



Roberta Gomes Thomé

**Crianças e adolescentes refugiadas e
solicitantes de refúgio no município do
Rio de Janeiro: desafios e perspectivas
para a proteção social**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço social da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Ariane Rego de Paiva

Rio de Janeiro
Maio de 2019



Roberta Gomes Thomé

**Crianças e adolescentes refugiadas e
solicitantes de refúgio no município do
Rio de Janeiro: desafios e perspectivas
para a proteção social**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Serviço Social da PUC-Rio.
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

Prof^a. Ariane Rego de Paiva

Orientadora

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof^o. Roberto Vilchez Yamato

Instituto de Relações Internacionais – PUC Rio

Prof^a. Silva Ignez Silva Ramos

Faculdades Integradas Hélio Alonso - FACHA

Prof^o Antônio Carlos de Oliveira

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 31 de maio de 2019.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Roberta Gomes Thomé

Graduou-se em Serviço Social, pela UFF, em 2009; cursou Especialização em Direito da Criança e do Adolescente pela UERJ, em 2014; É Assistente Social da Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Ficha Catalográfica

Thomé, Roberta Gomes

Crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de Refúgio no município do Rio de Janeiro: desafios e perspectivas para a proteção social / Roberta Gomes Thomé; orientadora: Ariane Rego de Paiva – 2019.

224f.; 30 cm

Dissertação (mestrado)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2019.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Criança e adolescentes. 3. Refúgio. 4. Proteção Social. 5. Integração Local. I. Paiva, Ariane Rego de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Agradecimentos

A Deus, por me permitir chegar até aqui.

À minha mãe, uma das minhas maiores incentivadoras, pelo amor, pelos ensinamentos de bondade e honestidade, por estar ao meu lado me apoiando em todos os momentos de minha vida. Por vibrar a cada vitória minha!

Aos meus familiares que já se foram, avós Nesme e Manoel, que participaram do meu crescimento, me proporcionando uma convivência de amor e aprendizado.

A Minha vó Jurema que, mesmo morando longe, é tão presente em minha vida, acompanha meu caminho, torcendo sempre por mim a cada momento.

Aos Meus irmãos por sempre torcerem por mim em todos os aspectos da minha vida.

Ao meu cunhado Daniel por sempre me ajudar quando precisei.

Ao meu companheiro de vida, Ynry, pelo apoio.

À professora e orientadora Ariane Paiva por ter embarcado nessa trajetória comigo, pelo aprendizado, pelo incentivo à produção científica, pela serenidade, pela orientação e por ter acreditado em mim mais do que eu mesma. Muita gratidão!

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pelo aprendizado e pela contribuição em minha formação acadêmica e profissional.

Aos professores dos Departamentos de Serviço Social, Relações Internacionais, Direito, Letras, Psicologia, que ministraram as disciplinas de refúgio para alunos da graduação e pós-graduação, das quais fiz parte, e que contribuíram muito para meu conhecimento sobre o tema e para construção deste trabalho.

Aos professores Antônio Carlos de Oliveira, Silvia Ignez Silva Ramos e Roberto Yamato, pelas valiosas contribuições, na banca de qualificação, que foram

fundamentais para o aprimoramento deste trabalho e por terem aceitado o convite de participação na banca de defesa.

Aos profissionais das instituições governamentais e não governamentais que participaram da pesquisa, por compartilharem suas experiências profissionais, tornando viável a realização deste trabalho.

A equipe de trabalho da Defensoria Pública, que tornou possível a conclusão do curso de mestrado, especialmente a companheira de trabalho e amiga Luciana Janeiro, pelo imenso apoio, dicas e palavras de incentivo.

Às crianças e aos adolescentes solicitantes de refúgio atendidos/as na CDEDICA pelo aprendizado de vida, que tem despertado minhas reflexões e contribuído diariamente com a minha formação enquanto ser humano e profissional.

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro por me proporcionar a experiência profissional enquanto assistente social, que despertou em mim o interesse pelo objeto de estudo.

À PUC Rio por ter me proporcionado o ingresso no curso de mestrado e o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Às amigas Luciana Soares e Loanna, que incentivaram meu ingresso no mestrado.

Às amigas e companheiras de mestrado Loanna, Eliane, Laila, Ana Luiza, pela troca de material, por compartilhar as angústias do momento de escrita, pela força que me impulsionou a seguir e a acreditar que tudo daria certo.

Aos colegas de turma do mestrado, pelas ricas discussões e reflexões durante as aulas e pelo bom lanche e bate-papo depois das aulas que tornaram o período de mestrado mais leve.

A minha ex-estagiária Brunna e, agora, colega de profissão, pelo compartilhamento de material sobre a temática de refúgio, pelos momentos de troca de aprendizado.

A todos que, direta e indiretamente, ajudaram na elaboração deste trabalho, além de acompanharem a minha trajetória.

Gratidão a todos e todas!!!!

Resumo

Thomé, Roberta Gomes; Paiva, Ariane Rego de. **Crianças e Adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio no município do Rio de Janeiro: Desafios e Perspectivas para a proteção social.** Rio de Janeiro, 2019, 224p. Dissertação de Mestrado — Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente dissertação analisou os desafios e perspectivas da proteção social de crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio no município do Rio de Janeiro, a partir da atuação de atores governamentais e não governamentais. Para tanto, empreendeu-se uma abordagem qualitativa a partir de entrevistas com doze profissionais de instituições voltadas para o atendimento da população refugiada e das que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Na compreensão dos dados coletados, utilizamos as normatizações nacionais e internacionais que regulam a proteção de refugiados e de crianças e adolescentes. A pesquisa permitiu debater as conexões entre integração local e acesso às políticas sociais, com foco nas ações e estratégias de inserção e nas dificuldades práticas e administrativas-jurídicas vivenciadas por esta população. Os resultados apontam para a potencialidade da intervenção das instituições junto a este público, mas revelam também que os marcos normativos por si só não são suficientes para a consolidação dos seus direitos. Concluímos que existem ainda desafios a serem enfrentados no campo das políticas sociais que atendem esse grupo social cujas especificidades devem ser reconhecidas no desenvolvimento dos seus serviços vislumbrando a reparação de mais uma das iniquidades sociais.

Palavras-chave

Crianças e adolescentes; Refúgio; Proteção social, Integração Local.

Abstract

Thomé, Roberta Gomes; Paiva, Ariane Rego de (Advisor). **Refugees and asylum seekers children and adolescents in the city of Rio de Janeiro: challenges and prospects for social protection.** Rio de Janeiro, 2019, 224p. Dissertação de Mestrado Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present dissertation analyzed the challenges and perspectives of the social protection of refugee children and adolescents and refugee applicants in the city of Rio de Janeiro, based on the actions of governmental and non-governmental actors. Therefore, a qualitative approach was undertaken based on interviews with twelve professionals from institutions focused on serving the refugee population and those that make up the Child and Adolescent Rights Guarantee System. In understanding the data collected, we use national and international regulations that regulate the protection of refugees and children and adolescents. The research allowed to discuss the connections between local integration and access to social policies, focusing on the actions and strategies of insertion and the practical and administrative-legal difficulties experienced by this population. The results point to the potential of the intervention of the institutions with this public, but also reveal that the normative frameworks alone are not sufficient for the consolidation of their rights. We conclude that there are still challenges to be faced in the field of social policies that serve this social group whose specificities must be recognized in the development of their services with a view to redressing one more of social inequities

Keywords

Children and adolescents; Refuge; Social Protection, Local Integration.

Sumário

Introdução	15
1 Refúgio: amparo legal e integração local	22
1.1. O deslocamento forçado no capitalismo como expressão da questão social	22
1.2. A Proteção Internacional para os refugiados	30
1.2.1. O refugiado e o solicitante de refúgio frente e a outras categorias de deslocados	35
1.3. Retrospectiva histórica da proteção aos refugiados no contexto brasileiro	42
1.4. Reflexões sobre o conceito de integração local	52
1.5 O processo de Integração Local e as Políticas Sociais	55
1.5.1 Xenofobia e Racismo: desconstruindo o mito do país acolhedor e da democracia racial	66
2 Infância e adolescência migrante e refugiada: a (des)proteção internacional	75
2.1. Regime internacional dos direitos da criança: evoluções e tensões acerca da percepção sobre a criança	75
2.1.1 Documentos Internacionais de proteção à criança refugiada	85
2.2. Compreendendo a criança migrante e refugiada: de quem se trata?	97
2.3. Abordagem ambivalente da criança refugiada: vítima ou ameaça?	101
2.4. Infância e refúgio: perseguições específicas contra crianças	111
3 Proteção Social de criança e adolescentes refugiados e solicitantes de refúgio	119
3.1. Doutrina da Proteção Integral e a situação social de crianças e adolescentes	119
3.2. Contextualização do município do Rio de Janeiro	131
3.3. A proteção social de crianças e adolescentes refugiados e solicitantes de refúgio no município do Rio de Janeiro: análise da política de atendimento	134
3.3.1 Referências documentais conhecidas e utilizadas pelos	

profissionais	138
3.3.2 O atendimento a crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio	141
3.3.3 Atividades desenvolvidas com crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio	149
3.3.4 Encaminhamentos efetuados e recebidos	160
3.3.5 As articulações com o Sistema de Garantia de Direitos	164
3.3.6 As dificuldades dos profissionais no atendimento	170
3.3.7 Dificuldades das crianças e adolescentes para acessarem os serviços públicos	177
3.3.8 Preparação dos profissionais para lidar com este público-alvo	184
4 Considerações finais	191
5 Referências bibliográficas	199
6 Anexos	219
6.1 Roteiro de Entrevista	219
6.3 Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	221
6.4 Termo de Uso de Imagem e Voz	224

Lista de siglas

ACNUR/ UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
BID	Best Interests Determination
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAO Público	Centro de Apoio Operacional Infância do Ministério Público
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas
CAPSi	Centro de Atenção Psicossocial Infantil
CASDH Humanos	Coordenadoria de Assistência Social e Direitos Humanos
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CDEDICA	Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEIPARM	Comitê Estadual Intersetorial de Políticas em Atenção à Refugiados e Migrantes
Centro Pop em Situação de Rua	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CEPRI Rui Barbosa	Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes da Casa Rui Barbosa
CER	Coordenação Regional de emergência
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CONANDA	Conselho Nacional sobre os Direitos da Criança
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CR	Constituição da República de 1988
CRAI	Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS Social	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DPE	Defensoria Pública Estadual
DPGERJ	Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro
DPU	Defensoria Pública da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Ecosoc EDI	Comitê Especial de Conselho Econômico e Social Espaço de Desenvolvimento Infantil
GTs	Grupos de Trabalho
Infopen Penitenciárias	Pesquisa do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRC	International Rescue Committee
MDS	Ministério de Desenvolvimento social
MGF	Mutilação Genital Feminina
MJ	Ministério da Justiça
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para a Migração
OINGS	Organizações Internacionais Não Governamentais
OIR	Organização Internacional para os Refugiados

OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organizações não governamentais
ONU	Organizações das Nações Unidas
OPAC	Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados
OSC	Organização da Sociedade Civil
OUA	Organização de Unidade Africana
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSE	Programa de Saúde na Escola
PUC-Rio	Pontifícia Universidade Católica do rio de Janeiro
SANCAST	Setor Anexo de Atendimento a Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas de Tráfico de Pessoas
SDN	Sociedade das Nações
SEMASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SME	Secretaria Municipal de Educação
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de saúde
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância

UPA Unidade de Pronto Atendimento

A esperança é o mais frágil dos sentimentos, um dos primeiros a desvanecer. Ela morre, porém, no sentido que os africanos têm da morte. Quer dizer, ela morre, mas não fica morta. Continua vivendo entre nós, do nosso lado. E vai comandando secreta e subtilmente, processos e destinos.

Mia Couto - *Pensatempos*

Introdução

A presente dissertação analisou os desafios e perspectivas da proteção social de crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio que estão no município do Rio de Janeiro, a partir da atuação de atores governamentais e não governamentais.

O refugiado, segundo a definição do Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997), é aquele que, em razões de perseguições religiosas, étnicas, políticas ou por viver em um país assolado por uma grave e generalizada violação dos direitos humanos, não pode mais contar com seu país para garantir o seu direito à vida.

O interesse pela área da infância e juventude em situação de refúgio é proveniente da minha experiência profissional como assistente social na Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDEDICA) da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro (DPGERJ).

A atuação profissional consiste em realização de estudo técnico pelo Serviço Social e Psicologia, junto a crianças e adolescentes solicitantes de refúgio e os respectivos adultos que não são seus representantes legais, com objetivo de emitir parecer sobre o pedido de guarda destes em relação àqueles. Os documentos produzidos são analisados e utilizados pelos/as Defensores/as Público/as para subsidiar a ação de guarda.

A narrativa sobre suas trajetórias de vida, sobre o processo de deslocamento forçado e sobre a integração local, no Brasil, dos sujeitos atendidos pela via do acesso às políticas sociais, despertou anseio pelo estudo da proteção social deste segmento populacional.

A proteção social é compreendida como conjunto de ações estabelecidas pelo Estado e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que garantem os direitos sociais conquistados nos processos históricos das lutas sociais. Trata-se, de acordo com Siqueira (2008), de um sistema de segurança, tanto de distribuição de bens materiais quanto de bens culturais, contra riscos, perdas e danos pessoais e sociais, que afetam as condições de vida dos cidadãos.

Neste estudo, portanto, buscou-se identificar as ações destinadas à proteção de crianças e adolescentes, que se deslocaram de outros países e chegaram ao Rio de Janeiro, bem como analisar os desafios e possibilidades para incluí-las nas políticas públicas e garantir seus direitos fundamentais.

O deslocamento humano não é um fenômeno novo, faz parte da história da humanidade. Pode ocorrer de forma espontânea ou forçada e decorre de inúmeros motivos, tais quais: questões econômicas, climáticas, desastres ambientais, epidemias, guerras, perseguições e motivos pessoais dos mais diversos. Os deslocamentos podem ser temporários ou permanentes, internos (dentro de um país) ou externos (de um país para o outro).

O desenvolvimento capitalista, o aprofundamento das precárias condições de vida de grandes parcelas populacionais do mundo, a intensificação das guerras e os conflitos étnicos regionais têm ocasionado um significativo aumento dos fluxos migratórios. Nos últimos anos, a mídia tem divulgado, em diversos meios de comunicação, o deslocamento forçado de milhões de pessoas em virtude de guerras, conflitos, motivos econômicos, desastres ambientais.

O processo de deslocamento tem ocorrido em condições bastante adversas, como naufragos de embarcações precárias, atravessando oceanos; campos de acolhimento de refugiados com péssimas condições de moradia e cerceamento da liberdade; deslocamento em terra, entre outros. Em contraponto, governos conservadores que fecham suas fronteiras, negando uma chance de sobrevivência àqueles que não podem mais contar com seu país para a garantia de seu direito mais fundamental, a vida.

É neste cenário que tem aumentado a migração de crianças e adolescentes em todo mundo, inclusive daquelas desacompanhadas e separadas de suas famílias. O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (ONU, 2005) define a *criança desacompanhada* como sendo aquela com menos de 18 anos, que foi separada de seus pais e outros parentes e que não está sob supervisão de um adulto que, por lei ou por costume, é responsável por ela. A *criança separada* é aquela que possui ausentes pais ou prévios representantes legais, mas não necessariamente está desacompanhada de outros parentes.

Em virtude das medidas restritivas impostas por países desenvolvidos, o Brasil tem sido um dos destinos ou rota alternativa de uma parcela de refugiados, dada a sua fácil receptividade proporcionada pelo Estatuto dos Refugiados (Lei

9.474/97). Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR (2016), o Brasil é internacionalmente reconhecido como um país acolhedor. Mas há críticas de pesquisadores a esse reconhecimento, principalmente no que diz respeito ao processo de integração local em seus diferentes aspectos, como acesso às políticas sociais, inserção laboral e as relações sociais entre os refugiados e a comunidade local.

No Brasil, é permitida a livre circulação dos refugiados pelas cidades, situação que se distingue de alguns países onde eles são obrigados a ficar concentrados num campo de acolhimento afastado do espaço urbano até que se reconheça sua condição de refugiado. A realidade brasileira proporciona a interação social, econômica e cultural da população refugiada no país de acolhida, mas contém a estratégia de “dispersão territorial”, que evita a criação de guetos e o temor de ameaça à nação (NAVIA, 2014), além da possibilidade de deixar o recém-chegado à mercê da própria sorte.

Apesar de o Brasil dispor de uma legislação protetiva voltada para todas as crianças e adolescentes e ser signatário da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, sabemos que o Estado brasileiro vem se eximindo de investir em políticas públicas na área da infância, em um claro descumprimento aos princípios orientadores do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e da Constituição da República de 1988. O aumento do desemprego, da miséria, das desigualdades sociais, da violência, o sucateamento das políticas sociais vem acusando as lacunas no sistema de proteção social no país.

Esta situação atinge também as pessoas que chegam ao país solicitando refúgio, já que estas passaram por um recente episódio de violação de direitos em seus países de origem e, muitas vezes, também na trajetória de deslocamento até chegar ao Brasil, caracterizado por rupturas abruptas com seus empregos, casas, laços com a terra natal, e até mesmo com familiares. Deste modo, é importante destacar a necessidade de o governo brasileiro investir em políticas migratórias, incluindo nesse processo, o investimento em políticas públicas, levando em consideração as particularidades deste grupo, para que faça valer o seu compromisso com a garantia dos direitos humanos a todas as pessoas, independentemente da nacionalidade, e que se encontram em território nacional.

Diante desta breve apresentação do tema de pesquisa, este estudo apresenta como um dos seus principais resultados, elucidar como o Estado

brasileiro e, em especial, os serviços públicos e privados na cidade do Rio de Janeiro, tratam a questão de crianças e adolescentes refugiados e solicitantes de refúgio, analisando as medidas de proteção, suas potencialidades e dificuldades.

A pesquisa realizada coaduna com a linha de pesquisa ‘Violência, Direitos, Serviço Social e Políticas Intersetoriais’, do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO), uma vez que aborda o contexto de violência e violação de direitos humanos que envolvem o instituto do refúgio e, principalmente, por estudar como se dá a inserção de crianças e adolescentes nas políticas sociais no Brasil e, a partir dos resultados, propor possíveis mudanças com a finalidade precípua de promover a garantia dos seus direitos fundamentais.

