-se, em sua maioria, aos refugiados adultos: são políticas de inclusão social, de ensino da língua portuguesa, de ingresso no ensino superior, de revalidação dos diplomas ou de capacitação profissional. Ainda que melhore a vida da criança, por

estruturar melhor os adultos que compõem sua família, as crianças na condição de refúgio enfrentam barreiras próprias ao seu processo de desenvolvimento, as quais não serão sanadas pelas políticas destinadas aos adultos. Boa parte das políticas destinadas às crianças em situação de refúgio no Brasil, são realizadas de maneira localizada, pontual, através de ações compartilhadas pelos gestores públicos estadual e municipal ou por organizações não governamentais, entidades religiosas, empresas privadas, instituições e associações da sociedade civil, engajados no atendimento às crianças. Assim, depreende-se que a temática não integra a agenda governamental do modo como deveria, de modo que as crianças em situação de refúgio no Brasil, considerando os pressupostos da teoria da proteção integral, acabam desprotegidas.

A pesquisa apontou também que não há uma plataforma de dados integrados, o que prejudica a identificação dos riscos e a estruturação das políticas públicas. É preciso uma plataforma que indique onde estão as crianças, qual a idade, composição familiar, vulnerabilidades a que estão expostas e demais situações que possam ser acessadas por todos os setores que trabalham no atendimento e acolhimento a essas pessoas, incluindo o Conselho Tutelar, que é o órgão responsável pela proteção das crianças no Brasil.

A garantia do acesso aos direitos, portanto, não é suficiente, pois há, no dia a dia das crianças em situação de refúgio, uma série de barreiras e outras circunstâncias que impedem ou mitigam a plena fruição desses direitos, prejudicando a integração local. A primeira e principal barreira é o idioma, o português. O desconhecimento da língua afeta não apenas o direito à educação, mas a própria socialização da criança, o acesso à saúde e aos demais direitos sociais que lhes são formalmente garantidos. Para além do idioma, foram identificados também a dificuldade para a realização do registro de nascimento das crianças, a ausência de informação adequada para o acesso aos serviços da rede pública, bem como a restrição ao processamento do pedido de refúgio de crianças desacompanhadas, ao argumento da inexistência de capacidade civil para o ato. São situações que violam os direitos das crianças e violam a previsão da Opinião Consultiva nº 21, emitida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

De maneira geral, dentre os limites identificados, estão: a não incorporação de políticas de proteção para crianças na condição de refugiadas pelo Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente; a inexistência de uma política nacional de proteção às crianças em situação de refúgio; a falta de uma base de dados

integrados; a existência de alguns mitos que precisam ser enfrentados também por meio de ações e políticas, para conter as ações discriminatórias; e a falta de prioridade no processo de reconhecimento da condição de refugiados às crianças.

As políticas públicas precisam ser elaboradas de modo a contemplar não apenas as crianças que obtiveram o *status* de refugiadas, mas também as crianças solicitantes, as crianças reassentadas e, em especial, as crianças desacompanhadas. Políticas que atentem para o idioma, para a documentação, para o acesso à saúde, habitação e educação, para o respeito à convivência familiar e comunitária são de extrema relevância. A partir das necessidades identificadas, foram indicadas algumas possibilidades, que compreendem: a capacitação dos profissionais de atendimento, especialmente os que atuam na área da saúde, para lidar com a diferença do idioma; a facilitação do acesso ao registro de nascimento, considerando os documentos dos genitores mesmo vencidos ou isentando os custos da renovação no caso daqueles documentos necessários ao processamento do registro de nascimento da criança; a prioridade de tramitação e a facilitação do acesso de crianças desacompanhadas ao procedimento de determinação da condição de refugiado; o ensino do português como língua de acolhimento, concomitante ao ensino regular; a assistência psicológica às crianças em situação de refúgio; a promoção de campanhas contra a discriminação e a xenofobia, além de campanhas para uma consciência de acolhida; a destinação de espaços de convívio e de interação social; a garantia da participação das crianças na condição de refugiadas nos Fóruns de Direito da Criança e do Adolescente (Fóruns DCA); a capacitação e a sensibilização dos servidores públicos para a orientação das pessoas em situação de refúgio, com vistas à garantia do acesso à informação e às demais políticas; a capacitação dos conselheiros tutelares para a proteção da criança em situação de refúgio, dentre outras ações possíveis.

No presente trabalho, portanto, obteve-se a confirmação da hipótese. Ou seja, o Brasil ainda não formulou de forma clara a política pública destinada às crianças na condição de refúgio. É preciso que essas políticas sejam incorporadas pelos Planos Decenais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. Mas a conclusão vai além: é indispensável a construção de uma política pública nacional de proteção às crianças em situação de refúgio; uma política que assegure os meios de acesso aos serviços já garantidos constitucional e estatutariamente, considerando as barreiras e as vulnerabilidades próprias das crianças que se encontram na condição de refúgio; que garanta, para uma criança que se encontre no centro da cidade de São Paulo,

como também à criança que esteja em Pacaraima, os mesmos acessos, independentemente da maior ou menor ação da sociedade civil na localidade.