Tal objeto de estudo se deu por intermédio de levantamento bibliográfico, leituras sobre o assunto, análise documental e análise da atuação de órgãos governamentais e não governamentais, quais sejam; Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), Comitê Interinstitucional de Atuação em Políticas para Refugiados e Migrantes (CEIPARM), Defensoria Pública da União (DPU), Defensoria Pública Estadual (DPE), Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SEMASDH), Secretaria Municipal de Educação (SME), Conselho Tutelar, Fundação Casa Rui Barbosa, Cáritas Arquidiocesana, Organização não governamental Aldeias Infantis SOS.

Este último momento, passou a ser um dos mais importantes deste trabalho, pois se trata das entrevistas com profissionais das instituições. A pesquisadora foi pessoalmente ao encontro de doze profissionais, após acordos firmados por e-mail e/ou contato telefônico. O percurso metodológico foi demasiadamente desafiador, tendo em vista a busca por atores de diferentes locais e a adequação da pesquisadora às disponibilidades de cada um para participação. Dois atores importantes (polícia federal, saúde) não foram entrevistados, apesar de solicitações realizadas via e-mail e contato telefônico. A duração do tempo das entrevistas foi diferenciada e variou, em média, de 11min e 32seg a 37min e 27seg, somando um total de 4h e 36min.

No desenvolvimento da dissertação, foram utilizadas informações do diário de campo da pesquisadora, pertinentes a experiência de atendimento na CDEDICA com crianças e adolescentes solicitantes de refúgio, que contribuiram

em demasia com o debate teórico e com as reflexões sobre os conteúdos coletados na pesquisa.

A pesquisa teórica, que dialoga com a de campo, foi viável considerando o imenso aporte teórico referente ao estudo do refúgio no Brasil e no mundo, especialmente na área dos Direitos Humanos. O levantamento bibliográfico permitiu verificar a riqueza e confiabilidade das produções teóricas que puderam ser facilmente encontradas em bibliotecas físicas e virtuais de universidades, além de periódicos de revistas científicas ligadas às ciências sociais e humanas, legislações nacionais e internacionais, disponíveis em *web sites* da internet.

Cabe ressaltar que todos os procedimentos adotados para aproximações com o tema contribuíram muito para a elaboração do trabalho. Para melhor exposição da temática e desenvolvimento da dissertação em tela, a mesma foi dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo foi dividido em cinco itens. No primeiro, desenvolvemos o aspecto do deslocamento forçado e da migração, no contexto da sociedade capitalista, considerando que as guerras e conflitos em países periféricos estão associados, dentre outras problemáticas políticas e étnicas, à exploração realizada por países capitalistas centrais sobre eles. Foram expostos os aspectos relacionados ao modo de produção capitalista, que repercutem no fluxo migratório mundial e que incluem o deslocamento de crianças e adolescentes.

No segundo item, apresentamos o processo de construção do sistema internacional de proteção aos refugiados. No terceiro, nos ativemos a explicação das diferentes categorias de deslocados que possuem diferentes lugares no sistema de proteção internacional. No quarto, apresentamos uma contextualização histórica da política migratória brasileira e a constituição do sistema de proteção nacional voltado para os refugiados. No quinto, travamos um debate sobre o conceito de integração local, que é uma das soluções duráveis propostas pelo ACNUR para a situação dos refugiados. No sexto, abordamos o processo de integração local dos refugiados, no Brasil, mediante as ações do aparato estatal e das organizações da sociedade civil. No último item, abordamos sobre a questão da xenofobia e do racismo, no país, e sua relação com o processo de integração local.

O segundo capítulo é dividido em quatro partes. Na primeira, discorremos sobre a evolução dos direitos da criança, no cenário internacional, e as percepções

sobre a criança a partir das normativas. Na segunda, apresentamos as diretrizes e documentos normativos internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU) e do ACNUR de proteção a crianças e adolescentes refugiadas destacando alguns apontamentos. A terceira parte é composta por uma discussão teórica sobre a representação da criança migrante nas relações internacionais, e apresentamos o número e a situação social das crianças refugiadas afetadas pelos conflitos armados com apresentação de informações de Organização Não Governamental (ONG) internacional e organismo da ONU. Na quarta, dissertamos sobre a abordagem ambivalente da criança migrante, dela como vítima e como ameaça e analisamos, mediante dados do Fundo das Nações Unidas (UNICEF), de reportagens jornalísticas e de artigos científicos, como os países atuam frente a chegada de crianças e adolescentes em situação de refúgio. Na quinta, apresentamos, com base em documento do ACNUR e na literatura científica, as formas de perseguição específicas contra crianças.

O terceiro capítulo é dividido em três partes. Na primeira, apresentamos o aparato normativo nacional de proteção às crianças e adolescentes, incluindo as políticas de atendimento e o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). É realizada uma contextualização da situação social das crianças refugiadas e solicitantes de refúgio. Para tanto, utilizamos artigos científicos e dados estatísticos da Organização Internacional para a Migração (OIM) e abordamos as normativas nacionais de proteção voltadas especificamente para este público. Da mesma forma, apresentamos um panorama da situação da infância no país, por meio de ilustração de dados estatísticos sobre acesso aos direitos básicos e índices de violência. Na segunda parte, descrevemos os principais serviços públicos na área de proteção à criança no município do Rio de Janeiro, e algumas deficiências.

No último item, empreendemos análise qualitativa das entrevistas individuais realizadas com doze profissionais, integrantes de órgãos governamentais e não governamentais, que atendem crianças refugiadas e solicitantes de refúgio e/ou desenvolvem ações para este público. Foi possível dialogar os conteúdos obtidos com as legislações de proteção à infância e ao refúgio, e todo o referencial teórico, que contribuíram para a compreensão dos resultados. Além disso, tecemos reflexões sobre as potencialidades e desafios no desenvolvimento das políticas sociais analisadas.

Esta dissertação buscou contribuir para a construção do conhecimento sobre migração e refúgio, em particular, sobre a situação de crianças e adolescentes refugiados e o acesso às políticas sociais, visto que é um tema atual, ainda com pouca produção acadêmica, sobretudo na área do Serviço Social, o que desperta atenção sobre a situação colocada neste trabalho.

1

Refúgio: Amparo Legal e Integração Local

Neste capítulo, nos propusemos a abordar os motivos que ensejam o deslocamento forçado de pessoas na sociedade capitalista para, posteriormente, apresentar uma breve construção do sistema de proteção aos refugiados no âmbito internacional e brasileiro.

Em seguida, foi realizada uma caracterização dos diferentes status migratórios e suas proteções no ordenamento jurídico interno. A partir de então, foram abordados os conceitos de integração local como uma das soluções duráveis para o acolhimento de refugiados e sua análise pela via do acesso às políticas sociais na realidade brasileira. De forma complementar, dissertamos sobre a xenofobia e o racismo no Brasil, como um dos entraves ao processo de integração local de imigrantes e refugiados.

1.1

O deslocamento forçado no capitalismo como expressão da Questão Social

Nas sociedades pré-capitalistas, onde predominava a escassez, a produção de alimentos e outros bens não era suficiente para suprir as necessidades da população, naturalizando-se, portanto, a pobreza e a desigualdade social entre ricos e pobres (NETTO, 2001). Na sociedade capitalista, a produção, ocasionada pelo desenvolvimento das forças produtivas, é suficiente para satisfazer a todas as pessoas. A desigualdade social, neste caso, ocorre porque há uma apropriação privada, por alguns, da riqueza socialmente produzida.

No processo de desenvolvimento capitalista na Europa, a partir do século XVIII, surgia então uma nova dinâmica da pobreza, que crescia na mesma proporção em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas. A este fenômeno, os intelectuais da época chamaram de *pauperismo*, que se constituiu como a “questão social”, compreendida como resultante da nova organização da sociedade, ou seja, da exploração do capital sobre o trabalho assalariado.

Marx (2014), em “O Capital”, coloca em evidência os antagonismos existentes no modo de produção capitalista, relatando a experiência vivida pelos trabalhadores ingleses no século XIX. A expansão da produção industrial significou a transformação da Inglaterra no país mais importante no cenário mundial, mas implicou na concentração de um contingente imenso de trabalhadores pobres. Portanto, o crescimento da população urbana e o rápido progresso material foram acompanhados tanto pelo surgimento de novos hábitos sociais como pela explosão da chamada “questão social”.

Marx sustenta que, na lei geral da acumulação capitalista, quanto mais se desenvolve a acumulação de capital, a situação do trabalhador tende, paradoxalmente, a piorar. A acumulação de capital corresponde antagonicamente à acumulação da miséria. Como escreve ele: “A acumulação da riqueza num polo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria do outro, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu produto como capital” (MARX, 2014, p. 757).

Em virtude do acirramento da livre concorrência, empresas pequenas não conseguiram subsistir e foram eliminadas. Os grupos de capitalistas mais poderosos passaram a controlar ramos industriais, dando origem aos monopólios, influenciando e controlando não apenas as economias nacionais, mas também de outros países do mundo. Tal fase, iniciada a partir do final do século XIX, é denominada de capitalismo monopolista, que intensificou a relação de exploração e dominação entre os países avançados e periféricos (NETTO; BRAZ, 2012).

Nesta fase, os bancos passaram a ter um papel preponderante na concentração de capital, ao oferecer empréstimos para os capitalistas industriais, que objetivavam novos investimentos. Ao mesmo tempo, os bancos compravam ações das empresas capitalistas e vice-versa e esta fusão do capital industrial com o capital bancário deu origem ao capital financeiro (NETTO; BRAZ, 2012).

Esta fase do capitalismo também é chamada de *Imperialismo* que, de acordo com Netto e Braz (2012), tem como objetivo obter lucros máximos, por meio da exportação de capitais que ocorreu de duas formas: pelo capital de empréstimo, no qual capitalistas concedem empréstimos, em troca de juros, a governos ou capitalistas de outros países; e pelo capital produtivo, que é a

implantação de indústrias em outros países. Cria-se, assim, uma relação de subordinação e exploração entre os países.

Os autores explicam que os grandes monopólios, objetivando o controle dos mercados externos, fazem acordos para dividirem entre si as regiões do mundo que pretendem dominar. Eles chamam este processo de “partilha econômica do mundo” e “partilha territorial do mundo” – o que seria, para eles, uma recolonização. Quando esta partilha territorial do mundo foi questionada, pois já não havia mais territórios livres, qualquer nova conquista seria feita pelo confronto, o que de fato ocorreu com a eclosão da Primeira e a Segunda Guerra Mundial (NETTO; BRAZ, 2012).

Ao abordar a exploração entre países no capitalismo contemporâneo, é preciso mencionar a reestruturação do capital, no final do século XX, para o enfrentamento da sua crise na década de 1970, ocasionada principalmente pela queda da taxa de lucro e desaceleração do crescimento. A ofensiva do capital nos países periféricos acentua-se na sequência dos anos 80, com a imposição aos países periféricos dos “planos de ajuste”, que ganharam formulação com o Consenso de Washington¹.

A partir da reestruturação produtiva, ocasionada por avanços técnicos científicos, surge o modelo de acumulação flexível que ocasionou profundas mudanças na forma de produção e de gestão do trabalho as quais têm sido geridas pelas exigências do mercado sob orientação de uma política neoliberal.

As novas formas de produção, o desenvolvimento das forças produtivas, envolvem grande redução dos postos de trabalho e a flexibilização das relações trabalhistas, causando uma intensa subordinação do trabalho ao capital. Como consequência, tem-se a precarização e eliminação dos postos de trabalho, o crescimento do mercado informal e o desemprego estrutural.

Marx (2014) já previra que a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção de sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente – o exército industrial de reserva.

¹ “Propunha um conjunto abrangente de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Tratava-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes” (Tavares e Fiori [op. cit., p. 18 apud Netto, 2007]).

Esta nova configuração do mundo do trabalho gerou um aumento da desigualdade social que, por sua vez, tem provocado um aumento significativo na migração internacional de trabalhadores de países periféricos em direção aos países desenvolvidos em busca de melhores condições de vida e o atendimento de suas necessidades básicas. No entanto, verifica-se que os países desenvolvidos têm colocado restrições à entrada de imigrantes em seu território, colocando suas fronteiras como espaço de contenção, de gestão dos corpos, impedindo a livre mobilidade dos sujeitos.

Branco (2006), ao estudar a migração de trabalhadores no sentido sul-norte, pondera que a restrição da imigração se dá de forma diferenciada para trabalhadores centrais - que possuem certa estabilidade no emprego, com altos níveis de escolaridade - e aqueles trabalhadores periféricos - não estáveis, menos qualificados, que exercem funções que não exigem formação educacional. Isso porque, na expansão imperialista global, a bem dos interesses das empresas transnacionais na conquista de mercado, a mão de obra barata, não estável, presente nos países periféricos, deve ser imobilizada, isto é, fixada em uma determinada região espacial do planeta para favorecer a sua exploração. Por outro lado, a mobilidade é favorecida para os trabalhadores que ocupam cargos em setores estratégicos da economia, que agrega valor à mercadoria e aos lucros de capital.

A exploração dos países periféricos se dá, sobretudo, pela procura por mão de obra barata, em países cujas relações contratuais de trabalho são frágeis, com falta de legislação trabalhista, onde não se tem fiscalização para identificar a ocorrência de trabalho escravo e exploração do trabalho infantil, com ausência de direitos garantidos juridicamente, com a presença alta de corrupção política e de um sistema deficiente ou ausente de proteção social. Tudo isso favorece a exploração da força de trabalho, inclusive de crianças, com vistas a acumulação ampliada de capital.

Existem reportagens jornalísticas sobre denúncias contra empresas multinacionais do ramo de chocolate que utilizam e exploram mão de obra infantil na Costa do Marfim na extração de cacau (MERCADO DO CACAU, 2016) e sobre a conivência com esta prática de outras do ramo eletrônico como Apple, Samsung e Sony ao não comprovarem que seus produtos não são advindos da

utilização do trabalho infantil na República Democrática do Congo na exploração de cobalto (BBC BRASIL, 2016).

Por outro lado, a redução dos postos de trabalho tem ocasionado um período de disputa por empregos já escassos entre trabalhadores periféricos e os trabalhadores dos países centrais, que também não ficaram imunes ao desemprego e ao agravamento das condições socioeconômicas. O imigrante passa a ser visto como culpado pelo agravamento da crise econômica, como manobra para camuflar um problema que é do próprio sistema capitalista, que não é mais capaz de gerar novos empregos. Tal fato tem colaborado para a geração de um clima de insegurança em relação à imigração, fazendo eclodir a xenofobia e estimular preconceitos fundados na raça, etnia e religião.

A restrição à mobilidade dos trabalhadores periféricos, seja para manter sua exploração, seja para proteger o trabalhador nacional, tem feito com que governos de países do hemisfério norte coloquem barreiras físicas (construção de muros na Europa) e administrativas (visto) à imigração, ao mesmo tempo em que a criminaliza, contando, inclusive, com apoio popular. Oboler (2012), ao estudar sobre a situação de imigrantes latinos nos Estados Unidos, revela que o aumento do encarceramento desses imigrantes não se dá pelo aumento de crimes, e sim, pela mudança na política.

A busca incessante pelo lucro fomenta a expansão imperialista atual, protagonizada pelas grandes potências capitalistas que, como em outras fases do imperialismo, tem como objetivos, de acordo com Amin (2005), o controle da expansão dos mercados, espoliação dos recursos naturais do planeta, a superexploração das reservas de mão de obra dos países periféricos. Como se observa, o capitalismo, na sua forma de imperialismo, tem como máxima a dominação de territórios. Harvey (2014), em seu livro “Novo imperialismo”, define:

Fusão contraditória entre a política do Estado e do Império (Imperialismo como projeto distintamente político da parte de atores cujo poder se baseia no domínio de um território e numa capacidade de mobilizar os recursos naturais e humanos desse território para fins políticos, econômicos e militares) e processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo (Imperialismo como um processo político econômico difuso no espaço e no tempo no qual o domínio e o uso do capital assumem a primazia) (HARVEY, 2014, p.31).

A dominação de território pelas potências imperialistas não se dá somente pela imposição de ajustes econômicos aos países periféricos, mas também por meio de mecanismos perversos, como fornecimento de armamento a ditaduras e países da África e Oriente Médio, onde atualmente ocorrem conflitos e guerras que geram graves ameaças aos direitos humanos.

A indústria bélica e, como consequência, a guerra, possui um papel importante na economia. Não é à toa que as vendas das indústrias armamentistas dos Estados Unidos dispararam no primeiro governo presidencial de Donald Trump (jan./2017- jan./2021) (SALIDO, 2018). Além disso, sinalizam Netto e Braz (2012) que a indústria bélica funciona como um elemento de contenção de crise do capital, pois enfrenta o problema do subconsumo das massas e da superacumulação².

Para estimular a venda de material bélico, os grandes monopólios desta indústria costumam disseminar um clima de medo contra as ameaças externas, fomentando, portanto, discursos sobre a necessidade constante de militarização. Tal fato tem sido cotidianamente transmitido pelos jornais, nos últimos anos, nos quais são propagadas campanhas militares encabeçadas por potências capitalistas centrais, principalmente os Estados Unidos na guerra contra o terrorismo.

Paralelamente, as guerras têm papel fundamental na extração de recursos naturais em diversos países do globo, pois a instabilidade política e social deflagrada colabora para que esta extração não tenha nenhum controle por parte da população nacional e de seus governos. Exemplo clássico disto é a intervenção militar norte-americana no Iraque com vistas a exploração de reservas de petróleo neste país, assim como, em regiões e países da África.

Machado (2012), em sua dissertação, verifica que os conflitos na África Subsaariana também funcionam como uma distração para a extração internacional dos recursos naturais. Os interesses geopolíticos das grandes potências têm sido responsáveis pela interferência política, militar e econômica na África subsaariana e influenciado suas guerras locais. Segundo a autora, a explosão de guerras civis e conflitos internos no continente africano marcaram a segunda metade do século XX e início do século XXI. A natureza dos conflitos é complexa, diversificada e contém raízes históricas baseadas na exploração colonial.

² Produção de excedente de capital em relação às oportunidades de empregá-lo lucrativamente. Grande massa de capital excedente, que não pode ser valorizado.

Na mesma lógica que identifica os vestígios coloniais nos conflitos, segue a exposição do Relatório Graça Machel³, de 1996, que analisa o impacto dos conflitos armados contemporâneos nas crianças e nos adolescentes. Ao avaliar os padrões e características dos conflitos contemporâneos, a autora conclui que

Programas rigorosos de ajustamento estrutural prometem um crescimento económico de longo prazo baseado nas leis de mercado, mas as exigências de cortes imediatos nos déficits orçamentais e na despesa pública apenas enfraquecem os Estados já fragilizados, tornando-os dependentes de forças e relações sobre os quais detêm pouco controlo. Embora muitos países em vias de desenvolvimento tenham conseguido progressos económicos consideráveis nas últimas décadas, os benefícios foram muitas vezes distribuídos de uma maneira desigual, deixando milhões de pessoas a lutar pela sobrevivência. O colapso dos Governos em funções em muitos países dilacerados por lutas internas e a erosão de estruturas de serviços essenciais fomentou desigualdades, injustiças e conflitos. A personalização do poder, bem como a liderança e a manipulação da etnicidade e da religião ao serviço de interesses pessoais ou de pequenos grupos, tiveram de igual modo efeitos debilitantes nos países em conflito (MACHEL, 1996, s.p).

Pode-se depreender que os conflitos armados, as perseguições religiosas e/ou políticas têm relação direta com a acumulação ampliada de capital. Apesar de o fator econômico ser determinante para alguns processos de deslocamento forçado, sabe-se que este envolve outros motivos relacionados ao fundamentalismo religioso, rivalidades étnicas e religiosas e motivos diversos que dependem das características sociais, econômicas, políticas e culturais de determinado país ou região.

Nos últimos anos, presencia-se o papel significativo dos ataques terroristas no fluxo migratório mundial, principalmente daqueles reivindicados pelo Estado Islâmico, que busca conquistar cada vez mais territórios no Oriente Médio, utilizando-se de atos de crueldade, assassinatos, destruição de patrimônio histórico-cultural, baseados em uma visão distorcida do islamismo, contra os considerados infiéis.

Da mesma forma, regimes ditatoriais e estados-nação teocráticos, que atentam contra as liberdades civis e políticas de sua população, também têm sido causa de deslocamento forçado de milhares de pessoas ao redor do mundo.

³ Política ativista de direitos humanos Moçambicana que, em 1990, foi nomeada pelo Secretário Geral da ONU para o estudo do impacto dos conflitos armados na infância.

Como consequência desses diversos processos, milhões de pessoas são obrigadas a deixarem seus territórios de origem, deixando empregos, casas, rompendo laços com a terra natal, com suas histórias, com suas raízes, crenças, cultura e até mesmo com familiares, em busca de proteção em outro país ou território. O Relatório Anual “Tendências Globais” do ACNUR (2018), que registra o deslocamento forçado no mundo, revela um total de 65,6 milhões de pessoas deslocadas por guerras e conflitos até o final de 2016 – um aumento de 300.000 pessoas em relação ao ano anterior.

Trata-se de pessoas expropriadas das condições materiais mínimas de vida que permitam sua sobrevivência em determinado território. Por expropriação, Fontes (2010) defende que o capital-imperialismo, além de lançar mão de expropriações primárias (que incidem sobre a terra, isto é, camponeses expulsos do campo), promove expropriações secundárias, que recaem sobre direitos, como flexibilizações de contrato de trabalho, precarização, terceirização, elevação da idade para aposentadoria, controle sobre matérias-primas estratégicas, privatização de bens coletivos, tais quais as instituições públicas direcionadas à educação, saúde, previdência social, transporte, e bens naturais, como as águas doces e salgadas, o patrimônio histórico e cultural (convertido em mercadoria por meio do turismo), o patenteamento de códigos genéticos.

Considerando o exposto, pode-se concluir, portanto, que, embora as mazelas sociais no capitalismo contemporâneo tornem-se mais complexas, elas têm que ser vistas, principalmente, como um processo global decorrente do conflito entre as classes, ou seja, do conflito capital-trabalho. A classe operária, nos países do capitalismo central, que era mais homogênea, porque era ligada ao setor industrial, atualmente se apresenta mais heterogênea, uma vez que as relações de trabalho se tornaram mais complexas, conforme explica Netto,

O capitalismo tardio, transitando para um regime de acumulação flexível, reestrutura radicalmente o mercado de trabalho, seja alterando a relação entre excluídos e incluídos, seja introduzindo novas modalidades de contratação (mais “flexíveis”, do tipo “emprego precário”), seja criando novas estratificações e novas discriminações entre os que trabalham (cortes de sexo, idade, cor, etnia) (NETTO, 1996, p. 92).

A crescente transnacionalização do capital, como consequência da acumulação capitalista, também acentuou a estratificação e a fragmentação do

trabalho, portanto, a classe trabalhadora se complexificou ainda mais. (ANTUNES, 2005). Logo, a exploração do trabalho pelo capital predomina, mas novas formas de exploração vão dando origem a novas expressões da “questão social”. Segundo Pastorini (2007), as principais manifestações da questão social – a pauperização, a exclusão, as desigualdades sociais- são decorrências das contradições inerentes ao sistema capitalista, cujos traços particulares dependem das características de cada país ou região.

Netto (2010) informa que a cada estágio do desenvolvimento do capitalismo surgem novas expressões da “questão social”, diferenciadas e mais complexas e que o problema teórico consiste em determinar a relação entre as modalidades de exploração e as novas expressões da questão social. O autor conclui:

Se a lei geral opera independentemente de fronteiras políticas e culturais, seus resultantes societários trazem a marca da história que a concretiza. Isto significa que o desafio teórico acima salientado envolve ainda a pesquisa das diferencialidades histórico-culturais (que entrelaçam elementos de relações de classe, geracionais, de gênero e de etnia constituídos em formações sociais específicas) que se cruzam e tencionam na efetividade social. Em poucas palavras: a caracterização da questão social, em suas manifestações, já conhecidas e em suas expressões novas, tem de considerar as particularidades histórico-culturais e nacionais (NETTO, 2010, pgs. 10 e 11).

O acirramento das desigualdades sociais, decorrente das transformações econômicas, políticas e sociais no capitalismo contemporâneo, tem dado origem a diversas manifestações da “questão social”. O foco neste trabalho diz respeito ao deslocamento de milhares de pessoas que, em virtude de guerras ou perseguição, se veem forçadas a sair dos seus territórios em busca de garantir seus direitos fundamentais, em especial o direito à vida. Esses acontecimentos se configuram como verdadeiras expressões da barbárie.

1.2 A Proteção Internacional para os refugiados

O refugiado é aquele que atravessa uma fronteira internacional buscando proteção porque seu país de origem não é mais capaz de lhe assegurar o direito à vida. São, geralmente, considerados deslocados forçados porque escapam de

perseguições políticas, religiosas, étnicas e de contextos de violência, conflitos internos e externos e de situações que ameaçam os direitos humanos. Seu conceito e proteção são definidos em regime jurídico próprio cuja trajetória será exposta nos parágrafos seguintes.

A mobilidade humana é determinada pelo Estado-nação, isto é, o Estado controla os movimentos migratórios e determina quem pode migrar. Segundo Reis (2004), o Estado detém o monopólio de legitimidade da mobilidade, sendo considerado um dos fundamentos de sua soberania⁴. A autora argumenta que a autonomia estatal no campo das migrações internacionais considera o indivíduo como um não sujeito, já que internacionalmente só existem relações entre Estados.

Historicamente, questões relacionadas ao indivíduo eram de responsabilidade de cada Estado-nação. Neste caso, a cidadania esteve condicionada a nacionalidade, que é um vínculo jurídico estabelecido entre um determinado Estado e uma pessoa (CUNHA; ALMEIDA, 2008). Na virada do século XX, com a criação da Organização Internacional do Trabalho, o indivíduo passou a ser uma questão das relações internacionais.

Cunha e Almeida (2008), ao dissertarem sobre o direito internacional dos refugiados, traçam uma evolução histórica citando as diferentes legislações e órgãos voltados para a proteção deles. Perpassaram a criação do instituto do asilo, em 1889; pelo Tratado sobre Direito Penal Internacional; pela criação da Sociedade das Nações (SDN), em 1920; pelo Alto Comissariado para refugiados russos, em 1921, e sua extensão para outras nacionalidades, como armênias e judias; pela extinção da SDN, em 1946, e sua substituição pela ONU e a criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR)⁵, em 1946.

O cenário da Segunda Grande Guerra Mundial delimitou uma etapa importante no tratamento da questão dos refugiados, dando início ao regime internacional de direitos humanos. Isso porque a guerra gerou o extermínio de

⁴ A soberania reside no Estado territorialmente definido; opera dentro deste e busca o controle de uma população por meio de performances cotidianas que a recriam constantemente (LACERDA; GAMA, 2016, p. 58-59).

⁵ A Organização Internacional para os Refugiados (OIR) foi um organismo fundado em 15 de dezembro de 1946, pela Assembleia Geral da ONU, para solucionar o problema dos refugiados oriundos da Segunda Guerra Mundial e, segundo Andrade (2005), seu estabelecimento foi objeto de negociações extremamente árduas, resultantes de discussões entre as duas grandes potências, a respeito de seus conceitos ideologicamente diferenciados sobre justiça e liberdade humana.

milhares de pessoas (a exemplo do holocausto) e milhões de deslocamentos forçados sem precedentes na história. No contexto do pós-guerra, o primeiro documento, neste sentido, é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 criada pela ONU, que significou avanços no âmbito da imigração, pois garantia o direito da pessoa de abandonar o país em que se encontrava, incluindo o seu, e o de regressar ao seu país (Art. 13); o direito de procurar asilo em outros países em caso de perseguição (Art. 14); o direito a ter uma nacionalidade e de não a perder (Art. 15).

Reis (2004) ressalta que a Declaração não representou rupturas com o paradigma anterior, pois o Estado continuou decidindo quem podia adentrar ao seu território. Logo, não era suficiente para tratar de problemas entre Estados e indivíduos estrangeiros. Era preciso uma legislação específica para proteger os indivíduos deslocados a nível internacional. A ONU, em 14 de dezembro de 1950, por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, criou um órgão específico para proporcionar a proteção internacional dos refugiados/as: O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)⁶, que iniciou as atividades em janeiro de 1951.

No mesmo ano, a ONU elaborou a Convenção Internacional sobre o Estatuto de Refugiados de 1951, pois era preciso definir o conceito de refugiado. Segundo a Convenção, refugiado é qualquer pessoa que, em consequência dos acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951, teme ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, que se encontra fora do seu país de nacionalidade e não possa ou não queira valer-se da proteção desse país.

A Convenção, bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, representou um reconhecimento do indivíduo no cenário internacional, independente dos Estados. Mas, ao se aplicar aos acontecimentos ocorridos antes de janeiro de 1951, a Convenção definiu o refugiado estabelecendo restrições temporária e espacial, isto é, foi direcionada para os deslocados da Europa, deixando de fora da proteção pessoas deslocadas de outros continentes.

⁶ O ACNUR trabalha para assegurar que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de buscar e receber refúgio em outro país e, caso deseje, regressar ao seu país de origem. Não é uma organização supranacional. Portanto, não pode substituir a proteção dada pelas autoridades nacionais. Seu papel principal é garantir que os países estejam conscientes das suas obrigações de dar proteção aos refugiados e a todas as pessoas que buscam refúgio, atuando em conformidade com esses compromissos. (ACNUR, 2016)

Rocha e Moreira (2010) afirmam que esta delimitação temporal era passível de duas formas de interpretação: uma que reconhecia apenas os refugiados europeus e outra que reconhecia pessoas de outras partes do mundo, já que os acontecimentos também poderiam ter ocorrido fora da Europa. Logo, essa dupla interpretação deixava a cargo do Estado-parte delimitar o alcance do termo.

A Convenção representou uma inovação na proteção do refugiado com a previsão do Princípio *non-refoulement*, que proíbe os Estados-parte de devolver os refugiados para território onde sua vida esteja ameaçada. Ressalvam as autoras supracitadas que, apesar dessa proibição, a soberania estatal continuou sendo mantida, já que nenhum Estado é obrigado a acolher os refugiados.

Os novos fluxos de refugiados, na década de 1960, oriundos da África e da Ásia, evidenciaram que a limitação temporal prevista na Convenção de 1951 não contemplava estes novos segmentos de refugiados. Assim, em 1967, foi instituído o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que eliminou a limitação temporal na definição do refugiado.

Cabe destacar que, apesar deste marco importante, este conceito exclui da proteção dos Estados grande parcela da população deslocada mundial, uma vez que não abrange aquela que esteja saindo do seu país de origem em virtude de conflito generalizado, de motivos econômicos e ambientais, que também impelem as pessoas a migrarem.

O crescente número de refugiados oriundos de guerras e conflitos internos no continente africano deu origem a primeira ampliação do conceito de refúgio por meio da Convenção de Organização de Unidade Africana (OUA), adotada em 1969, que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África. Em seu artigo 1º, define o termo refugiado também como aquele que foge do seu país de origem ou de nacionalidade, “devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública” (OUA, 1969, p. 3).

À semelhança desta, no contexto latino americano, a expansão do conceito ocorreu com a Declaração de Cartagena de 1984 que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, contempla também como *refugiados*

As pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, p. 3).

Este documento, embora não tenha força normativa, foi mais um instrumento de proteção internacional aos refugiados, sendo elaborado em decorrência das guerras que ocorreram em alguns países da América Central nos anos de 1970 e 80 e que geraram dois milhões de refugiados.

O que se constata é que os sistemas regionais de proteção aos refugiados foram criados para contemplar as suas realidades, isto é, as pessoas que fugiam de seus países por outros motivos que não os da Convenção de 1951, mas que igualmente não podiam mais contar com a proteção dos seus países de origem para assegurar suas vidas e segurança. No entanto, não foram todos os continentes que adaptaram o sistema de proteção a essas outras categorias de deslocados forçados, como é o caso do continente europeu, onde, nos anos de 1990, teve um instrumento de proteção a refugiados - a Convenção de Dublin⁷ - que não ampliou o conceito de refugiado.

O conceito ampliado da definição de refúgio de Cartagena, por sua vez, demonstrou uma aproximação e compromisso com os direitos humanos⁸, especialmente por mencionar o termo “violação aos direitos humanos”. E para se entender que direitos são esses, pode-se se tomar como referência a Conferência Mundial dos Direitos Humanos de 1993, a qual afirma que os preceitos dos direitos humanos devem ser aplicados não somente aos direitos civis e políticos, mas também aos econômicos, sociais e culturais.

⁷ Segundo a OIM (2009), foi um acordo celebrado entre os estados membros da União Europeia (adotado em 1990 e entrado em vigor em 1997) que determina qual deles é responsável por analisar um pedido de asilo apresentado em um dos Estados contratantes. A intenção foi evitar que o pedido do mesmo requerente seja apreciado, ao mesmo tempo, por vários desses países e impede que o requerente seja reenviado de estado em estado porque nenhum deles quer se responsabilizar por seu caso.

⁸ Os direitos humanos são uma construção social recente e remete a trajetória da sua luta desses direitos, que traz como referência a ruptura com a sociedade feudal e a busca pela liberdade individual. O contrato entre pessoas livres era o ponto chave para o avanço da sociedade, mas para elaboração de regras nessa nova ordem social os burgueses liberais também precisavam consolidar direitos políticos para acabar com comando da nobreza e do clero. O surgimento desses direitos nasceu do desejo da burguesia tomar para si privilégios, que antes eram da nobreza e clero, e a possibilidade da igualdade social fez com que a classe trabalhadora lutasse para que todos acessassem esses direitos. A reivindicação pelos direitos de todos era sempre provocada pela classe trabalhadora (FUZIWARA, 2013).

De acordo com a literatura do Direito Constitucional, os direitos civis e políticos comportam o princípio de liberdade e os direitos sociais, econômicos e culturais, o de igualdade. O primeiro princípio se refere à proteção individual em relação ao Estado e a outros indivíduos, para que estes não atentem contra a dignidade daquele. O segundo está fundamentado na promoção da dignidade por meio da qual o Estado é obrigado a garantir as condições básicas de existência de uma pessoa. Ambos estão intimamente relacionados ao princípio da dignidade da pessoa humana:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos (SALET 2001 apud GUERRA; EMERIQUE 2006, p. 382).

A Conferência traz a noção de indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos. Parafrazeando Andrade (2003, p. 319) “Não é verdadeiramente livre aquele que não tem acesso à educação e à informação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, ao lazer”.

Tal reflexão tem especial relevância para avaliar a complexidade dos fluxos migratórios mundiais e aplicação da definição ampliada de Cartagena em alguns países como, por exemplo, o Brasil. Apesar da gama de legislação de proteção a população refugiada em diferentes locais do mundo, verifica-se que a administração do refúgio é, sobretudo, uma questão política no âmbito dos Estados.

1.2.1

O refugiado e o solicitante de refúgio frente a outras categorias de deslocados

Este item se propõe a apresentar os conceitos dos diferentes status migratórios e debater sobre suas implicações. A definição legal de refugiado é o que rege as obrigações dos Estados signatários das Convenções e dos demais documentos internacionais para com a sua proteção.

Conceitos são importantes para delimitar seu alcance e, no caso do refugiado, existe uma preocupação de seu conceito ser confundido com os de outros status migratórios, como deslocados internos, migrantes econômicos, deslocados ambientais, apátridas e asilados. Os sistemas regionais que regulam direitos e os ordenamentos jurídicos de cada país diferem cada um deles.

O refugiado, de acordo com os documentos internacionais, é entendido como aquele que sai do seu país em razão dos motivos expostos anteriormente. Moreira e Sala (2018) dissertam que a categoria refugiada reforçou a tríade - cidadão, território e estado, relegando ao refugiado o lugar de não cidadão, já que este transita entre estados soberanos. A determinação da condição de refugiado é de natureza declaratória, pois, conforme explica Carneiro (2017), o estado receptor não confere o estatuto do refúgio, apenas o reconhece, pois uma pessoa não se torna refugiada em decorrência do reconhecimento, mas é reconhecida porque é refugiada.

O refugiado reconhecido é aquele que já detém o status de refugiado reconhecido pelo Estado que o recebeu, isto é, tem sua proteção legalmente e internacionalmente reconhecida (LACERDA; GAMA, 2018). Esta situação diferencia da do requerente de refúgio (ou asilo) que seria:

Pessoa que pretende ser admitida num país como refugiado e que aguarda uma decisão relativamente ao seu requerimento para obter o estatuto de refugiado segundo os instrumentos, internacionais e nacionais, competentes. Em caso de indeferimento, tem que abandonar o país e poderá ser expulsa, tal como qualquer estrangeiro em situação irregular, excepto se for autorizado a permanecer por razões humanitárias ou outros fundamentos relacionados (OIM, 2009, p. 66).