Além das políticas, as crianças na condição de refúgio precisam ser ouvidas e ter suas opiniões consideradas ao longo de todo o processo. Para isso, devem ser assegurados espaços de fala e de participação. Ademais, deve haver a prevalência da condição de criança sobre a condição migratória. A criança refugiada é, antes de tudo, criança, de modo que a questão deve ser tratada, sempre, a partir da proteção integral. Ainda, é preciso instigar a acolhida como um ato humanitário e fomentar, na sociedade brasileira, a prática da solidariedade e do respeito. As pessoas se tornam essenciais no processo de acolhimento e podem auxiliar o Estado no acolhimento e na garantia dos direitos. Por fim, é preciso praticar a cidadania universal, que não se limita às questões de soberania, mas vai além das fronteiras, protegendo os valores fundamentais do ser humano em todo e qualquer lugar.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira. Breves comentários ao art. 2º da Lei 9.474/97: a extensão dos efeitos da condição de refugiados aos membros do grupo familiar. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 133-143.

ACNUR. Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes. 2018a. Disponível em: <http://www.globalcrf.org/wp-content/uploads/2018/07/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Nova-Iorque-para-Refugiados-e-Migrantes.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

ACNUR. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. Brasília: UNHCR – ACNUR, 2014.

ACNUR. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. Brasília: UNHCR – ACNUR, 2016.

ACNUR. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. Brasília: UNHCR – ACNUR, 2018b.

ACNUR. 7 mitos sobre refugiados. 2018c. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/11/14/7-mitos-sobre-refugiados/>. Acesso em: 22 jan. 2019.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Guilherme Assis de; SEVERO, Thais Lara Marcozo. Repatriação voluntária. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 365-373.

ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Refúgio e soberania estatal: “Refugiados Ambientais”. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra et al (Org.). **“Refugiados Ambientais”**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 16-41.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Facing Walls**: USA and Mexico’s violations of the rights of asylum-seekers. London: Amnesty International, 2017.

AMORIM, João Alberto Alves. A integração local do refugiado no Brasil: a proteção humanitária na prática cotidiana. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 375-398.

ANDRADE; Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. Reassentamento solidário e o Brasil. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 415-428.

ANDRADE, Varelia Pereira de; RAMINA, Larissa. Refúgio e dignidade da pessoa humana: breves considerações. *In*: ANNONI, Daniele (Coord.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018. p. 29-41.

ANNONI, Danielle (Coord.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018.

ANNONI, Danielle. **Direitos humanos & acesso à justiça no direito internacional: responsabilidade internacional do Estado**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

ANNONI, Danielle; DEL CARPIO, David Fernando Santiago Villena. O patrocínio privado de refugiados e o Brasil: o papel da sociedade civil. *In*: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio e hospitalidade**. Curitiba: Kairós Edições, 2016. p. 165-184.

ANNONI, Danielle; DUARTE, Mônica. A proteção jurídica aplicável aos migrantes e refugiados. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 13., 2017, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2017.

ANNONI, Danielle; VALDES, Lysian Carolina. **O direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Juruá, 2013.

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. Da cessação e da perda da condição de refugiado. *In*: JUBILUT, Líliliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 333-364.

ASBRASD. **Diretrizes de atendimento humanizado às crianças e adolescentes no contexto da migração no Brasil**. 2017. Disponível em: http://www.asbrad.org.br/wp-content/uploads/2018/10/Caderno_de_Conte%3%BAdos_2501_vs_01.pdf. Acesso em: 24 jan. 2019.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014.

BAENINGER, Rosana. Contribuições da academia para o pacto global da migração: o olhar do sul. *In*: BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lúcia Machado; MOREIRA, Júlia Bertino; VEDOVATO, Luís Renato; FERNANDES, Duval Magalhães; SOUZA, Marta Rovey de; BALTAR, Cláudia Siqueira; PERES, Roberta Guimarães; WALDMAN, Tatiana Chang; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 17-22.

BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lúcia Machado; MOREIRA, Júlia Bertino; VEDOVATO, Luís Renato; FERNANDES, Duval; SOUZA, Marta Rovey de; BALTAR, Cláudia Siqueira; PERES, Roberta Guimarães; WALDMAN, Tatiana Chang; MAGALHÃES, Luís Felipe (Org.). **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

BASTOS, Angélica Barroso. **Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes**: as contribuições do Estatuto da Criança e do Adolescente para a efetivação dos Direitos Humanos infante-juvenis. 2012. 136 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

BENDRATH; Eduard Angelo; GOMES, Alberto Albuquerque. Educação e economia: a (re)construção histórica a partir do pós-guerra. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 44, p. 92-106, dez. 2011.

BIZON, Ana Cecília Cossi; CAMARGO, Helena R. E. de. Acolhimento e ensino da língua portuguesa à população oriunda de migração de crise no município de São Paulo: por uma política do atravessamento entre verticalidades e horizontalidades. *In*: BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lúcia Machado; MOREIRA, Júlia Bertino; VEDOVATO, Luís Renato; FERNANDES, Duval; SOUZA, Marta Rovey de; BALTAR, Cláudia Siqueira; PERES, Roberta Guimarães; WALDMAN, Tatiana Chang; MAGALHÃES, Luís Felipe (Org.). **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 712-726.