Neste sentido, Lacerda e Gama (2016) explicam que o solicitante de refúgio paira sobre os regimes de proteção, por vezes, mantidos em um centro de detenção, por outras, portando apenas um documento que não revela seu destino, nem de expulsão, nem de reconhecimento. O solicitante é alguém que solicita ser reconhecido como refugiado em determinado país e aguarda a avaliação definitiva de seu pedido pelos órgãos competentes.

No Brasil, a lei 9.474/97, em seu artigo 37, estabelece que a expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida possa estar em risco, somente quando houver certeza de que não haja riscos

de perseguição em país de sua admissão. Além disso, em caso de negação de pedido, o solicitante será submetido à Lei de Migração.

O solicitante percorre um longo caminho até seu reconhecimento, já que o processo de solicitação - da declaração na fronteira até a entrevista no CONARE, são novas fronteiras a serem ultrapassadas (LACERDA; GAMA, 2016).

Os chamados *deslocados internos* são os que se deslocam em razão dos mesmos motivos que o refugiado com a diferença de que não conseguem atravessar uma fronteira internacional para buscar a proteção em outro país. Esse contingente populacional é consideravelmente grande conforme mostra o relatório “Tendências Globais” do ACNUR (2018), já que os deslocados internos, em 2017, corresponderam a dois terços do total (40,0 milhões) de 68,5 milhões de deslocados forçados. Considerando a situação de risco social dessas pessoas e o fato de que o próprio Estado não consegue garantir sua proteção, o ACNUR também estende sua atuação para essas pessoas.

Os *deslocados ambientais* saem do seu país de origem ou residência em razão de questões ambientais tais como terremotos, tsunamis, furacões e/ou por causa de início lenta como a desertificação (IPEA, 2015). A OIM, em sua definição, acrescenta que o deslocamento dessas pessoas pode ocorrer dentro do país de origem e que se pode dar por escolha ou forçosamente. Esse grupo migra em razão de não conseguir mais sobreviver em ambientes degradados por eventos naturais e carece de uma proteção no direito internacional e nacional. Coutinho (2015) defende que se trata de um grupo que tem proteção pelas normas gerais dos Direitos Humanos, sendo necessário analisar a melhor forma de adaptar as proteções e superar barreiras dos Estados na proteção de suas fronteiras.

O *asilado* é aquele que sofre perseguição por crime político ou opiniões políticas. É uma categoria que serviu de base para a caracterização do refúgio, não tendo distinção no direito anglo-saxão. Na América Latina, porém, tem uma diferença marcante, demarcada pelo fato de o Instituto do Asilo ser direcionado para os perseguidos políticos. De acordo com Cunha e Almeida (2008), asilo é gênero com duas espécies: Asilo e Estatuto do Refugiado, sendo uma das diferenças a sua aplicação no âmbito geográfico – Asilo na América Latina e Estatuto do Refugiado, internacionalmente. Existem dois tipos de asilo: o diplomático – quando o requerente está em país estrangeiro e pede asilo à

representação diplomática do país que se quer o asilo; e o territorial – quando o requerente está em território nacional do país que se deseja o asilo.

Os *apátridas* são caracterizados pela ausência de nacionalidade, não fazendo parte de nenhum ordenamento jurídico de um país. A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 foi o marco para combater a apatridia, estabelece em seu artigo XV que “Todo homem tem direito a uma nacionalidade e ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”. Sua proteção está positivada na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954⁹, que, como aponta Moreira e Sala (2018), apresentou princípios já estruturados no Estatuto dos Refugiados, porém, sem acolher o princípio da não devolução, enquanto seu pedido de reconhecimento de apátrida estiver em análise. Em 1961, a ONU lança a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia¹⁰ que, apesar de prever várias medidas, dentre elas a de obrigar o Estado a conceder a nacionalidade a uma pessoa nascida em seu território e que de outro modo seria apátrida, também não absorveu o princípio da não devolução.

Os *migrantes econômicos* são aqueles que saem dos seus países de origem buscando melhores condições de vida e emprego. O termo migrante econômico, na prática, implica a realização de uma triagem criteriosa de quem merece ser protegido pelo instituto do refúgio. O migrante econômico não dispõe da mesma proteção e os motivos que ensejam sua migração, muitas vezes, são vistos insuficientemente consistentes ao contrário dos refugiados. A visão sobre o migrante econômico como alguém que pode burlar o sistema de refúgio para ser recepcionado com mais facilidade nos países de destino é endossada pela própria OIM (2009):

Pessoa que deixa o seu lugar de residência habitual para se instalar fora do seu país de origem, a fim de melhorar a sua qualidade de vida. Este termo pode ser usado para distinguir refugiados que evitam perseguições e também se refere a pessoas que tentam entrar num país sem a autorização e/ ou recorrendo a procedimentos de asilo de má fé. Aplica-se também a pessoas que se instalam fora do seu país de origem enquanto dura uma estação de colheita, mais propriamente designados por trabalhadores sazonais (OIM, 2009, p. 44).

⁹ Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº38 de 5 de abril de 1995, com entrada em vigor em 13 de novembro de 1996 e promulgado Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002.

¹⁰ A Convenção foi promulgada pelo governo brasileiro por meio do Decreto nº 8.501, de 18 de agosto de 2015.

Deste modo, o que se percebe é que há uma preocupação muito grande dos agentes de refúgio sobre a narrativa dos refugiados a fim de se certificarem sobre o real motivo de ingresso no país e a necessidade de comprovação do fundado temor de perseguição. Qualquer tentativa de o refugiado expor suas condições econômicas deve ser silenciada para que sua solicitação de refúgio não seja posta em dúvida e seu status migratório seja desconfigurado, conforme exemplifica Navia (2014), ao dissertar sobre a situação dos refugiados colombianos no Brasil:

Há outras formas de “inenarráveis” mais recorrentes como, por exemplo, a narração das misérias. As pessoas não podem reservar um lugar central em seus relatos à sua situação econômica, pois correm o risco de serem catalogadas como migrantes econômicos. Além disso, a imagem do refugiado é construída como a de um despossuído absoluto, de modo que os detalhes do sofrimento gerado pela precariedade em nada ajudam à singularização de seu caso e ao reconhecimento de sua narração como sendo uma “história de refúgio”. A quem só tem penúrias econômicas “lhe falta uma história” como foi dito por uma das advogadas da Cáritas (NAVIA, 2014, p. 260).

A palavra migrante, frequentemente, é empregada para se referir a todas as pessoas que se deslocam de território. No entanto, o próprio ACNUR (2016) diferencia o migrante do refugiado ao afirmar que a migração é compreendida como um processo voluntário, que não é o caso dos refugiados que não podem mais retornar aos locais de origem por questões de segurança e gozam de proteção internacional. A agência internacional ainda alerta que tratar os dois termos como sinônimo pode tirar os refugiados da proteção legal de que necessitam como a não devolução e não penalização por cruzar fronteiras sem autorização.

A migração, no entanto, para a OIM (2009), é todo atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado, compreendendo qualquer deslocamento de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas e inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos. Para esta organização, o conceito de migração não se confunde com o de migrante, o qual coincide com a orientação do ACNUR:

No plano internacional não existe uma definição universalmente aceita de migrante. O termo migrante compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de “conveniência pessoal” e sem a intervenção de factores externos que o forcem a tal. Em consequência, este termo aplica-se, às pessoas e membros da família que se deslocam para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais e possibilidades e as das suas famílias (OIM, 2009, p. 43).

O que nos intriga neste entendimento é que, dificilmente, a decisão de migrar em busca de melhores condições de vida não é afetada por fatores externos como o desemprego, crise econômica do país, pobreza, desastres ambientais, entre outros. O deslocamento não se limita, portanto, a escolha individual do sujeito para melhorar sua “qualidade de vida” e contém particularidades de classe, raça, etnia, gênero, religião, orientação sexual e suas interseções. Nas definições das organizações internacionais, não se leva em consideração que a decisão de migrar ou deslocar-se, geralmente, conjuga mais de um fator. Os motivos que ensejam o deslocamento não são isolados e podem se combinar fazendo com que situações de perseguição de qualquer ordem e conflito generalizado aconteçam de forma simultânea com situações de pobreza, desemprego, desastres ambientais e outras violações.

Nesse meandro, existe também o grupo do trabalhador migrante que é aquela pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada em um país do qual não é nacional. Tal definição é dada pela Convenção sobre os Direitos do Trabalhador Migrante e suas Famílias, de 1990, que é de suma importância para evitar que este trabalhador seja submetido à exploração da sua força de trabalho. No entanto, é o tratado de menor ratificação pelos países, incluindo o Brasil. Esta falta de compromisso dos Estados favorece o tráfico de pessoas para trabalhos forçados e análogos ao de escravo, o que afronta seus direitos humanos.

A incorporação do conceito da Declaração de Cartagena, no inciso III do art. 1º da Lei 9.474/97, foi muito importante para a proteção dos refugiados, mas não há uma conceituação legal da expressão ‘grave e generalizada violação dos direitos humanos’. Na prática, o termo tem sido aplicado em casos de guerras civis, regimes ditatoriais ou nos casos em que os Estados não conseguem mais garantir a liberdade, segurança ou a vida do indivíduo (JUBILUT, MADUREIRA, 2014).

Todavia, o que se define como deslocamento forçado, atrelado somente ao instituto do refúgio, pode ser questionável se pensarmos que situações de desastres ambientais e extrema pobreza podem fazer com que as pessoas se sintam obrigadas a se deslocar, já que são motivos com potencial prejuízo ao direito à vida, à integridade física e à dignidade humana. Desta forma, há um grande debate em torno do estatuto do refúgio e a ampliação da proteção a outras

categorias de migrantes no cenário internacional, pois motivos econômicos e ambientais, apesar de não se configurarem como motivos de refúgio, também violam os direitos humanos.

E o grande número de pessoas nessas condições tem se tornado um desafio para os países receptores que precisam também garantir os direitos dessa população com investimentos em políticas migratórias. Sartoretto (2018) explica que, em razão disso, esses movimentos recentes de pessoas fizeram com que o Brasil tivesse um olhar criativo para a questão da recepção delas, principalmente para os indivíduos que migram e não são enquadrados na definição clássica de refúgio.

De tal modo, alguns autores, como Sartoretto (2018), têm discutido sobre o enfraquecimento do instituto de refúgio a partir da realidade de indivíduos que solicitam refúgio no Brasil e lhe são concedidas outras permissões de entrada. A autora cita, como exemplo, o visto humanitário¹¹, no caso dos haitianos que migraram para o país após o terremoto de 2010, que deteriorou as condições de vida no país. Outra situação brasileira que têm servido de exemplo é a residência temporária¹², no caso dos venezuelanos que dão entrada no país em virtude da grave crise econômica que tem gerado escassez de recursos na Venezuela.

O governo brasileiro não reconhece essas duas situações como motivos ensejadores de refúgio, não contemplando-as na definição ampliada. Isso significa que desastre ambiental e pobreza não são consideradas violações aos direitos humanos, ao contrário do que orienta a Conferência Mundial dos Direitos Humanos. Logo, os dois grupos ficaram de fora da proteção direcionada aos refugiados.

Em comparação às outras categorias de imigrantes, aos refugiados são concedidas certas facilidades para o ingresso no país, o que não significa que ele ocupa uma posição favorável de hospitalidade no país receptor. O refugiado, constantemente, pode ser associado como um fugitivo, isto é, como alguém que

¹¹ Graças à Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Imigração. Dados do CONARE (2018) revelam que apenas dois nacionais do Haiti foram reconhecidos como refugiados, um em 2008 e outro em 2016.

¹² Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017 do Conselho Nacional de Imigração. Dados do CONARE (2018) revelam que apenas 18 venezuelanos foram reconhecidos como refugiados no Brasil, 4 em 2015 e 14 em 2016.

cometeu algum crime no seu país de origem e, por isso, uma ameaça à sociedade que o recebeu.

Por outro lado, é visto como “estrangeiro vitimizado” cuja proteção humanitária é um presente das autoridades soberanas (MOULIN, 2009). Qualquer tentativa de reivindicação da população refugiada por direitos e melhoria da qualidade de vida e assistência pública tende a ser vista pelo Estado receptor como ingratição por parte do refugiado, como bem narrou Moulin (2009) sobre a postura do governo brasileiro e do ACNUR frente às manifestações dos refugiados palestinos entre os anos 2008 e 2009.

Apesar da Nova Lei de Migração lhe garantir associação sindical e participação em manifestações políticas, verifica-se que a expectativa que se tem sobre os refugiados é que eles tenham auto capacidade de sustento e obediência às regras nacionais como ingredientes estruturantes do seu processo de integração local no país.

1.3 Retrospectiva histórica da proteção aos refugiados no contexto brasileiro

Neste tópico, é traçada uma síntese da trajetória da política migratória no Brasil, incluindo a proteção de refugiados, pela qual são apresentados os múltiplos interesses envolvidos, tanto no âmbito interno como no internacional, que delinearam a forma como os governos brasileiros se posicionaram frente a esta temática.

A revisão bibliográfica aponta que, no contexto brasileiro, no final do Império e início da República, o Brasil empreendeu uma política migratória de cunho racista, na qual promoveu e estimulou a absorção de mão de obra europeia, em substituição ao trabalho escravo, já que os recém-libertos eram tidos como preguiçosos. Era preciso, então, resolver o problema da falta de mão de obra, ao mesmo tempo em que era necessário o branqueamento da população para o desenvolvimento da nação com ideais eurocêtricos, ancorada em argumentos científicos, higienistas e eugênicos.

Na era Vargas, várias emendas foram apresentadas por deputados na Assembleia Constituinte visando restringir a imigração de asiáticos e africanos que, primeiro, foram considerados “indesejáveis” por não favorecerem o processo

de branqueamento e, depois, se constituíram também como uma ameaça ao mercado de trabalho para os nacionais. No entanto, sob a pressão de Vargas, a emenda fora aprovada na Constituição de 1934, estabelecendo sistema de cotas para todas nacionalidades de imigrantes (GERALDO, 2009). Assim, o art. 121, § 6º, sob o argumento da garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, fixou cotas de entrada de imigrantes em 2% do total de entradas de cada nacionalidade já presente no país durante os últimos cinquenta anos anteriores (BRASIL, 1934).

A Constituição de 1937 manteve o regime de cotas, o prevendo no artigo 151 e estabeleceu uma política migratória nacionalista e protetiva do trabalhador nacional (art. 16, III, 122, XV, “g” e art. 150). Em 4 de maio de 1938, foi publicado o Decreto-Lei nº 406 para regular a entrada de estrangeiros no país, vedando os aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos; “indigentes”, vagabundos; pessoas que apresentassem afecção nervosa ou mental; doentes de moléstias infecto-contagiosas graves; pessoas que apresentem lesões orgânicas com insuficiência funcional; os que não provêm o exercício de profissão lícita ou a posse de bens suficientes para manter-se e aos seus dependentes; pessoas que se entreguem à prostituição ou a explorem, ou tenham costumes imorais; os de conduta nociva à ordem pública; os já expulsos do país; os condenados em outro país por crime de qualquer natureza e menores de 18 anos e maiores de 60, que viajarem sós, salvo as exceções previstas no regulamento.

Moraes (2014) explica que, com a eclosão da II Guerra Mundial, as medidas restritivas de controle social aumentaram e a polícia passou a controlar a liberdade de locomoção. Após a entrada do Brasil na guerra, japoneses, alemães e italianos estavam proibidos de entrarem no país, somente poderiam com autorização do presidente, ocasião em que suas atividades seriam controladas pela Delegacia de Ordem Política e Social, e para os demais extracontinentais eram exigidos passaporte autenticado e certidão negativa dos últimos cinco anos, dentre outras exigências.

Entre 1946-1952, a recepção de refugiados europeus pelo governo brasileiro seguiu a mesma lógica anterior que significava “a busca por elementos “assimiláveis” a formação étnica, econômica e social brasileira” e reacender a ascendência europeia conforme asseverou o delegado brasileiro no Comitê Especial de Conselho Econômico e Social (Ecosoc) o que, por consequência,

excluiria admissões de japoneses por serem inassimiláveis (ANDRADE, 2005). Ao mesmo tempo, foi desenvolvida no intuito de se obter prestígio internacional, o que lhe proporcionou assento na Organização Internacional dos Refugiados, ao mesmo tempo em que queria atingir interesses internos conforme explica Andrade (2005):

A recepção de refugiados e deslocados não era só interessante para a execução da política externa brasileira. Outro motivo que levava o Brasil a buscar a imigração daqueles que não desejavam regressar aos seus países de origem após a Segunda Grande Guerra era a conveniente convergência de sentimentos e princípios humanitários – não externados no período entreguerras, ao menos vis-a-vis os refugiados que recorreram à proteção internacional àquela época -, com a oportunidade de receber mão-de-obra qualificada que viesse a suprir a demanda doméstica. Esta demanda era evidente, em especial após tantos anos de política imigratória restritiva, e os ganhos econômicos do Brasil com a imigração eram óbvios (ANDRADE, 2005, p. 28).

Embora este interesse na política externa, Andrade (2005) expõe que o Brasil recebeu apenas 29 mil dos mais de 1.000.000 de refugiados e não se tornou estado membro da OIR devido a deficiências de ordem conjuntural e estrutural, responsáveis pelo Brasil não ter conseguido o empréstimo que o tornaria apto a contribuir com esta organização.

Em 1960, o Brasil ratificou a Convenção de 1951 e a promulgou por meio do decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961, mantendo a reserva geográfica, que se aplicava somente aos refugiados europeus, e excluindo os artigos 15 e 17 que tratavam, respectivamente, da obrigação dos estados em conceder o direito de associação (sem fins políticos e lucrativos) e emprego remunerado aos refugiados. O Protocolo de 1967 foi recepcionado pelo Decreto Legislativo nº 93, de 1971 e promulgado pelo decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972, que manteve a limitação geográfica e a reserva aos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951¹³.