BORON, Atilio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BRANDINO, Géssica. **Protocolo de permanência provisória**. Caminhos do Refúgio. 2017. Disponível em: <http://caminhosdorefugio.com.br/tag/protocolo-de-permanencia-provisoria/>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/conteudos-estaticos/plano-decenal>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 2 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990a**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 8 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992a**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 4 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992b**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 4 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017b.** Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 4 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018b.** Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9277.htm. Acesso em: 28 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 4 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 16 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990b.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm. Acesso em: 4 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017a.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em: 22 dez. 2018.

BRASIL. **Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017c.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm. Acesso em: 22 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Refúgio em números – 3ª edição.** Brasília: CONARE, 2018a. Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view. Acesso em: 11 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em números.** CONARE. 2017d. Disponível em: http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf/view. Acesso em: 7 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL). **Migrantes, apátridas e refugiados:** subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: IPEA, 2015.

BRASIL. **Resolução nº 161, de 04 de dezembro de 2013.** Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Brasília, SEDH/CONANDA, 2013.

BRASIL. **Resolução nº 171, de 04 de dezembro de 2014.** Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e altera os prazos dispostos na Resolução nº 161, de 3 de dezembro de 2013. Brasília, SEDH/CONANDA, 2014.

BRASIL. **Resolução nº 192, de 22 de junho de 2017e.** Altera os prazos para a elaboração e deliberação dos Planos Decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal dispostos na Resolução nº 171, de 04 de dezembro de 2014, e na Resolução nº 161, de 3 de dezembro de 2013.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011-2020.** Documento Preliminar para Consulta Pública. Brasília, 2010.

CABRAL, Johana. **Família, sociedade e Estado na promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente:** um estudo da teoria da proteção integral. Criciúma: UNESC, 2012.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático:** Alain Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl. Curitiba: Juruá, 2006.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** vol. 1, 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CARNEIRO, Wellington Pereira. O conceito de proteção no Brasil: o artigo 1 (1) da Lei 9.474/97. *In:* JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil:** comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 95-103.

CAVALLIERI, Leila Arruda. A cooperação internacional. **Revista de Direito,** Viçosa, v. 7, n. 1, p. 195-220, 2015.

CHELOTTI, Julia de David; RICHTER, Daniela. Sobre vulnerabilidade e inclusão: as políticas de assistência aos refugiados no Brasil e a sua (in)efetividade no que tange às crianças e adolescentes oriundos desses fluxos migratórios. In SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 13., 2016, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/15846/3744>. Acesso em: 2 jan. 2019.

CHEREM, Mônica Teresa Costa Sousa. **Direito internacional humanitário**. Curitiba: Juruá, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

CORRÊA, Mariana Almeida Silveira *et al.* Migração por sobrevivência: soluções brasileiras. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 23, n. 44, p. 221-236, jan./jun. 2015.

CORTEIDH. **Parecer Consultivo OC-21/14**. 2014. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf. Acesso em: 8 nov. 2018.

CORTEZ, Dayane. **Políticas linguísticas em Criciúma**: promoção e ensino da língua portuguesa como língua de acolhimento. 2018. 320f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2018.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. Natureza e implementação do novo Direito da Criança e do Adolescente. In: PEREIRA, Tânia da Silva. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei 8.069/90: “estudos sócio-jurídicos”. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 17-34.

CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da Proteção Integral: pressuposto para compreensão do direito da criança do adolescente. **Revista do Direito**, nº 29, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>. Acesso em: 8 ago. 2018.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da criança e do adolescente**. Criciúma, SC: UNESC, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas**: o trabalho infantil doméstico no Brasil. Curitiba: Multideia, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana; HAMMES, Leila Viviane Scherer. **Políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente com deficiência**: estratégias de articulação intersetorial dos conselhos de direitos no Vale do Taquari-RS. Curitiba: Multideia, 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DERRIDA, Jacques. **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade.** Tradução de Antonio Romane; revisão técnica de Paulo Ottoni. São Paulo: Escuta, 2003.

DUARTE, Mônica. **Uma definição de *jus cogens* para casos de violações de direitos humanos:** um estudo a partir das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2016. 390 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

DUARTE, Mônica; ANNONI, Danielle. Migração forçada em âmbito internacional e a questão dos refugiados. *In:* JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Org.). **Migrantes forçados:** conceitos e contextos. Boa Vista: EDUFRR, 2018. p. 90-110.

DUTRA, Cristiane Feldmann. **Além do Haiti:** uma análise da imigração haitiana para o Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

DW. **Brasil vai deixar Pacto Global para Migração da ONU.** 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-vai-deixar-pacto-global-para-migra%C3%A7%C3%A3o-da-onu/a-46671832>. Acesso em: 4 jan. 2019.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Tradução e notas de Nelson Boeira. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EGAS, José. A solidariedade com os refugiados começa com todos nós. *In:* BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (Coord.); ZUBEN, Catarina von; PARISE, Paolo; PEREIRA, José Carlos; MAX, Francisco; MAGALHÃES, Luís Felipe A.; MENEZES, Daniel; FERNANDES, Duval; JAKOB, Alberto; VEDOVATO, Luis Renato; SILVA, Camila R. da; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice; VECCHIO, Victor Del (Org.). **Migrações venezuelanas.** Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO/Unicamp, 2018. p. 31-37.

FERNANDES, Duval Magalhães; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de; MILESI, Rosita. O fluxo de imigração recente para o Brasil e a política governamental: os sinais de ambiguidade. Notas preliminares. *In:* ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 9, n. 9. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, p. 93-102, 2014.

FERNANDES, Duval Magalhães; SÁ, Patrícia Rodrigues Costa de. O Brasil no Mapa da Migração: aspectos históricos e atuais. *In:* JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Org.). **Migrantes forçados:** conceitos e contextos. Boa Vista: EDUFRR, 2018. p. 579-610.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón:** teoría del garantismo penal. Trad. Perfecto Andrés Ibañez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

FORTES, Francielli Silveira; COSTA, Ademar Antunes da. As políticas públicas e a concreção dos direitos fundamentais na ordem democrática de 1988: uma

abordagem segundo o controle jurisdicional. *In*: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (Org.). **Direito e políticas públicas VIII**. Curitiba: Multideia, 2013. p. 13-26.

FRAZÃO, Samira Moratti. Política (i)migratória brasileira e a construção de um perfil de imigrante desejado: lugar de memória e impasses. **Antíteses**, Londrina, v. 10, n. 20, p. 1103-1128, jun./dez. 2017.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; BENEDETTI, Andréa Regina de Moraes. A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: notas sobre os acontecimentos recentes. *In*: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio e hospitalidade**. Curitiba: Kairós Edições, 2016. p. 67-85.

GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio e hospitalidade**. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio, hospitalidade e os sujeitos do encontro. *In*: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio e hospitalidade**. Curitiba: Kairós Edições, 2016. p. 39-65.

GODOY, Gabriel Gualano de. O que significa reconhecimento da condição de refugiado? *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 81-91.

GOMES, Márcia Letícia. **Migração, refúgio e direitos humanos: um olhar para os movimentos migratórios contemporâneos**. Curitiba: Prismas, 2017.

GONZÁLES, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 50-58.

GORCZEVSKI, Clovis; TAUCHEN, Gionara. Educação em direitos humanos: para uma cultura da paz. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 1, p. 66-74, jan./abr. 2008.

GUERRA, Sidney. **Direito internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HOLZHACKER, Vivian. A situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos como hipótese para o reconhecimento do *status* de refugiado no Brasil. *In*:

JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil:** comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 121-131.

IKMR. **Programas – Aurora.** 2017. Disponível em: <http://www.ikmr.org.br/programas/aurora/>. Acesso em: 23 jan. 2019.

IOM. **World Migration Report 2018.** Geneva: IOM, 2017.

IPPDH. **Parecer Consultivo 21:** a pedido do MERCOSUL, a Corte Interamericana determina o limiar de proteção às crianças migrantes. Artigo de divulgação. IPPDH, 2014. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wpcontent/uploads/2014/12/Nota-de-difusi%C3%B3n-OC-21-Por-alta-1.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2018.

IPPOLITO, Dario. O garantismo de Luigi Ferrajoli. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 3, n. 1, p. 34-41, jan./jun. 2011.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. A lei migratória e a inovação de paradigmas. *In:* ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 12, n. 12. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2017. p. 17-46.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O procedimento de concessão de refúgio no Brasil.** Ministério da Justiça. [entre 2006 e 2017]. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra et al (Org.). **Refugiados Ambientais.** Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil:** comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1997.

LEÃO, Augusto Veloso. Como os fluxos migratórios da Venezuela aparecem nas discussões políticas e nas campanhas eleitorais? *In:* BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jaroshinski (Coord.); ZUBEN, Catarina von; PARISE, Paolo; PEREIRA, José Carlos; MAX, Francisco; MAGALHÃES, Luís Felipe A.; MENEZES, Daniel; FERNANDES, Duval; JAKOB, Alberto; VEDOVATO, Luis Renato; SILVA, Camila R. da; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice; VECCHIO, Victor Del (Org.). **Migrações venezuelanas.** Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 355-368.

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do procedimento de determinação da condição de refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados

(CONARE). *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 215-225.

LIMA, Fernanda da Silva. Crise humanitária internacional e os direitos das crianças migrantes ou refugiadas: uma análise da opinião consultiva nº 21 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 87-107, jan./abr. 2017.

LIMA, Fernanda da Silva; SALEH, Nicole Martignago. A transversalidade nas políticas públicas de igualdade racial no município de Criciúma/SC e a garantia de direitos de crianças e adolescentes negros. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 13., 2016, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/15865/3762>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Mamãe África cheguei ao Brasil**: os direitos da criança e do adolescente sob a perspectiva da igualdade racial. Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2011.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. Política pública para a criança e o adolescente no Brasil: uma trajetória de avanços e desafios. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente**: novo curso – novos temas. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 559-583.