No período da ditadura civil militar, que se iniciou em 1964, o governo brasileiro não efetuou políticas de proteção aos refugiados, pois foi um período que ocasionou movimento de saída do Brasil de milhares de brasileiros. Por outro lado, muitas pessoas perseguidas de países da América Latina, que também passavam por regimes de exceção, fugiram para o Brasil em busca de assegurar

¹³ Andrade (2017) explica que, de forma contrária ao decreto de 1972, no plano internacional o presidente Médici e o Ministro Gilson Barbosa, em 07 de março do mesmo ano, haviam assinado uma Carta de Adesão ao Protocolo que indicava de forma expressa que o governo brasileiro retirava as reservas aos artigos 15 e 17, parágrafos 1º e 3º, da Convenção de 1951.

suas vidas. A estas pessoas, o governo optou por conceder o Estatuto do Asilo, empregado geralmente para perseguições políticas, já que, na América Latina, o asilo era mais praticado¹⁴.

Segundo Barreto (2010), tais pessoas não contavam com condições documentais ou econômicas de realizar uma viagem para um continente mais distante. O atendimento a estes refugiados foi realizado pela Cáritas Arquidiocesana¹⁵ do Rio de Janeiro e a de São Paulo que, desde 1975, receberam refugiados argentinos, chilenos, uruguaios, que vieram ao Brasil mesmo com o risco de serem entregues ao governo do país de origem caso fossem descobertos (BARRETO, 2010). A Comissão de Justiça e Paz, também da Igreja Católica, era outra instituição que atuava em prol dos refugiados.

O estudo de Moreira (2012) mostrou que a Cáritas não era a única instituição que prestava atendimento a refugiados nesta época. Conta a autora que o escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹⁶ no Rio de Janeiro também recebia solicitantes de refúgio sul-americanos, mas como não tinha estrutura para lidar com essa situação, solicitou que o ACNUR se estabelecesse no Brasil para esta função. Todavia, o governo brasileiro não permitiu que fosse instalado um escritório independente do ACNUR, permitindo que um funcionário desta agência atuasse dentro do PNUD.

Identificando a necessidade de aliviar o trabalho do PNUD, o ACNUR se propôs a uma parceria com a Cáritas e os respectivos representantes de cada instituição durante um encontro, em 1º de dezembro de 1976, decidiram implementar um projeto de assistência em pequena escala. Após o acordo firmado no início do ano seguinte, a Cáritas Arquidiocesana passou a receber fundos para assistir os solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil (ACNUR apud MOREIRA, 2012). Com a permissão do governo brasileiro, o ACNUR instala oficialmente seu escritório no Brasil em 1982.

Em 1980, ainda na ditadura, foi criado o Estatuto de Estrangeiro (Lei 6.815/1980), que era baseado no paradigma da segurança nacional, que

¹⁴ Cabe destacar a Convenção de Caracas sobre asilo diplomático e territorial de 1954.

¹⁵ Moreira (2012) disserta que a Igreja Católica foi uma importante instituição que ofereceu resistência ao regime militar.

¹⁶ O PNUD é uma agência da ONU, presente em vários países, que trabalha principalmente pelo combate à pobreza e pelo desenvolvimento humano. Está presente no Brasil desde a década de 1960 (ONU BRASIL, s.d)

considerava uma ameaça pessoas vindas de fora do país e, por isso, colocava vários empecilhos à entrada e à permanência de imigrantes no país. O Estatuto estabeleceu várias diferenças entre os brasileiros e estrangeiros, dentre elas, a proteção do trabalhador nacional (Art. 16, parágrafo único)¹⁷, o livre trânsito em território nacional do brasileiro e do estrangeiro (art. 102)¹⁸; proibição à participação do estrangeiro em organização de natureza política (Art. 107)¹⁹ e sindical (Art.106, VII).

O decorrer da década de 1980 foi marcado por um cenário político, social e cultural de redemocratização do Brasil, marcado pela luta e articulação dos movimentos sociais, pressões políticas e populares que reivindicavam a melhoria dos serviços prestados, a igualdade no acesso, a garantia dos direitos de cidadania. A ação desses movimentos foi crucial para a alteração do contexto social, tendo como principal resultado a promulgação da Constituição da República de 1988, que inaugurou um novo ordenamento jurídico no país, ao estabelecer a universalização das políticas e dos direitos humanos e sociais, a democratização do Estado com a criação de novos mecanismos participativos, a descentralização como repartição de poder.

A carta magna não faz distinção entre brasileiros e estrangeiros no gozo dos direitos fundamentais, conforme sinaliza seu artigo 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”; e seus incisos com destaque para o direito de reunião (XVI) e de liberdade de associação (VII). Apresenta ainda como um dos objetivos da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (IV).

Importante realizar uma observação acerca do termo “estrangeiros residentes no país”, que consta na Constituição da República (CR), pois na sua

¹⁷ “A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos”. (Brasil, 1980)

¹⁸ “O estrangeiro registrado é obrigado a comunicar ao Ministério da Justiça a mudança do seu domicílio ou residência, devendo fazê-lo nos 30 (trinta) dias imediatamente seguintes à sua efetivação”. (Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81)

¹⁹ “Com exceção do português beneficiário do Estatuto da Igualdade ao qual tiver sido reconhecido o gozo de direitos políticos (artigo 107, parágrafo único)”.

interpretação mais literal refere-se somente aos estrangeiros regulares. Tendo em vista a polêmica relativa à situação dos estrangeiros irregulares ou em trânsito, a doutrina e a jurisprudência têm entendido pela aplicação do artigo 5º a todos os estrangeiros, independentemente de sua condição.

No entanto, o Estatuto do Estrangeiro de 1980 continuou a vigorar no Brasil mesmo havendo incompatibilidade de seus dispositivos com os princípios democráticos da nova Constituição. E esta lei ordinária não passou pelo crivo do Supremo Tribunal Federal, que segundo a CR, tem competência para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal (Art. 102, I, a).

Por outro lado, cabe informar que a Carta Magna manteve algumas diferenças entre brasileiros e estrangeiros, a exemplo, do exercício dos direitos políticos, ao exigir a nacionalidade brasileira como condição de elegibilidade e proibindo os estrangeiros de se alistarem como eleitores, o que ainda permanece até os dias atuais. Logo, mesmo sendo diretamente afetado pelas medidas governamentais, o imigrante (refugiado ou não) não pode interferir na vontade política da nação e não tem representatividade política, sendo impedido de participar deste processo democrático.

Se a democracia, a partir de Neves (2008), pressupõe a partilha do poder entre sociedade civil e o Estado sobre as questões públicas e o controle democrático do Estado a partir de diversos mecanismos de participação popular, a exclusão deste setor populacional leva a refletir que tipo de democracia veio sendo construída e delineada no Brasil, já que nem todos podem participar dela.

Sobre este aspecto dos direitos políticos, Gaspar e Gaspar (2014), em um estudo comparativo, revelam que o Brasil encontra-se atrasado em relação aos outros países da América do Sul - Chile, Venezuela, Paraguai, Uruguai, Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru - e União Europeia, que cada qual, a sua maneira, reconhece esses direitos aos imigrantes, nos seus ordenamentos jurídicos internos²⁰.

²⁰ Pelo estudo das autoras, verificou-se que alguns países sul-americanos estabelecem diferenciações em decorrência da idade, do tempo de residência no país. A maioria garante o direito do imigrante ao voto, e não o de ser votado, apenas Chile e Peru expressamente garantem os dois. A permissão do voto, em três países, é permitida em eleições municipais e estaduais, em três, somente nas municipais. Equador se diferenciou ao garantir o voto nas eleições nacionais, estaduais e municipais. Não foram mencionados, em dois países, quais os entes federativos se dariam essa permissão. Na União Europeia, há o direito universal entre seus membros; qualquer

O Decreto nº 98.602/89 eliminou a restrição geográfica da Convenção de 1951, não mais se limitando aos refugiados europeus, mas manteve excluídos os artigos 15 e 17, parágrafos 1º e 3º, cuja situação foi retificada pelo Decreto 99.757/90 que estabeleceu que a referida Convenção seja cumprida inteiramente. A redemocratização e o novo ordenamento jurídico proporcionaram uma mudança de postura do Brasil quanto à recepção de refugiados, impulsionada pelo espírito de Cartagena.

Embora sem uma lei de proteção específica para refugiados, o Brasil passou a reconhecer a definição ampliada da Declaração de Cartagena, recebendo, entre 1992 a 1994, 1.200 angolanos (MOREIRA, 2008) que saíram do seu país, não em virtude de perseguição individual, mas de conflito generalizado na Angola. Tal fato, como aponta Andrade (2017), teve participação efetiva do ACNUR que ficava responsável por atender e prestar assistência a essas pessoas²¹.

A proteção aos refugiados no Brasil avançou com a promulgação do Estatuto do Refugiado (Lei 9.474, de 22 de julho de 1997) que instituiu as normas aplicáveis aos refugiados e aos solicitantes de refúgio no Brasil e criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Este órgão, que pertence ao Ministério da Justiça, é incumbido de analisar os pedidos de refúgio e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; decidir o término e determinar a perda da condição de refugiado, em primeira instância; e orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados (BRASIL, 1997).

A estrutura do CONARE é “tripartite”, isto é, formado por governo brasileiro (Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Departamento de Polícia Federal); representantes da sociedade civil (Cáritas) e representantes do

cidadão europeu residente de um estado membro poderá votar e ser eleito nas eleições autárquicas e para o parlamento europeu no Estado em que resida, tendo que cumprir os requisitos exigidos pelo Estado a todos os indivíduos, imigrantes ou não. Em caso de o imigrante não ser europeu, este será integrado na sociedade de acordo o sistema próprio de cada Estado-membro (GASPAR; GASPAR, 2014).

²¹ Segundo Andrade (2017), naquela época, o ACNUR tinha grande liberdade no desempenho do seu mandato e na utilização dos critérios para reconhecer os refugiados, cujos nomes eram enviados ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) e, posteriormente, ao Ministério da Justiça (MJ), antes de serem documentados pela Polícia Federal. A presença da agência era fundamental, pois o Itamaraty tinha a preocupação de cooperar com a situação, sem que isso causasse repercussões financeiras para o Brasil.

ACNUR (neste caso com direito à voz, mas sem voto²²). Ao conceituar o refugiado, a lei brasileira contempla a definição da Convenção de 1951 e amplia o conceito seguindo, em parte, a orientação da Declaração de Cartagena conforme exposto abaixo:

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).

Pela lei 9.474/97, o pedido de refúgio é feito em qualquer posto da Polícia Federal²³ que o registra e emite um protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar. O protocolo é válido por um ano e renovável até a decisão final do CONARE sobre a solicitação. Após a formalização do pedido, é agendada uma entrevista com um funcionário do CONARE (MIGRAMUNDO, 2018). O protocolo confere ao refugiado o direito de obter a carteira de trabalho, o CPF e acessar todos os serviços públicos como saúde, educação, assistência social.

Mesmo após a promulgação do Estatuto dos Refugiados, a política migratória e a previsão de direitos e deveres dos imigrantes (dentre eles os refugiados) continuaram sendo regidas pelo Estatuto do Estrangeiro. O acesso aos serviços públicos permanecia condicionado à questão documental, ao passo de que ainda se criminalizava a situação irregular do imigrante. Além disso, e não menos importante, toda a categoria de imigrante era impedida de exercer a cidadania que, segundo Dagnino (2004), contemplaria os seguintes elementos:

Concepção de direitos a ter direitos. Essa concepção não se limita as provisões legais, ao acesso aos direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Ela inclui a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas; (...) Constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais.; (...) Reivindicação ao

²² Esse formato é o sugerido pela ONU, não apenas para políticas referentes ao refúgio, mas também para outras políticas sociais reguladas por outras de suas agências.

²³ Na Constituição da República, a Polícia Federal é um órgão instituído por lei, como órgão permanente, organizado e mantido em carreira, destina-se a, dentre outras funções, a de exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (BRASIL, 1988, Art. 144, inciso III). Sartoretto (2018) disserta que o Brasil não possui uma agência especializada para regularização migratória dos imigrantes, sendo o trabalho de recepção realizado pela Polícia Federal.

acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade. (DAGNINO, 2004, p. 104).

A nova Lei de Migração (Lei 13.445 de 24 de maio de 2017), que também teve participação de diversas organizações da sociedade civil para sua promulgação, traz mudanças significativas em relação ao acolhimento dos imigrantes no Brasil, garantindo a eles situações de igualdade com os nacionais, embora algumas diferenças impostas pela CR persistam²⁴. Entre as mudanças, destacam-se os princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia e racismo; não criminalização da migração; inclusão laboral; acesso igualitário aos benefícios sociais, educação, assistência jurídica, trabalho, moradia, seguridade social e direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos, dentre eles direito de reunião e de associação, inclusive sindical (BRASIL, 2017).

A desburocratização do processo de regularização migratória foi um importante ganho da nova lei conforme aponta Ventura (2017), já que a regularização da entrada do imigrante para buscar trabalho²⁵ e da situação dos que já vivem em situação irregular reduz vulnerabilidades como, por exemplo, o recrutamento para trabalho análogo ao escravo.

Cabe pontuar que o projeto inicial teve várias perdas ocasionadas pelos vetos presidenciais a alguns artigos, tais quais: a anistia aos imigrantes que estivessem no Brasil em situação irregular; a possibilidade de o imigrante exercer cargo público ou prestar concurso; e a liberdade aos povos indígenas para transitarem pelas fronteiras do Brasil com outros países. O que se percebe é que os vetos significaram a vontade do governo de permanecer detendo o poder sobre o controle de fronteiras e de regular a imigração.

Ainda assim, a nova lei representa um avanço no trato da questão migratória no Brasil, uma vez que elenca uma gama de direitos para imigrantes, depois de um longo período de negação destes, ocasionado pela norma anterior. No entanto, a nova lei carece de muita regulamentação para sua garantia. Como exemplo dessa necessidade, Vedovato e Baeninger (2018) alertam que o art. 14, parágrafo 3º, que prevê o visto de acolhida humanitária, deveria prever suas

²⁴ Direitos políticos e ocupação de cargo público continuam restritos aos brasileiros natos.

²⁵ Identificados na lei como o Visto temporário e autorização para residência.

hipóteses e a competência para ser concedido. Os autores argumentam que a regulamentação deveria buscar trazer um instrumento para o governo brasileiro enfrentar o cenário da migração internacional sem cair nos “casuísmos”, tão compatíveis com as violações de direitos.

A regulamentação da lei veio com o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que apresentou alguns dispositivos contrários à Nova Lei de Migração - como medidas de retiradas compulsórias (Art. 210), cerceamento da liberdade (Art. 172, parágrafo único), quando o artigo 123 da lei expressamente proíbe privação de liberdade por razões migratórias e o uso do termo ‘imigrante clandestino’ que reforça a estigmatização daquele que encontra-se em situação irregular. Outro ponto polêmico refere-se à concessão do asilo político, pois o decreto determina que o direito de reunião familiar do asilado político exige que os familiares se encontrem em território nacional, não considerando que, muitas vezes, os solicitantes chegam ao país sozinhos. Ventura (2017) afirma que o decreto, diferentemente da lei de Migração, não teve participação popular no processo de regulamentação, sendo aberta apenas uma consulta pública cujas manifestações foram ignoradas.

O decreto, composto por 319 artigos, limitou-se a estabelecer regras e condições de vistos, do registro e da identificação civil do imigrante, do residente fronteiriço, do asilo político, da autorização da residência, da entrada e saída do território nacional, das medidas de retirada compulsória, da nacionalidade e da naturalização, das medidas de cooperação vinculadas à mobilidade.

Sendo assim, não há regulamentação dos direitos sociais previstos na lei, a qual não apresentou mecanismos para sua efetivação. Diante do exposto, questionamos: Como garantir inclusão laboral, social, acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social sem eliminar as barreiras burocráticas e administrativas presentes nos serviços públicos e sem investimentos nestes? Tais questionamentos implicam na presença de um grande desafio quanto ao processo de integração local dos refugiados no Brasil.

1.4

Reflexões sobre o conceito de Integração Local

O ACNUR prevê três soluções duráveis para o atendimento aos refugiados: Repatriação, que corresponde à possibilidade de o refugiado retornar ao país de origem; Integração local, que corresponde à concessão de refúgio no país de acolhida; e o reassentamento, que é a transferência dos refugiados de um país anfitrião para outro que concordou em recebê-lo.

Segundo Moreira (2014), o termo integração local faz referência ao processo que se desenvolve quando o refugiado passa a interagir em novo contexto social, no país de destino, em meio à comunidade que o recebeu. A partir de uma revisão de literatura, a autora apresenta dois diferentes conceitos de integração: um que concebe a integração como um processo dialético entre refugiados e a sociedade receptora; e o outro que é voltado para a assimilação, pela qual se espera que o refugiado se integre a nova sociedade, sem qualquer acomodação recíproca.

A primeira perspectiva compreende *integração* como uma via de mão dupla, que pressupõe adaptação mútua entre refugiado e sociedade receptora, na qual ele mantém sua própria cultura e faz parte da comunidade local. Isso inclui mudança de valores, o acesso às políticas sociais e a aquisição de direitos, inclusive políticos, relações sociais e os diversos aspectos de sua vivência. A vertente funcionalista prevê, para o refugiado, um processo de integração unilateral, pelo qual ele deve se integrar aos programas existentes do país receptor, sem questionamentos, havendo o descarte total de sua tradição, cultura. Este viés, segundo Moreira (2014), coloca em risco as possibilidades de escolha dos refugiados, os quais não possuem voz no processo que determina seu bem-estar.

Por isso, a autora pondera que a integração é um conceito abrangente, pois produz resultados variáveis, já que um refugiado pode ter acesso ao mercado de trabalho, mas ser impedido de exercer participação política. Diante destas observações, ela conclui:

A integração local, como já indicado, constitui um processo complexo que abrange múltiplos fatores, entre os quais socioeconômicos, culturais e políticos. É preciso propiciar ao refugiado oportunidades de emprego, moradia aprendizado

da língua, utilização de serviços públicos, especialmente de saúde e educação. Outro ponto fundamental se refere à construção de relações sociais com os membros da comunidade local (MOREIRA, 2014, p. 93).

Neste sentido, a integração local compreende um processo multidimensional, incluindo aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais. Pressupõe uma análise da sociedade receptora, de como o Estado-nação se organiza para o atendimento da população refugiada, a aplicação de políticas públicas em determinado território e a interação entre refugiados e população local.

Embora a Convenção de 1951 preconize, em seu art. 34, que os estados devem facilitar a assimilação e naturalização dos refugiados, para o ACNUR (2002), a integração local é um processo multifacetado e requer uma preparação dos refugiados para se adaptarem à sociedade de acolhimento, sem ter que renunciar a sua própria identidade cultural. Por outro lado, requer, da sociedade de acolhimento, comunidades receptivas aos refugiados e instituições públicas capazes de satisfazerem as necessidades de uma população diversificada. Assim, a integração tem três dimensões inter-relacionadas.

A primeira trata-se de um processo legal, segundo o qual os refugiados recebem uma gama ampla de direitos, que são proporcionais àqueles de que gozam os cidadãos do Estado anfitrião, tais quais: liberdade de locomoção, acesso à educação, ao mercado de trabalho, aos serviços de saúde, aquisição e alienação de bens e capacidade de viajar com documentos válidos de viagem e identidade. Em segundo lugar, a integração local é um processo econômico, pelo qual os refugiados tornam-se progressivamente menos dependentes dos auxílios estatais ou da assistência humanitária, alcançando gradativamente a autossuficiência e subsistência própria, contribuindo assim para a vida econômica do país de acolhimento. Em terceiro lugar, é um processo social e cultural de adaptação dos refugiados e de acomodação pelas comunidades locais, sem ocorrência de discriminação ou exploração. É um processo interativo entre refugiados e nacionais, bem como suas instituições (ACNUR, 2002).

Apesar do reconhecimento da integração local como um processo multifacetado e de interação entre refugiados e comunidade local, há de se destacar a ausência, na conceituação do termo, de previsão do exercício dos direitos políticos por parte da população refugiada, de incentivo à participação

social destes nas formulações das políticas públicas que lhe dizem respeito no país de acolhida. A lacuna, neste aspecto, parece estar muito mais relacionada à garantia da soberania nacional pelos Estados e estes têm a discricionariedade de garantir ou não tais direitos.

Ainda que exista a definição do conceito de integração local pelo ACNUR, a integração é um conceito em disputa, não havendo consenso na definição acadêmico desta expressão. De acordo com Kazlowska e Phillimore (2017), as interações entre migrantes, população local e estado tenderam a uma linguagem dual de minoritário/majoritário, dominantes/não dominantes, pela qual o migrante tem que se adaptar a uma cultura supostamente única. É com base no pressuposto de que o migrante é um estranho que precisa ser ajustado que o conceito de integração foi definido. No entanto, os autores alertam que

This approach does not permit adequate analysis of the socio-cultural and demographic complexity that underpins super-diversity – that in many areas there is no coherent majority culture and/or that populations are frequently super-mobile. Moreover, multicultural perspectives have often tended to downplay variables such as level of education, language, gender, legal status or length of stay that may, either individually, or intersectionally, be more important than ethnicity in regard to integration outcomes (KAZLOWSKA; PHILLIMORE, 2017, p. 180).

Deste modo, para os autores, é importante analisar o termo integração a partir de uma análise da complexidade sociocultural e demográfica. Em muitas áreas, não há uma cultura majoritária e as populações mantêm conexões com mais de um país. As comunidades são super diversas, complexas, mutantes, transnacionais. É preciso compreender que a realidade demográfica e o reconhecimento de fatores, além da etnia, desempenham um papel relevante no assentamento de imigrantes. A reflexão sobre o tema não esgota todas as lacunas em torno da integração, mas afasta a noção de integração unidirecional e oferece novas perspectivas para o debate conceitual.

Muito embora se reconheça a integração como algo relacional, a experiência tem evidenciado o contrário. Neste sentido, a pesquisa de Navia (2014) sobre refugiado colombiano no Brasil revelou que, apesar das falhas dos programas de atendimento a refugiados, a falta de integração sobre os refugiados e o fracasso do reassentamento familiar recaiu sobre os sujeitos. Os agentes do refúgio se referem aos “integrados”, como resultado do bom funcionamento do

programa e do mérito individual e ainda exibem, na narrativa, a generosidade da sociedade brasileira, de acolhimento e de respeito à diferença. Para a autora, a integração, ainda que tenha casos “exitosos”, compreende aspectos negativos, tanto das sociedades de acolhida, quanto dos segmentos sociais que se quer acessar e sair. É mais uma luta do que uma entrada acolhedora e restituidora.

Existe um amplo debate acerca do conceito de integração local, que ainda está longe de ser esgotado, sendo necessários mais estudos teórico-práticos acerca da temática. O que se verifica é que se trata de um processo que contempla aspectos éticos, jurídicos, sociais, econômicos, culturais, políticos, incluindo relações étnico-raciais, religiosas, de classe, de gênero e de orientação sexual de uma determinada sociedade. O termo integração está em constante mudança e requer análise da diversidade dos imigrantes e da sociedade receptora, da relação entre hospitalidade e hostilidade, do sistema de proteção social do país anfitrião, da concessão do estatuto do refúgio, do trabalho das instituições públicas e privadas que atendem à população refugiada, das formas de organização política para reivindicação de direitos e dos compartilhamentos de valores e vivências entre refugiados e comunidade local.

1.5

O processo de Integração Local no Brasil e as Políticas Sociais

A literatura sobre o refúgio aponta que a integração local da população refugiada, no Brasil tem sido, desde a década de 1970, realizada pela sociedade civil, especialmente pela Cáritas Arquidiocesana²⁶, com o apoio do ACNUR, em virtude da ausência de políticas efetivas implementadas pelo Estado na área.

A Cáritas do Rio de Janeiro, atualmente, desenvolve o Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio, tendo três eixos de atuação: Acolhimento, que visa garantir o atendimento emergencial das necessidades básicas como saúde, educação, moradia e alimentação; Proteção Legal, que envolve assistência relativa à obtenção e regularização de documentação, esclarecimentos sobre a Lei 9.474 e orientações jurídicas diversas e Integração Local, que visa facilitar a inserção dos refugiados na sociedade brasileira, encaminhando-os para as políticas sociais como mercado de trabalho, saúde,

²⁶ É um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

formação educacional e profissional, entre outras²⁷. A partir da institucionalização do refúgio, a atuação desta entidade e sua relação com os outros atores definidos na lei podem ser vistas sob duas perspectivas como informa Navia (2014):

Passaram a ser enquadrados dentro das políticas do Estado brasileiro sobre os refugiados e a vincular-se à gestão central do governo. Ao mesmo tempo, deu-se uma espécie de descentralização de algumas das funções que se presumiam como responsabilidade do Estado, por meio de “convênios” com ONGs e outras agências que se encarregariam desde então (tal como antes) da atenção à população refugiada, mas, dessa vez, dentro desse novo marco de ação governamental (NAVIA, 2014, p. 60).

O trabalho das OSCs tem uma relevância social, contudo, existem algumas ressalvas quanto ao protagonismo dessas organizações no enfrentamento desta expressão da “questão social”, já que se trata de instituições que enfrentam falta de recursos, dependem de financiamento para funcionar e apelam para a voluntariedade. O Estado, por sua vez, vem se isentando de investir recursos em políticas sociais, deixando, desta forma, de garantir direitos à população. Tal lógica, de ambos os lados, oferece serviços na lógica do não direito, e sim do favor, indicando uma autorresponsabilização do indivíduo pelas mazelas sociais. A atuação das ONGs no enfrentamento das expressões da questão social precisa ser analisada com cuidado, pois Neves (2008) chama atenção para o fato de que

Se é possível que a participação da sociedade civil seja entendida, de um lado como possibilidade na construção da democracia, na medida em que ocorre a partilha do poder entre o Estado e a sociedade, associada ao projeto democratizador à capacidade de negociação e ao controle do democrático sobre o Estado. Por outro lado, existe a possibilidade de se ver aí um limite a construção da democracia e dos espaços públicos, tendo-se em mente que esse incentivo do estado pode representar a transferência de suas responsabilidades à sociedade e o total apoio a matrizes liberais e de caráter privado no trato das questões públicas (NEVES, 2008, p. 6).

Este último viés, tem sido apropriado pelo projeto neoliberal, no qual a noção de cidadania fica reduzida a solidariedade para os com os pobres, discurso marcado pela falta de referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade conforme explica Dagnino (2004). De toda forma, o que já era realidade no caso dos atendimentos aos refugiados, na

²⁷ A instituição é apoiada pelo ACNUR e tem parcerias com universidades, empresas, ONGs, órgãos públicos, dentre outras entidades.

ótica neoliberal toma força, legitimando o monopólio das ONGs no trato desta questão social.

O governo brasileiro não tem um programa específico para refugiados, tratando a questão dos refugiados pela ótica universalista, pela qual todos são iguais perante a lei. No entanto, há que se observar a letra da Lei 9.474/97 que garante ao refugiado documentado (protocolo de solicitação de refúgio) o acesso aos serviços públicos. Sobre o processo de integração local, esta legislação se limitou a abordar a questão do acesso à documentação e a convalidação de diploma. A integração, pela via das políticas públicas, não foi discriminada na norma, ocasionando a dificuldade de acesso destes usuários devido as suas particularidades identitárias e culturais e à burocracia estatal.

No plano Executivo, os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) desenvolveram uma política externa marcada pela cooperação entre os povos e defesa dos direitos humanos, adquirindo visibilidade no cenário internacional. Ambos adotaram uma política, não de integração, mas de recepção de refugiados que, segundo Moreira (2008), esteve atrelada a

Fatores da conjuntura internacional (políticas restritivas adotadas pelos países desenvolvidos, que redirecionaram o fluxo de refugiados para o sentido Sul-Sul, levando o ACNUR a buscar o comprometimento de países da região e em desenvolvimento); objetivos de política externa (como desejo de obter uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, que, em nossa concepção, motivou a proximidade com o ACNUR) e à capacidade de absorção socioeconômica de refugiados do país (baixo custo que representam, por se tratar de uma população pequena, que conta com a ajuda de instituições domésticas, e porque o ACNUR financia, em parte, o programa de reassentamento) (MOREIRA, 2008, p. 13).

Somente a partir da Nova Lei de Migração de 2017 (Lei 13.445/2017) que o imigrante passou a ter o direito de acessar os serviços independentemente da situação migratória. A Lei traz princípios humanitários e prevê direitos sociais aos migrantes em igualdade com os brasileiros. No entanto, existem lacunas entre a letra da lei e sua aplicação prática, pois ainda são verificados vários empecilhos na integração local deste segmento identificados no campo das políticas públicas²⁸

²⁸ Souza (2006) sintetiza a Política Pública como o campo do conhecimento que busca, simultaneamente, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no curso dessas ações. Para ela, o foco de análise da política pública está na identificação do problema que ela visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político e à

somados ao fato de que existe uma falta de regulamentação que obrigue os Estados a formularem políticas sociais para refugiados e imigrantes.

Na distribuição de competências da Constituição, compete à União, Estados e Municípios, dentre outras funções, combater as causas da pobreza, promover meios de acesso à cultura e à educação e promover programas de construção de moradia e melhoria das condições de habitação e saneamento. São competências concorrentes da União e Estados legislar sobre a educação, cultura, previdência social, proteção e defesa da saúde, proteção à infância e à juventude. Ao município, cabe fornecer e manter programas de educação infantil e fundamental, prestar serviços de atendimento à saúde da população com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados.

Isso significa que os três entes são responsáveis por implementar políticas sociais. No entanto, a falta de uma normativa federal, em matéria de refúgio e migração, faz com que o tratamento seja diferenciado entre os estados, num processo contraditório, pois, ao mesmo tempo em que considera as diferenças regionais e garante certa autonomia dos estados e municípios na formulação de políticas, por outro lado possibilita a não responsabilização para propor políticas de atendimento para refugiados e a ausência de partilha de recursos para atender localmente, uma questão estrutural e que diz respeito ao Estado brasileiro.

Sobre o aspecto da responsabilidade dos Estados, Bauman (2005) disserta que as origens do refúgio humano²⁹ - aquelas pessoas que buscam asilo e os migrantes econômicos - agora são globais e, na ausência de instituições mundiais capazes de atacar as raízes dos problemas, busca-se resposta administrativas do ponto de vista local.

Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Amazonas, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul contam com Comitês Estaduais que discutem demandas específicas para esta população e articulam ações visando uma melhor integração local. O estado do Rio de Janeiro conta com o Comitê

sociedade política e nas instituições que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.

²⁹ "Seres humanos refugados (os 'excessivos' e 'redundantes', ou seja, os que não puderam ou quiseram ser reconhecidos ou obter permissão para ficar), é um produto inevitável da modernização e um acompanhante inseparável da modernidade. É um inescapável efeito colateral da construção da ordem (cada ordem define algumas parcelas da população como 'deslocadas', 'inaptas' ou 'indesejáveis') e do progresso econômico (que não pode ocorrer sem degradar e desvalorizar os modos anteriormente de 'ganhar a vida' e que, portanto, não consegue senão privar seus praticantes dos meios de subsistência)" (BAUMAN, 2005, p. 12).

Estadual Intersetorial de Políticas em Atenção à Refugiados e Migrantes (CEIPARM)³⁰, presidido pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, que atua no âmbito da formulação e discussão de políticas públicas na área e incentivo às entidades que atendem a este público. São membros do colegiado órgãos governamentais de nível federal, estadual, organizações da sociedade civil e as Nações Unidas.

Por meio dos eixos temáticos - documentação, educação, emprego e renda, moradia, saúde e ambiente sociocultural - o comitê promove reuniões nas quais se discutem casos e estratégias de ação; capacitação de serviços públicos; apoio técnico e iniciativas das entidades; realização de audiências públicas para escuta das demandas dos refugiados, entre outros (CORRÊA, 2016).

A integração local é um processo complexo, pois a população refugiada enfrenta diversos problemas de acesso ao mercado de trabalho, à saúde, à educação, à moradia, além de direitos civis e políticos e aprendizado do idioma, fato que obriga a maioria dela a viver em situação de vulnerabilidade social agudizada pela falta de recursos financeiros. Isto quer dizer que um refugiado, ainda que tenha acesso aos direitos sociais, não estará totalmente integrado à sociedade brasileira, já que não pode exercer direitos políticos conforme já exposto anteriormente. A análise das dimensões social, cultural, política e econômica permite avaliar o processo de integração local dos refugiados no Brasil e seus desafios, sobretudo o acesso aos serviços públicos.

A noção de acesso segundo Farias (2014) não pode ser entendida em seu sentido restrito, mas sim ampliado, já que a noção de acessibilidade não se limita ao acesso físico em uma unidade de saúde, por exemplo. Isso se aplica ao caso do refugiado que, mesmo estando num serviço público, esbarra em questões práticas e burocráticas que dificultam a utilização efetiva do serviço. A autora supracitada ainda alerta que a invisibilidade dos serviços também limita o acesso da clientela que, mesmo tendo o direito garantido em lei, não o acessa porque desconhece a política pública. É importante se atentar para este aspecto, pois não raro foram os casos atendidos, na CDEDICA, em que adultos, crianças e adolescentes, em

³⁰ Primeiramente chamado de Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados (CEIPAR), que foi instituído pelo Decreto nº 42.182/2009, tornando-se em agosto de 2014 CEIPARM, para incluir os migrantes.

situação de refúgio, não acessaram os serviços públicos simplesmente por não conhecerem.

Em estudo sobre acesso na área da saúde, Travassos e Martins (2004) explicam que a utilização dos serviços de saúde é resultante da interação entre o indivíduo que procura atendimento e o profissional que o conduz dentro do sistema de saúde. Deste modo, pode-se concluir que acesso não é um processo de ajustamento, no qual só depende do usuário ser atendido, mas pressupõe uma relação de troca com o profissional.

O acesso, segundo Sanchez e Ciconelli (2012), apresenta as seguintes dimensões: disponibilidade (existência ou não do serviço de saúde no local apropriado e no momento em que é necessário); Capacidade de pagamento (a relação entre o custo de utilização dos serviços de saúde e a capacidade de pagamento dos indivíduos); Aceitabilidade (a natureza dos serviços prestados e o modo como eles são percebidos pelos indivíduos e comunidades). A informação é essencial para compreender tais dimensões, podendo determinar a lacuna entre oportunidade e a real utilização dos serviços de saúde.

A estas dimensões estão atreladas as barreiras que inviabilizam o acesso, já que só a oferta do serviço não é suficiente para acessá-lo. Assim, Travassos e Castro (2008) apud Faquin e Lanza (2018), apresentam as seguintes barreiras: Geográficas (relacionadas à disposição espacial dos serviços, se estão próximos ou distantes dos usuários e o trajeto a ser percorrido); Financeiras (disponibilidade ou indisponibilidade de recursos financeiros para acessar os serviços); Organizacionais (forma de oferta dos serviços e suas provisões, recursos humanos disponíveis, horários e estrutura física de atendimento); Informacionais (posse de informações acerca de direitos, existência de ofertas, formas de acesso); e Culturais (vinculadas à trajetória histórica dos usuários, às suas concepções, valores, experiências, subsidiadas pela construção social da qual fazem/fizeram parte).

Estes conceitos são primordiais para se entender como se dá o acesso de refugiados aos serviços públicos e os processos de exclusão devido às suas particularidades identitárias, culturais e documentais, bem como ao fato de que tais serviços ainda não se aparelharam para lidar com esta realidade.

O principal empecilho para a integração local é o idioma, sendo fundamental para atividades básicas, como circular pela cidade, se comunicar com

a comunidade local, consumir bens, produtos e serviços. O único curso de português voltado gratuitamente para os refugiados é oferecido pela Cáritas, em parceria com a UERJ, que ensina o básico desse idioma, não atendendo às exigências do mercado de trabalho e do acesso à educação, o que reforça a necessidade de o Poder Público oferecer este serviço por meio, por exemplo, das universidades públicas.

Outro problema relacionado à integração dos solicitantes de refúgio diz respeito à aquisição de documentação, que influencia na questão do acesso às políticas públicas. O protocolo é o documento de identificação deles no Brasil, mas por se tratar de um documento em papel comum, que não pode ser plastificado, deteriora-se com o tempo, tornando-se muito precário. Somado a isso, Ishizuka e Brulon (2019) revelam, por meio da pesquisa com solicitantes de refúgio e funcionários da Cáritas do Rio de Janeiro, que muitas pessoas desconfiam da credibilidade do protocolo, dado o seu formato diferente de uma identificação nacional.

Espera-se que a situação melhore com o fornecimento gratuito do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório pela polícia federal que conterà o número do protocolo. Tal medida é garantida pelo Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018 que prevê, expressamente, além da carteira de trabalho, inscrição no CPF, abertura de conta bancária, acesso às garantias e aos mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social e aos serviços públicos.