LIMA, João Brígido Bezerra *et al.* **Refúgio no Brasil**: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014). Brasília: IPEA, 2017.

LIMA, Miguel M. Alves. **O direito da criança e do adolescente**: fundamentos para uma abordagem principiológica. 2001. 347 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Uma janela de oportunidades: a migração venezuelana como fator de desenvolvimento. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jaroshinski (Coord.); ZUBEN, Catarina von; PARISE, Paolo; PEREIRA, José Carlos; MAX, Francisco; MAGALHÃES, Luís Felipe A.; MENEZES, Daniel; FERNANDES, Duval; JAKOB, Alberto; VEDOVATO, Luis Renato; SILVA, Camila R. da; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice; VECCHIO, Víctor Del (Org.). **Migrações venezuelanas**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 104-125.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **Policy Typologies**, p. 177-181, 1964.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, Chicago, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

LUSSI, Carmem (Org.). **Migrações internacionais**: abordagens de direitos humanos. Brasília: CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017.

LUSSI, Carmem. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. **Psicologia USP**, v. 26, n. 2, p. 136-144, São Paulo, 2015.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. *Non-refoulement*: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 177-210.

MACDONALD, David B. Forgetting and denying: iris chang, the holocausto and the challenge of Nanking. **International politics**, Basingstoke, v. 42, p. 403-427, dez. 2005.

MAHLKE, Helisane. **Direito Internacional dos Refugiados**: novo paradigma jurídico. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

MANAUS. Prefeitura de Manaus. **Secretarias debatem atendimento educacional aos índios Warao**. 2018a. Disponível em: <http://www.manaus.am.gov.br/noticia/secretarias-debatem-atendimento-educacional-aos-indios-warao/>. Acesso em: 22 jan. 2019.

MANAUS. Prefeitura de Manaus. **Profissionais são qualificados para atuar no atendimento aos imigrantes**. 2018b. Disponível em: <http://www.manaus.am.gov.br/noticia/profissionais-qualificados-imigrantes/>. Acesso em: 22 jan. 2019.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. A proteção brasileira para crianças refugiadas e suas consequências. Relatos e reflexões. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 21, n. 42, p. 281-285, jan./jun. 2014.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. The advisory opinion n. 21: migrant children's rights from a global South perspective. In: TENÓRIO, Vivianne Wanderley Araújo; FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz (Org.). **Crianças, infância e conflitos armados**: análises das conjunturas global e regionais. Erechim: Deviant, 2017. p. 37-50.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Infância como categoria de perseguição? Crianças refugiadas e proteção internacional. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira. **Migrantes forçados**: conceitos e contextos. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 196-223.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MÉNDEZ, Emilio García. Legislaciones infanto juveniles en América Latina: modelos y tendencias. Brasília: 1993. Disponível em: <http://www2.convivencia.edu.uy/web/wp-content/uploads/2013/12/Legisla%C3%B3n-infanto-juveniles.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2018.

MENEZES, Wagner. **Direito internacional na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2007.

MIGRAMUNDO. Lei de Migração completa um ano; veja linha do tempo da sua tramitação. 2018a. Disponível em: <https://migramundo.com/lei-de-migracao-completa-um-ano-veja-linha-do-tempo-da-sua-tramitacao/>. Acesso em: 20 dez. 2018.

MIGRAMUNDO. Roraima vive crônica de uma tragédia anunciada. 2018b. Disponível em: <https://migramundo.com/roraima-vive-cronica-de-uma-tragedia-anunciada/>. Acesso em: 20 dez. 2018.

MIGRAMUNDO. Qual o caminho dos pedidos de refúgio no Brasil? 2018c. Disponível em: <https://migramundo.com/qual-o-caminho-dos-pedidos-de-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 29 dez. 2018.

MIGRAMUNDO. Solicitantes de refúgio terão novo documento provisório no Brasil. 2018d. Disponível em: <https://migramundo.com/solicitantes-de-refugio-terao-novo-documento-provisorio-no-brasil/>. Acesso em: 29 dez. 2018.

MILESI, Rosita; ANDRADE, Paula Coury; PARISE, Paolo. O déficit de proteção a crianças migrantes na América Latina. *In*: ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 11, n. 11. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, p. 65-80, 2016.

MILESI, Rosita; COURY, Paula. Apresentação. *In*: ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 12, n. 12. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, p. 7-15, 2017.

MILESI, Rosita; MARINUCCI, Roberto. Apontamentos sobre migrações e refúgio no contexto internacional e nacional. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 27-40.

MORAIS, José Luís Bolzan de. De sonhos feitos, desfeitos e refeitos vivemos a globalização. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 47-76.

MOREIRA, Maria Ignez Costa. Os impasses entre acolhimento institucional e o direito à convivência familiar. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, p. 28-37, 2014.