Sobre a política de saúde, que possui princípios de universalidade, integralidade e equidade, estudos revelam que também existem dificuldades de acesso pelos imigrantes e refugiados. Nos estudos sobre o atendimento dos haitianos pelas unidades de saúde em Chapecó, Risson et al. (2018) dissertam que as principais dificuldades dos imigrantes para acessar os serviços de saúde referem-se ao desconhecimento da organização do sistema de saúde no país anfitrião, falta de tempo, medo de utilizar os serviços (especialmente quando estão em condição de ilegalidade), desconhecimento da língua e as diferenças culturais relacionadas ao comportamento sobre as doenças e tratamentos (MARTES; FALEIROS, 2013 apud RISSON et al., 2018). Por outro lado, pesquisa de Ishizuka e Brulon (2019) revela que o problema da falta de acesso também parte dos profissionais e serviços de saúde que não reconhecem a validade do protocolo

e a discriminação quando da recusa de atender o imigrante, pelo fato de ser imigrante, ou pelo fato dele não saber falar o português.

A moradia tem sido um grande problema a ser enfrentado devido aos preços altos dos aluguéis, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro, à burocracia para a locação de um imóvel e à escassez de unidades de acolhimento públicas para atender a demanda no âmbito da política de Assistência Social. A alternativa para estes casos, segundo estudo de Ishizuka e Brulon (2019) com congolezes, é a busca por auxílio com compatriotas que já residem no Brasil, que os acolhem em suas residências que, todavia, carecem de infraestrutura para abrigar mais de uma composição familiar.

O Rio de Janeiro não conta com acolhimento específico para refugiados e imigrantes, ao contrário da cidade de São Paulo, que possui quatro unidades que são os ‘Centros de Acolhida dos Imigrantes’, tendo dois direcionados exclusivamente para mulheres e crianças. Esses espaços na cidade de São Paulo coadunam com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (MDS, 2014, p. 45), que estabelece “o atendimento a indivíduos refugiados ou em situação de tráfico de pessoas (sem ameaça de morte) poderá ser desenvolvido em local específico, a depender da incidência da demanda”. Além disso, o município de São Paulo conta também com os ‘Centros de Referência e Atendimento a Imigrantes’ (CRAI), criados em 2014 no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

Ainda no âmbito da Assistência Social, o Cadastro Único, que é a porta de entrada para programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família, possibilita a inclusão do refugiado e solicitante de refúgio documentado. O “Bolsa Família” proporciona o suprimento das necessidades básicas destes segmentos, o que se faz muito necessário logo após sua chegada ao país, marcada pela carência de recursos financeiros.

Esta política pode ser considerada pelo que Mota (2009) coloca como uma política compensatória, dentre elas a política de renda mínima, como uma estratégia que, ao transformar os desempregados e subempregados em clientela da Assistência Social, banem o direito ao trabalho da pauta dos trabalhadores, substituindo-os pelo acesso a uma renda mínima de sobrevivência. Da mesma forma, Behring (2016) trata estes programas de transferência de renda como compensatórios, pois não conseguem incidir sobre a desigualdade persistente, mas

reconhece os importantes impactos na vida dos segmentos pauperizados da classe trabalhadora devendo ser defendidos especialmente a ampliação dos benefícios.

Mas o que ocorre é o efeito contrário e o programa tem enfrentando cortes orçamentários. Madeiro (2017), em reportagem na *web site Uol*, revela que entre 2014 e julho de 2017, houve uma diminuição de 1,5 milhão de bolsas pagas. Na matéria, ainda consta relatos de beneficiários que tiveram cortes em seus benefícios sem prévio aviso, o que deixou as famílias em situação de vulnerabilidade devido à falta repentina do dinheiro no planejamento doméstico.

No que tange ao acesso à educação, existe dificuldade de comprovação da escolaridade, a não inserção nas universidades públicas em virtude da obrigatoriedade do vestibular com provas de português e conteúdos específicos e a burocracia para os processos de revalidação do diploma daqueles que possuem ensino superior. Neste sentido, houve um avanço nos Estados de São Paulo, por meio da promulgação da Lei nº 16.685, de 20 de março de 2018, e no Rio de Janeiro da Lei 8020, de 29 de junho de 2018 que garantem a isenção de pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado para os refugiados nas respectivas universidades estaduais.

As leis estaduais coadunam com a legislação federal (Lei 9.474/97), mesmo assim, no Rio de Janeiro, a lei só foi aprovada após a derrubada do veto do então governador na época, Luiz Fernando Pezão, fato que evidencia como se trata de um tema de conturbada negociação. Importante destacar que as leis se aplicam aos refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro, estando de fora, portanto, do gozo deste direito os solicitantes de refúgio, cujos processos de reconhecimento podem demorar até dois anos para serem finalizados. Ainda assim, mesmo para os reconhecidos, é um direito difícil de ser concretizado porque é preciso a apresentação de documentos comprobatórios, o que nem sempre é possível, dado as circunstâncias em que se deu a saída do país de origem, muitas vezes, de forma súbita, sem tempo hábil para o recolhimento de todos os pertences.

Nos casos dos adultos, para inserção no ensino fundamental e médio também há a necessidade de comprovação. No Rio de Janeiro, os documentos comprobatórios devem ser levados à Secretaria de Educação, que analisará a equivalência do diploma. Na inexistência dos documentos, o refugiado deverá

fazer uma prova de nivelamento, sendo um processo falho devido a prova ser escrita, no idioma português e exigir matérias específicas do Brasil (ISHIZUKA; BRULON, 2019).

Este fato rebate no eixo do trabalho e emprego, já que a inserção no mercado de trabalho dos refugiados se dá em áreas diferentes das que eles atuavam no país de origem e, geralmente, na ocupação em cargos de baixa qualificação profissional como verificado em alguns casos atendidos na CDEDICA. A admissão mediante concurso público é uma vedação constitucional. Além disso, a contratação desta mão de obra, muitas vezes, é incorporada pelos empregadores como forma de oferecer ajuda, o que favorece a exploração da força de trabalho. Neste sentido, Navia (2014), ao dissertar sobre o programa de reassentamento dos refugiados colombianos no Brasil, expõe que, dentre os diversos problemas relacionados ao processo de integração local revelados pelos próprios refugiados na pesquisa, está o fato de que, aos refugiados e migrantes econômicos, são destinados os trabalhos menos remunerados e com precárias condições laborais. Diante disso, a absorção dessa mão de obra deve ser acompanhada de uma maior fiscalização por parte do Poder Público.

O trabalho tem sido apontado como crucial para a integração local dos refugiados, quando não uma obrigação moral para que não se tornem dependentes do Estado receptor. Como redefinições neoliberais de cidadania, Dagnino (2004) também aponta a aquisição da cidadania por meio da integração individual ao mercado, isto é, o cidadão é aquele que consome e produz. Os solicitantes de refúgio, portando o protocolo, conseguem obter a carteira de trabalho, como se só isso bastasse para sua integração local, sem considerar aspectos relativos ao idioma, educação, saúde, moradia. É como se a justiça social viesse acompanhada da oportunidade no mercado, tratando, mais uma vez, as carências sociais como problema de cada um.

Analisando os discursos dos agentes da tríade do refúgio, que costumam afirmar que os refugiados usufruem dos mesmos direitos dos nacionais, Navia (2014) conclui que se tratam dos mesmos direitos dos nacionais pobres, que são basicamente direito ao trabalho, à saúde e à educação, que são focos das estratégias para integração. A autora ressalta que estão ausentes nas narrativas dos agentes outras formas de cidadania, não compreendidas no âmbito produtivo e financeiro, e uma preocupação por desenvolver práticas pedagógicas que

fomentem a participação política ou conhecimento dos direitos diferenciados das populações refugiadas.

As diferentes atuações dos estados e municípios demonstram uma responsabilização dessas esferas sem o devido apoio e corresponsabilidade dos outros entes federativos. Com esta diferenciação, torna-se equivocado afirmar que o Estado brasileiro consegue garantir os direitos deste segmento populacional apenas com os mecanismos dos quais já dispõe. Além disso, não se pode dizer que o grau de dificuldade é o mesmo para brasileiros e refugiados, já que estes têm diversas características identitárias, culturais e documentais, que necessariamente tem implicações no modo como as políticas sociais vão responder a esta expressão da “questão social”.

Destaca-se ainda que, embora os refugiados tenham direito a se associar e se manifestar politicamente, eles continuam sendo apartados dos processos decisórios em relação às políticas destinadas aos seus atendimentos. Isso pode ser explicitado pelo fato de o CONARE ainda não ter como membro associações ou movimentos sociais de refugiados.

Seguindo as análises acima, conclui-se que, por mais que as políticas públicas visem garantir direitos, de fato elas não o fazem se não levarem em consideração as particularidades do público que se pretende atender. Neste caso, verifica-se, nas palavras de Souza (2006), que a política pública permite distinguir a pretensão do governo e o que de fato ela faz. O estudo das legislações e da incidência das políticas públicas na (não)proteção dos refugiados remetem à reflexão de se realmente existe uma atividade finalística de integrar o refugiado na sociedade brasileira³¹.

Logo, o argumento aqui defendido é que a lógica universalista predominante ainda não tem demonstrado êxito no atendimento a determinados grupos sociais, sendo necessária também uma política específica visando o aumento da proteção para que se atinja verdadeira igualdade entre os diferentes sujeitos.

³¹ Neste sentido, vale citar Souza e Gurgel (2016) que destacam que a finalidade que orienta a gestão encontra-se num leque de possibilidades que varia entre orientações destinadas à manutenção da ordem de exploração e aquelas em defesa de um mundo de liberdade para todos.

1.5.1

Xenofobia e Racismo: desconstruindo o mito do país acolhedor e da democracia racial

No Brasil, além das dificuldades expostas no item anterior, os refugiados estão marcados por diferentes eixos de opressão caracterizados pelos vários tipos de preconceitos, como: religiosos (no caso dos adeptos ao islamismo); racial (no caso dos haitianos e dos africanos); cultural e de raízes econômicas, que impactam significativamente em seu processo de integração local.

Nos últimos anos, a mídia tem divulgado, em diversos meios de comunicação, o deslocamento forçado de milhões de pessoas, incluindo crianças e adolescentes, para outros países e continentes, em virtude de guerras, conflitos, motivos econômicos, desastres ambientais. Em que pese a mídia nacional e internacional tenha focado no ingresso de refugiados na Europa e nos Estados Unidos, cerca de 85% de todos os refugiados no final do ano de 2017 tiveram a proteção assegurada em países em desenvolvimento conforme aponta o Relatório “Global Trends” do ACNUR (2018). A Turquia é o país que mais acolhe refugiado, com 3,5 milhões, seguido do Paquistão (1,4 milhão), Uganda (1,4 milhão), Líbano (998.900), República Islâmica do Irã (979.400), Alemanha (970.400), Bangladesh (932.200), Sudão (906.600), Etiópia (889.400) e Jordânia (691.000).

Todavia, estes dados não são veiculados na imprensa internacional, apesar de terem sido levantados por órgão oficial, o que pressupõe uma confidencialidade, e estarem expostos em web site da internet para livre acesso. O resultado disso é que o intenso fluxo migratório mundial mais evidenciado a partir de 2015, que poderia ser considerado como resultado do próprio movimento do sistema capitalista, que gera uma crise geopolítica, conforme exposto anteriormente, foi muito, frequentemente, noticiado como “crise migratória” ou “crise dos refugiados”.

A abordagem focou na grande massa de pessoas se dirigindo à Europa e os termos serviram para colocar os refugiados e migrantes como os responsáveis pela crise, isto é, como um problema a ser resolvido e não resultado dos verdadeiros problemas, como guerras e pobreza. Os deslocamentos foram comunicados como se fossem uma espécie de “invasão” que poderia levar o continente europeu ao

colapso, necessitando, portanto, de uma resposta enérgica. O impacto das notícias ocasionou o que Bauman (2017) chamou de “pânico moral”.

Bauman (2017) expõe que os refugiados, para as outras pessoas cujas portas eles batem, são estranhos. Estranhos tendem a causar ansiedade, por serem diferentes e imprevisíveis, ao contrário das pessoas com as quais interagimos diariamente e sabemos o que esperar. Para o autor, a ignorância sobre como enfrentar uma situação que não produzimos nem controlamos causa ansiedade e medo.

Deste modo, a tendência tem sido a segregação. Políticos se aproveitaram desse medo para ganhar apoio da população para implementar medidas securitárias. Vários governos fecharam suas fronteiras, colocando, além de barreiras administrativas, físicas, como a construção de muros. Em muitos países, os processos de elegibilidade se constituem em verdadeiros labirintos burocráticos. O discurso protecionista insurgiu e houve um aumento da suspeita em relação ao refugiado que deve comprovar o fundado temor de perseguição para conseguir proteção. Por um lado, verifica-se a criminalização do refúgio com a criação de centros de detenção e, por outro, a criação de estratégias de contenção, como acordo firmado entre a União Europeia e a Turquia³², e a securitização do refúgio no sentido de que a chegada dos refugiados representa uma ameaça identitária e à cultura nacional.

Várias são as ideias que originam uma visão negativa sobre os imigrantes e refugiados, dentre as quais podemos citar algumas: eles roubam empregos dos nacionais; geram precarização dos serviços públicos para a população local por ter mais pessoas para atender; aumentam os gastos com serviços públicos; alteram a cultura local ao manterem suas tradições³³; refugiados são fugitivos; medo de atentados terroristas, já que em países como a França, tais episódios foram frequentemente associados a imigrantes, dentre outras.

No cenário brasileiro, a precariedade dos serviços públicos tem aumentado o sentimento nacionalista, que é associado à disputa por recursos. A chegada de

³² O acordo previa que, para cada sírio que voltasse ao território turco, a União Europeia deverá realocar outro refugiado sírio que está na Turquia. A ONU expressou preocupação sobre o envio de indivíduos de um país para outro sem garantia de proteção aos refugiados (O Globo, s.d.).

³³ Exemplo clássico é a postura do governo da Dinamarca, que defende a busca por uma sociedade homogênea, impelindo aos imigrantes, geralmente muçulmanos, à política de assimilação cultural por meio de ações como: proibição de véus islâmicos, a negação da cidadania a quem recusar aperto de mão das autoridades nas cerimônias de naturalização (WALLIN, 2018).

imigrantes frequentemente é associada ao aprofundamento da crise econômica que vivencia o país, o que torna a situação deles ainda mais desfavorável. Em um vídeo que circula na internet (BRASILEIRO, 2015), um homem aborda um frentista haitiano em Porto Alegre, falando sobre o desemprego no país e ironiza ao dizer que o haitiano é muito competente para estar empregado, pois no Brasil tem milhões de brasileiros desempregados.

Neste caso, desconsidera-se a contribuição de imigrantes e refugiados na economia do país por meio do empreendedorismo - pois compram de fornecedores brasileiros e contratam brasileiros - da experiência profissional, capital cultural, além de contribuírem com o Estado mediante o pagamento de impostos e no consumo de bens e serviços (ACNUR, 2018).

Contudo, as conjunturas de crise econômica, os discursos da escassez de recursos, a possibilidade de miscigenação e os preconceitos religiosos, de raça e de raízes econômicas têm aumentado um movimento de xenofobia em escala mundial, fomentada pela mídia, pelos políticos e pela própria sociedade civil. Poggi (2013), ao estudar o fenômeno do neofascismo, na figura de suas organizações, procurou mostrar que a sociedade civil não é um terreno restrito às relações pacíficas pautadas no consenso e constata que

Apostando em estratégias variadas sofisticadas de construção da cultura, as organizações atuais vão mobilizando um contingente crescente, alimentando-se das mazelas estruturais do próprio sistema e da complacência gerada pelo preconceito, pela xenofobia e pelo furor contrarrevolucionário impressos na democracia liberal. Através da produção de materiais de mídia, cultos religiosos, comícios, eventos culturais ou atentados terroristas, organizações neofacistas promovem e incentivam a violência e a eliminação daqueles que não se encaixam no padrão humano político envisioned (POGGI, 2013).

A mídia televisiva e a internet têm divulgado movimentos neofacistas e de xenofobia contra refugiados e imigrantes no mundo. Na Europa, em 06 de fevereiro de 2016, grupo islamofóbico organizou manifestação contra refugiados em algumas cidades. No Brasil, é importante citar a manifestação ocorrida na Avenida Paulista, em São Paulo, no dia 02 de maio de 2017, contra a nova lei de imigração, ocasião em que os manifestantes gritavam contra a “islamização”, demonstração clara de intolerância religiosa. Foram noticiados ainda outros ataques pontuais de brasileiros a imigrantes em algumas cidades brasileiras. Em 2018, foram mais latentes manifestações de ódio contra os venezuelanos na

cidade de Pacaraima/RR³⁴, onde teve episódios de expulsão de venezuelanos ao som do canto do hino nacional dos moradores, além de algumas reportagens jornalísticas noticiarem caso de ataques aos acampamentos deles.

O próprio presidente Jair Bolsonaro, em março de 2019, em visita aos Estados Unidos para tratar de assuntos diplomáticos com o presidente norte-americano, deu uma entrevista a uma TV americana em que declarou que “a maioria dos potenciais imigrantes não têm boas intenções ou não pretendem fazer o melhor” (ENTREVISTA, 2019). Por mais que o presidente tenha voltado atrás em sua declaração, dizendo ser um “ato falho”, isso não pode apagar outras declarações suas que reforçam sua visão que sempre teve acerca destes segmentos populacionais. Em 2015, enquanto ainda era deputado federal, se referiu da mesma maneira, considerando os imigrantes e refugiados como uma ameaça ao verbalizar que a diminuição do efetivo das forças armadas era menos gente para lidar com os marginais do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), dos haitianos, senegaleses, bolivianos e tudo que é *escória do mundo*: “A escória do mundo está chegando ao Brasil como se nós não tivéssemos problema demais para resolver” (VITOR, 2015).

No entanto, alguns países tomaram uma posição contrária. A Suécia concedeu aos solicitantes de refúgio oriundos da Síria, de 2012 a dezembro de 2015, residência permanente e o direito à reunião familiar. Esses acontecimentos trazem à tona a questão ética acerca da migração que, de acordo com Gomasca (2017), seria uma nova maneira de narrá-la.

Não aparece a ideia da ameaça e tampouco a retórica da ajuda humanitária que se reflete na miséria dos outros, com o evidente risco de reduzir o migrante e o refugiado a um problema a ser resolvido, um peso que passivamente depende da boa vontade de seus anfitriões. O ponto de partida é, finalmente, ético: é a ideia de co-pertença (co-appartenenza), a ideia de que ser cidadão significa, acima de tudo, habitar o mesmo lugar e construir onde se vive suas próprias redes sociais (GOMARASCA, 2017, p. 21).