NASSIF, Gustavo Costa. A participação social na administração pública e a proteção dos direitos fundamentais: qual o papel das ouvidorias públicas? *In*: OLIVEIRA, Teresinha Rodrigues de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; SANTOS, Marlene Dária de Lima (Org.). **Diálogos sobre políticas públicas**. Belo Horizonte: Universidade do Estado de Minas Gerais: Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, 2008. p. 63-100.

NUNES, Josiane Borghetti Antonelo; SCHIRMER, Candisse. Cidadania universal e cidadania multicultural: caminhos a seguir guiados pelos direitos humanos e o princípio da proporcionalidade. *In*: COSTA, Marli Marlene Moraes da; STURZA, Janaína Machado; CASSOL, Sabrina (Org.). **Direito, Cidadania e Políticas Públicas V**. Curitiba: Multideia, 2010. p. 147-166.

O'DONNELL, Daniel. La Convención sobre los Derechos del Niño: estructura y contenido. *In*: OVIEDO, Mauricio González; ULATE, Elieth Vargas (Org.). **Derechos de la niñez y la adolescencia**: antología. Costa Rica: CONAMAJ, Escuela Judicial, Unicef, 2001. p. 15-29.

OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 5 nov. 2018.

OIM. **La migración en la Agenda 2030**: guía para profesionales. Suiza: OIM, 2018.

OIT. **En la ruta de las ilusiones**: adolescentes trabajadores migrantes de 14-17 años en los países del Triángulo Norte de Centroamérica – Caracterización y recomendaciones para la acción. San José: OIT, 2016.

OLIVEIRA, Aline Passuelo de; MARTIN, Cássio Nardão. O acesso ao registro de nascimento de filhos de imigrantes. *In*: GAIRE – Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (Org.). **Múltiplos olhares**: migração e refúgio a partir da extensão universitária. Porto Alegre: Faculdade de Direito da UFRGS, 2016. p. 9-19.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 171-179, jan./abr. 2017.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

ONU. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 31 jan. 2019.

ONU. Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados. 1967. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em: 15 out. 2018.

ONUBR. ONU divulga proposta para pacto global sobre refugiados. 2018a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-divulga-proposta-para-pacto-global-sobre-refugiados/>. Acesso em: 22 out. 2018.

ONUBR. ONU pede mais esforços de líderes europeus para pôr fim às mortes no Mediterrâneo. 2018b. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-pede-mais-esforcos-de-lideres-europeus-para-por-fim-as-mortes-no-mediterraneo/>. Acesso em: 25 out. 2018

ONUBR. UNICEF pede proteção imediata a crianças e adolescentes em trânsito migratório. 2018c. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/unicef-pede-protacao-imediate-a-criancas-e-adolescentes-em-transito-migratorio/>. Acesso em: 25 out. 2018.

ONUBR. ONU diz que crianças migrantes estão sendo separadas de seus pais na fronteira sul dos EUA. 2018d. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-diz-que-criancas-migrantes-estao-sendo-separadas-de-seus-pais-na-fronteira-sul-dos-eua/>. Acesso em: 27 out. 2018.

ONUBR. Decisão de Trump não resolve situação de crianças já detidas nos EUA, dizem relatores da ONU. 2018e. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/decisao-de-trump-nao-resolve-situacao-de-criancas-ja-detidas-nos-eua-dizem-re relatores-da-onu/>. Acesso em: 27 out. 2018.

ONUBR. UNICEF alerta para traumas provocados por deportações de crianças em EUA e México. 2018f. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/unicef-alerta-para-traumas-provocados-por-deportacoes-de-criancas-em-eua-e-mexico/>. Acesso em: 27 out. 2018.

ONUBR. Número de refugiados e migrantes venezuelanos chega a 3 milhões. 2018g. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/11/09/numero-de-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-chega-a-3-milhoes/>. Acesso em: 21 nov. 2018.

PARANÁ. Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. **Caderno orientativo para elaboração do plano decenal municipal dos direitos da criança e do adolescente**. Curitiba: SECS, 2015.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. *In*: PRIORE, Mary Del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2006. p. 347-375.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos humanos e hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados**. São Paulo: Atlas, 2014.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PEREIRA, Tânia da Silva. O “melhor interesse da criança”. *In*: PEREIRA, Tânia da Silva. **O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 1-101.

PIDHDD. **Protocolo Facultativo ao PIDESC: uma ferramenta para exigir os DESC**. Curitiba: INESC, 2009.

PIEDADE, Fernando Oliveira; MOURA, Analice Schaefer de. As redes de gestão local na implementação de políticas públicas como política de enfrentamento ao trabalho infantil. *In*: COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva (Org.). **Direito, cidadania e políticas públicas VIII**. Curitiba: Multideia, 2013. p. 59-76.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

PIRES-ALVES, Fernando A.; PAIVA, Carlos Henrique Assunção. Pós-guerra, estado de bem-estar e desenvolvimento. *In*: PONTE, Carlos Fidelis; FALLEIROS, Ialê (Org.). **Na corda bamba de sombrinha: a saúde no fio da história**. Rio de Janeiro: Fiocruz/COC; Fiocruz/EPSIV, 2010. p. 153-158.

PORTO, Cristina Laclette; RIZZINI, Irene. Olhares das crianças sobre suas cidades: reflexões sobre aportes metodológicos. **Sociedad e Infâncias**, Madrid, v. 1, p. 299-320, 2017.

POZZATTI JUNIOR, Ademar. Existe um fundamento para afirmar um dever de cooperação internacional? Ensaio sobre o direito internacional no quadro da ética prática kantiana. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, Cidade do México, v. 17, p. 591-622, 2017.

RAMÍREZ ROMERO, Silvia Jaquelina *et al.* **Mas allá de la frontera, la niñez migrante: son las niñas y niños de todos – estudio exploratorio sobre la protección de la niñez migrante repatriada en la frontera norte**. México: Caminos Posibles S. C., 2009.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014a.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014b.

RAMOS, André de Carvalho *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem e praeter legem*. Boletim de Notícias ConJur – Opinião. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 04 jan. 2019.

REIS, David; LORENTZ, Luísa Acauan; SCOMAZZON, Marina Soares. Cidades e migração: um olhar sobre a pluralidade de atores da rede de acolhimento nas cidades brasileiras. *In*: GAIRE – Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (Org.). **Múltiplos olhares: migração e refúgio a partir da extensão universitária**. Porto Alegre: Faculdade de Direito da UFRGS, 2016. p. 143-163.

REIS, Suzéte da Silva; CUSTÓDIO, André Viana. Fundamentos históricos e principiologicos do direito da criança e do adolescente: bases conceituais da teoria da proteção integral. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 31, n. 3, p. 621-659, set./dez. 2017.

RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira. **Capítulos sobre a história do século XX**. 2013. 281 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. *In*: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009. p. 225-286.

ROCCO, Marta Ricardo. Artigo 3º da Lei 9.474/97: cláusulas de exclusão. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 145-155.

RODRIGUES, Gilberto M. A.; SALA, José Blanes; SIQUEIRA, Debora Corrêa. Refugiados sírios no Brasil. Políticas de proteção e integração. *In*: BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lúcia Machado; MOREIRA, Júlia Bertino; VEDOVATO, Luís Renato; FERNANDES, Duval; SOUZA, Marta Rovey de; BALTAR, Cláudia Siqueira; PERES, Roberta Guimarães; WALDMAN, Tatiana Chang; MAGALHÃES, Luís Felipe (Org.). **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 309-324.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 693-728, set./dez. 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

RUSEISHVILI, Svetlana. Perfil sociodemográfico e distribuição territorial dos russos em São Paulo: deslocados de guerra da Europa e refugiados da China após a Segunda Guerra Mundial. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 35, n. 3, p. 1-20, 2018.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa. Desafios para garantia do direito à participação de crianças e adolescentes no sistema judicial brasileiro. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; Lépre, Paulo Eduardo (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 61-90.

SANTOS, Isabelle Dias Carneiro. As políticas públicas de proteção e inclusão das crianças refugiadas no Brasil. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 88-107, jul./dez. 2015.

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. **Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016**. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus

objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L16478.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos refugiados: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

SASSEN, Saskia. **The mobility of labor and capital: a study in international investment and labor flow**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307-2333.

SIERRA, Vânia Morales; MESQUITA, Wania Amélia. Vulnerabilidades e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 148-155, jan./mar. 2006.

SILVA, João Carlos Jarochinski; BÓGUS, Lucia Maria Machado; SILVA, Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 15-30, jan./abr. 2017.

SILVA, José Afonso da. O Estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-34, jul./set. 1988.

SILVA, Sidney Antônio da. Indígenas venezuelanos em Manaus: uma abordagem preliminar sobre políticas de acolhimento. *In*: BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lúcia Machado; MOREIRA, Júlia Bertino; VEDOVATO, Luís Renato; FERNANDES, Duval; SOUZA, Marta Rovey de; BALTAR, Cláudia Siqueira; PERES, Roberta Guimarães; WALDMAN, Tatiana Chang; MAGALHÃES, Luís Felipe (Org.). **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 244-250.

SILVA QUIROZ, Yolanda; CRUZ PIÑEIRO, Rodolfo. Niñez migrante retornada de Estados Unidos por Tijuana. Los riesgos de su movilidad. **Región y Sociedad**, Sonora, v. 25, n. 58, p. 29-56, set./dez. 2013.

SODRÉ, Jorge Irajá Louro. Direitos sociais e políticas públicas: a dificuldade de efetivação. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 7, n. 2, p. 235-254, ago. 2015.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Fabrício Toledo de. A relação entre os institutos da extradição e do refúgio. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 305-320.

SOUZA, Ismael Francisco de. **O Reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI):** estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil. 2016. 278 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

SOUZA, Sérgio Augusto Guedes Pereira de. **Os direitos da criança e os direitos humanos.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

SPONTON, Leila Rocha. **A proteção integral à criança refugiada.** 2017. 130f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

SUBIRATS-HUMET, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas.** 1. ed. Barcelona: Ariel, 2008.

SUL21. Ambulantes fazem ato em frente à prefeitura após truculência contra imigrante senegalês. 2018. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/cidades/2018/12/ambulantes-fazem-ato-em-frente-a-prefeitura-apos-truculencia-contr-imigrante-senegales/>. Acesso em: 11 dez. 2018.

TAMAE, Érika Cristina de Menezes Vieira Costa. **Judicialização da vida:** política judiciária na cidade de Marília/SP no tocante à garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. 2013. 142 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2013.

TEIXEIRA, Flávia B.; OLIVEIRA, Antônio Tadeu R. (Des)informação em saúde: registros sobre adoecimento/cuidado/morte de migrantes no Brasil. *In:* LUSI, Carmem (Org.). **Migrações internacionais:** abordagens de direitos humanos. Brasília: CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017. p. 251-266.

THIELEMANN, Eiko R.; DEWAN, Torun. Why States Don't Defect: refugee protection and implicit burden-sharing. Paper prepared for presentation at the ECPR Joint Session of Workshops, Uppsala, Sweden, 14-18 April 2004. Disponível em: <http://personal.lse.ac.uk/thielemann/Papers-PDF/Thielemann-Dewan-WEP.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2018.

TORELLY, Marcelo (Coord.). **Visões do contexto migratório no Brasil.** vol. 1. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. *In:* SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais:** estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 1-46.

UN. Geneva Declaration of the Rights of the Child. Adopted 26 September, 1924, League of Nations. Disponível em: <http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm>. Acesso em: 15 mar. 2018.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília: UNESCO, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2018.

UNHCR. **Global trends: forced displacement in 2017**. Geneva: UNHCR, 2018a.

UNHCR. **Left behind: refugee education in crisis**. Geneva: UNHCR, 2017.

UNHCR. Response stepped up in Brazil as Venezuelan arrivals grow. 2018b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2018/4/5ac72f194/response-stepped-brazil-venezuelan-arrivals-grow.html?query=Venezuelans>. Acesso em: 21 nov. 2018.

UNICEF. About UNICEF. ca. 2017. Disponível em: <https://www.unicef.org/about-us>. Acesso em: 19 abr. 2018.

UNICEF. **Convenção sobre os direitos da criança**. Adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10127.htm. Acesso em: 2 maio 2018.

UNICEF. **Declaration of the rights of the child**. Proclaimed by General Assembly Resolution 1386 (XIV) of 20 November 1959. Disponível em: <https://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>. Acesso em: 2 maio 2018.

UNICEF. **UNICEF's agenda for action: UNICEF calls for action to help protect every child uprooted by war, violence and poverty**. 2018. Disponível em: <https://www.unicef.org/children-uprooted/agenda-for-action>. Acesso em: 24 jan. 2019.

USP. **Declaração dos Direitos da Criança – 1959**. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>. Acesso em: 2 jun. 2018.

VEDOVATO, Luis Renato; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Os vetos à nova lei de migração brasileira. A interpretação como um passo necessário. *In*: BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lúcia Machado; MOREIRA, Júlia Bertino; VEDOVATO, Luís Renato; FERNANDES, Duval; SOUZA, Marta Rovey de; BALTAR, Cláudia Siqueira; PERES, Roberta Guimarães; WALDMAN, Tatiana Chang; MAGALHÃES, Luís Felipe (Org.). **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 597-608.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Entre violentados e violentadores?** São Paulo: Cidade Nova, 1998.

VERONESE, Josiane Rose Petry. O Estatuto da Criança e do Adolescente: um novo paradigma. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 21-40.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Os direitos da criança e do adolescente: construindo o conceito de sujeito-cidadão. *In*: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas - uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 51-71.

VERONESE, Josiane Rose Petry; COSTA, Marli Marlene Moraes da. **Violência doméstica**: quando a vítima é a criança ou o adolescente – uma leitura interdisciplinar. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry; FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o adolescente no Marco Internacional. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente: novo curso – novos temas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 11-39.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

VIEIRA, Cláudia M. C. do Amaral. A Convenção da Haia Sobre o Sequestro Internacional de Crianças na perspectiva do princípio do interesse superior da criança. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; Lépure, Paulo Eduardo (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 41-59.

VIEIRA, Cleverton Elias; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Limites na educação**: sob a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **Segunda Guerra Mundial: história e relações internacionais, 1931-1945**. 3. ed. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1989.

WAKABAYASHI, Bob Tadashi. **The Nanking atrocity 1937-38: complicating the picture**. New York: Berghahn Books, 2008.

WENDEN, Catherine Withol. As novas migrações: por que mais pessoas do que nunca estão em circulação e para onde elas estão indo? **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 13, n. 23, p. 17-28, jul. 2016.

ZAGALO, Gonçalo. Hospitalidade e soberania – uma leitura de Jacques Derrida. **Revista Filosófica de Coimbra**, Coimbra, v. 15, n. 30, p. 307-323, set. 2006.

ZORTEA, Gustavo. Benefício de Prestação Continuada – BPC em favor de imigrantes residentes no país. *In*: ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 12, n. 12. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, p. 87-100, 2017.