Outro impacto negativo que afeta de forma significativa a integração local dos refugiados no Brasil é o preconceito racial, que tem origem na sua história escravocrata. A abolição da escravatura, como vimos, não possibilitou à população negra a inserção no mercado de trabalho e o acesso aos direitos sociais

³⁴ Principal ponto de chegada de venezuelanos, tendo em vista a proximidade da fronteira com a Venezuela.

que lhe permitissem obter condições materiais mínimas para sua subsistência. Não havia essa preocupação sobre seu destino, como explica Gonçalves (2018), já que em um país que buscava ser branco e capitalista, os trabalhadores negros foram exorcizados da comunidade nacional, sendo empurrados para as áreas precárias para estabelecer suas moradias e compondo um grupo à margem da sociedade criado pelo modo de produção que surgia.

O racismo, de acordo com Zamora (2012, p. 565), “consiste na ideia de que algumas raças são inferiores a outras atribuindo desigualdades sociais, culturais, políticas, psicológicas, à ‘raça’ e, portanto, legitimando as diferenças sociais a partir de supostas diferenças biológicas”.

Neste sentido, trata-se de um fenômeno caracterizado pelo poder de alguém ou uma classe de classificar o que o outro é e, para tanto, se fundamentou em argumentos científicos de bases biológicas (depreciação do corpo negro) e psicológicas, pelas quais foram atribuídas qualidades morais aos negros considerados menos inteligentes, racionais. De trabalhadores aptos ao trabalho forçado passaram a ser considerados como sujeitos preguiçosos.

O sistema político e de justiça permitiu a construção de mecanismos de perpetuação do racismo. Em 1941, foi decretada a “lei da vadiagem” que classifica como crime a ociosidade, afetando, principalmente, a população negra, excluída do mercado de trabalho. A lei foi extinta com a Constituição de 1988, mas os princípios constitucionais de igualdade não extinguiram o sistema de apartheid social que veda direitos para este grupo social.

Sendo assim, na conformação social brasileira, o branco foi tomado como paradigma de ser humano, logo, quanto mais próximo do branco, mais humanizado é o ser humano. O racismo é a operacionalização da desumanização, que nas palavras de Vergne et al. (2015) significa:

A desconstrução do lugar do outro como um não humano. A descaracterização da humanidade do outro passa não só pela cor da pele, mas pelo julgamento de hábitos, práticas cotidianas, modos de sentir e comunicar. Se o transformo em algo mais próximo do animal, é possível exterminar, pois não se trata de outro como eu³⁵ (VERGNE ET AL., 2015, p. 525).

³⁵ Os autores citam exemplos de desumanização pela mídia por meio de manchetes que comparam sujeitos negros mortos em ações policiais e insetos.

Essas práticas de desumanização do negro ocorrem diariamente na sociedade brasileira e acabam afetando também os imigrantes e refugiados. Uma reportagem do site G1, de 20 de novembro de 2016 (BELLA; CHRIST, 2016), expõe relatos de imigrantes de origem africana sobre as situações de racismo vivenciadas no Brasil, que compreendem desde preconceitos raciais no ambiente acadêmico, no banco, no transporte público, até o tratamento diferenciado no processo seletivo para emprego. Em alguns casos, o preconceito se manifestou quando as pessoas brancas evitavam aproximação com os negros. Esses fatos demonstram a pertinência de correlacionar o assunto de refúgio, migração e racismo, pois dentre as solicitações de refúgio no Brasil, em 2017, segundo dados do CONARE (2018), encontram-se pessoas de países onde há predomínio da população negra, como Angola, Senegal, Nigéria, República Democrática do Congo, Guiné Bissau e Guiné.

Alguns negros brasileiros e africanos, por terem o tom de pele mais escuro, acabam sofrendo mais preconceito do que os negros nacionais de tom mais claro. Tal fato pode ser traduzido quando uma criança congoleza, atendida pela Defensoria Pública onde a signatária trabalha, revela a sua irmã que foi questionada na escola sobre o porquê de sua pele ser mais escura que a dos demais colegas negros da turma. Stanfield (2012), comparando as sociedades com legados de escravidão africana (Brasil, Estados Unidos e África do Sul)³⁶, explica que no Brasil quanto mais claro for o marrom da cor da pele, as oportunidades de embranquecer aumentam por meio da seleção de colegas mais brancos ou de pelo menos se declarar como branco.

A desigualdade racial se expressa em diferentes aspectos, assim como influencia no mercado de trabalho. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínuas (PNUD) (IBGE, 2019) revela que, no 4º trimestre de 2018, o contingente de desocupados³⁷ no Brasil correspondia a 12,2 milhões de pessoas, sendo 51,7% de pardos, 12,9% de pretos e 34,6% de brancos. Tal realidade

³⁶ Stanfield (2012) faz um estudo etnográfico do racismo no Brasil, Estados Unidos e África do Sul.

³⁷ De acordo com o IBGE, são classificadas como desocupadas na semana de referência as pessoas sem trabalho em ocupação nessa semana que tomaram alguma providência efetiva para conseguir no período de referência de 30 dias, e que estavam disponíveis para assumi-lo na semana de referência. Consideram-se, também, como desocupadas as pessoas sem trabalho em ocupação na semana de referência que não tomaram providência efetiva para conseguir-lo no período de referência de 30 dias porque já o haviam conseguido e iriam começá-lo em menos de quatro meses após o último dia da semana de referência (IBGE, 2019, p. 3)

apresentada denota, segundo expõe Stanfield (2012), que as sociedades com legados da escravidão africana fazem com que seus membros acreditem que a pele de cor branca constitui o privilégio cognitivo, social, emocional, econômico, definitivo na sociedade, enquanto que a pele de cor negra constitui a forma definitiva de desvalorização desse privilégio.

O racismo é um fenômeno que faz parte da história da sociedade brasileira, tendo reflexos na conjuntura societária atual, com novos conformes, mas não perdendo a sua essência de inferiorização do negro. Vergne et al. (2015), partindo da estratégia metodológica da bricolagem, apontam que a imposição da imagem desqualificante do negro se reatualiza nas estratégias de marketing, no padrão de beleza e na sua construção como suspeito de atos criminosos. Assim, concluem os autores que “nosso mito de nação sem conflitos não se encaixa na realidade de um país de imensas desigualdades (...)” (Ibid., p. 525). Os autores apontam para o *genocídio* da população negra, mas esclarecem que este termo envolve mortes anteriores ao extermínio que deixam marcas na cultura, como a ausência de reflexão, a invisibilização do problema e o silenciamento da dor.

A despeito de sabermos que o Brasil ainda é um país racista, vários estudos apontam para a inexistência de racistas, o que seria um “racismo à brasileira” conforme aponta Zamora (2012), pois as pessoas declaram que o preconceito racial existe, mas não se assumem racistas. O mito da democracia racial frequentemente sustenta discursos resistentes à reparação das desigualdades, aqui entendidas não somente como econômicas, mas também sociais, cultural, política e ideológica. Exemplo clássico é o debate que se trava em torno da política de cotas para negros e pardos nas universidades públicas e concursos públicos. Ao mesmo tempo, a existência das cotas é usada como argumento para recair sobre o próprio negro a culpa pelo racismo. Bento (2002) chama a atenção para o fato de que há uma falta de reflexão sobre o papel do branco nas desigualdades raciais, colocando-as como um problema só do negro.

O racismo está presente em episódios chamados de solidariedade seletiva referente a situações de preconceito. Quando se trata de manifestação de preconceito contra um imigrante e refugiado, a mobilização popular de solidariedade tende a se concentrar naqueles que são brancos. Toma-se como exemplos a mobilização popular em repúdio ao ataque da PM a um restaurante palestino, em São Paulo, no ano de 2016 e ao episódio de xenofobia, que

envolveu um refugiado sírio no bairro de Copacabana, em 2017. De forma contrária, a mesma repercussão social e midiática não foi dada ao caso dos haitianos, em São Paulo, que sofreram um ataque à base de armas de fogo em 2017.

O racismo é a base da criminalização da população negra no país, representada pela seletividade do sistema penal. Pesquisa do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (InfoPen) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (INFOPEN,2017) apresentou dados atualizados, até junho de 2016, sobre a população carcerária brasileira, que totalizava 726.712 pessoas. As informações sobre raça, cor e etnia estavam disponíveis para 493.145 pessoas, sendo 64% composta por pessoas negras. A mesma pesquisa mostra informações acerca da escolaridade para 70% da população privada de liberdade no Brasil (ou 482.645 pessoas), sendo que 75% delas não acessou o ensino médio.

O racismo no Brasil é eivado de violência e tem impacto na letalidade da população negra. O Atlas da Violência de 2017³⁸, lançado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revela que, de cada 100 pessoas que sofrem homicídio no Brasil, 71 são negras. No grupo dos 10% com maiores chances de serem vítimas fatais, os negros correspondem a 78,9% em comparação aos não negros. Entre 2005 e 2015, houve um crescimento de 18,2% na taxa de homicídios, enquanto a mortalidade de indivíduos não negros diminuiu 12,2%. A violência contra as mulheres também incide de forma mais significativa nas mulheres negras, já que a mortalidade delas aumentou 22% (5,2 mortes para cada 100 mil mulheres negras), no período entre 2005-2015, enquanto nas mulheres não negras teve uma redução de 7,4% (3,1 mortes para cada 100 mulheres não negras).

Tal consideração nos faz remeter que os direitos previstos em lei, que visam defender os direitos de cidadania dos negros, não são suficientes para efetivá-los. O racismo em sociedades com legados escravistas não é uma questão meramente legal, isto é, não basta a aprovação de um aporte legislativo e político de defesa da igualdade e contra a discriminação racial, se o respeito cultural dominante pelos interessados não for praticado (STANFIELD, 2012).

³⁸ Esta publicação analisou os dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, que traz informações sobre incidentes até ano de 2015.

Deste modo, entendemos que a construção de justiça não perpassa somente o campo jurídico, mas todas as esferas da vida social. Movimentos de resistência tem marcado a luta contra a desigualdade racial e ainda se mostram demasiadamente necessários. A lei brasileira de refúgio deu ao Brasil o status de país acolhedor no cenário internacional, o que provavelmente tem favorecido a entrada de imigrantes e refugiados que, ao se depararem com as dificuldades da integração local, acabam por ocupar posição de subalternidade em relação a outros grupos sociais.

2

Infância e adolescência migrante e refugiada: a (des)proteção internacional

Neste capítulo, primeiramente, abordaremos a construção dos direitos fundamentais da criança no contexto internacional, baseada em uma concepção idealizada da infância. Assim, pode-se observar como a visão sobre a criança perpassa por uma tensão entre criança enquanto sujeito de direito, por um lado e, por outro, mero objeto de proteção de adultos, sem capacidade de agência. A legislação internacional influenciará os ordenamentos jurídicos nacionais, delineando, com similaridades e diferenças, a forma de (des)proteção de crianças e adolescentes que impactará diretamente naquelas migrantes e refugiados.

2.1

Regime Internacional dos Direitos da Criança: evolução e tensões acerca da percepção sobre a criança

Por regime internacional entende-se, segundo Krasner (2012), como um “conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p. 93). No caso específico de crianças e adolescentes, o regime internacional vai sendo construído conforme o entendimento da cultura ocidental sobre a infância.

Sobre a ideia de infância, cabe citar Ariès³⁹ (2012) que, ao se referir as idades da vida⁴⁰, descreve que a primeira idade é a infância, fase que planta os dentes e que dura do nascimento até os sete anos. O que nasce nessa idade chama-se “enfant” (criança), que significa não falante, já que nesta idade a criança não pode falar ou não consegue se expressar perfeitamente porque não tem a dentição formada. Deste modo, pode-se concluir que o termo infância, derivado de

³⁹ Philippe Ariès foi um historiador francês, cujos estudos sobre a infância foram pautados nas análises de obras de arte produzidas entre os séculos XIII e XVII. Sua contribuição principal foi dissertar que a ideia de infância foi uma construção social.

⁴⁰ Explicação dada pelo autor a partir dos textos da Idade Média.

“enfant” determinou o lugar da criança de não ser ouvido, que demarcou os rumos do trato da infância ao longo da história.

O cenário pós-Primeira Guerra Mundial delimitou uma preocupação dos organismos internacionais recém-instituídos com os Direitos Humanos, incluindo o de crianças. Um dos primeiros documentos a reconhecer os direitos das crianças foi o Tratado de Versalhes⁴¹, na parte XIII, em que foi instituída a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que adotou instrumentos jurídicos de proteção ao trabalho das crianças. A organização aprovou algumas convenções neste sentido, que foram ratificadas, posteriormente, pelo Brasil, tais quais: “Idade Mínima para admissão nos Trabalhos Industriais”, em 1919; “Trabalho Noturno dos Menores na Indústria”, em 1919; “Sobre a Idade Mínima para Admissão de Menores no Trabalho Marítimo”, em 1920, que foi revista em 1936.

Com o objetivo de angariar recursos para atendimento das crianças acometidas pela I Guerra, como crianças órfãs e vítimas de bombardeio, foi fundada na Inglaterra, em 1919, por Eglantyne Jebb, a organização não governamental ‘Save the Children’. No ano seguinte, foi estabelecida em Genebra a União ‘Save the Children Internacional’, que propôs uma declaração que reivindicava os direitos da criança e convenceu a Liga das Nações (que posteriormente se tornaria ONU) a adotá-la na Declaração de Genebra dos Direitos da Criança (UNICEF, 2009).

Portanto, o Regime Internacional de Direitos da Criança teve início com a proclamação da Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, aprovada em 26 de setembro de 1924 pela Liga das Nações, surgindo da necessidade de se olhar para a situação das crianças no contexto pós-guerra.

A Declaração afirmou “a necessidade de proclamar à criança uma proteção especial” e estabeleceu cinco princípios: direitos da criança aos meios para seu desenvolvimento material, moral e espiritual; ajuda especial em situações de fome, doença, incapacitação, orfandade ou delinquência; prioridade no atendimento em situações de risco; proteção contra exploração; e educação em um ambiente que inspire um sentido de responsabilidade social.

Este documento impõe deveres à humanidade, evocando, segundo Tabak e Carvalho (2018), imperativos morais aos adultos em relação às crianças. A

⁴¹ Tratado de paz assinado pelas potências europeias que encerrou oficialmente a Primeira Guerra Mundial.

declaração teve uma importância histórica devido ao seu pioneirismo no reconhecimento dos direitos da criança, mas seu conteúdo descreve uma infância vulnerável e fraca, objeto de proteção dos adultos.

Em 11 de dezembro de 1946, a já então criada Organização das Nações Unidas criou o United Nations International Child Emergency Fund – UNICEF – com o objetivo de prestar assistência a milhões de crianças no período pós-guerra, na Europa, no Oriente Médio e na China. O UNICEF torna-se uma agência permanente das Nações Unidas em 1953. As palavras ‘internacional’ e ‘emergency’ foram excluídas do nome oficial, mas a sigla permanece a mesma. (UNICEF, 2018).

O compromisso com os direitos da criança foi reafirmado na Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada pela ONU, em 1948, uma vez que todos os direitos e liberdades ali elencados abarcam tacitamente as crianças. Além disso, o artigo 25 estabeleceu o direito à assistência especial para a maternidade e a infância e proteção social a todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio. Ainda assim, houve a necessidade de se instituir uma legislação própria sobre os direitos da criança, que culminou na promulgação da Declaração dos Direitos da Criança pela ONU em 20 de novembro de 1959.

Esta Declaração ampliou o rol de direitos voltados para a criança, baseando-se em dez princípios: da universalização dos direitos; proteção especial para seu desenvolvimento físico, mental e social, considerando o interesse superior da criança; direito ao nome e a uma nacionalidade; à alimentação, moradia, saúde; educação para crianças deficientes; de crescer sob o cuidado dos pais; à educação escolar gratuita e lazer; prioridade para receber socorro; proteção contra quaisquer formas de abandono, crueldade e exploração do trabalho e o direito a crescer em um ambiente de tolerância, justiça entre os povos, paz e fraternidade (ONU, 1959).

Este documento apresenta como pontos relevantes a mudança de paradigma, ao reconhecer a criança como sujeito de direitos e o estabelecimento do ‘Interesse Superior da Criança’⁴² como princípio norteador para promulgar leis

⁴² Este princípio, segundo Pereira (2008), tem origem no instituto “*parens patriae*” e era utilizado pelo rei da Inglaterra para proteger aqueles que não podiam se proteger sozinhos. No século XIV, essa função foi delegada ao Chanceler. Este tinha a função de proteger as crianças e os *loucos*. No século XVIII, a proteção infantil foi separada da dos *loucos*. Em 1836, este princípio foi oficializado na Inglaterra. Nos Estados Unidos, este princípio está relacionado às ações do juiz.

voltadas à proteção da infância. Segundo Lopez-Contreras (2015), o Interesse Superior da Criança

Se puede definir como la potenciación de los derechos a la integridad física y psíquica de cada uno de los niños y niñas, persiguiendo la evolución y desarrollo de su personalidad en un ambiente sano y agradable, que apremie como fin primordial el bienestar general del niño o niña. En otras palabras, se puede indicar que hace referencia al bienestar de los niños y niñas, prevaleciendo sobre cualquier otra circunstancia paralela por la cual se tenga que decidir (LOPES-CONTRERAS, 2015, p. 55).

A partir desta definição, entende-se que este princípio tem como objetivo considerar, no momento de uma decisão, a necessidade e o melhor interesse da criança e do adolescente. E de acordo com o autor, não importa se o assunto relativo à criança é administrativo, judicial, penal, laboral, civil, familiar, devendo o operador/funcionário priorizar o melhor interesse. Apesar da declaração de 1959 restringir a aplicação deste princípio na elaboração de leis, há de se destacar a importância de introduzi-lo no direito internacional, servindo de base para legislações futuras afetas à criança.

Cabe destacar o papel de proteção que a Declaração atribui à família, em seu 6º princípio, ao preconizar que a criança, sempre que possível, deverá crescer sob os cuidados dos seus pais e, em qualquer caso, em um ambiente de afeto e segurança moral e material (ONU, 1959). A separação da criança com pouca idade de sua mãe só ocorrerá em casos excepcionais que, no entanto, não são discriminados no texto da declaração. Sendo assim, é apresentada uma noção idealizada de família, caracterizada pela ausência de conflitos, no qual só se oferece proteção. Tal ideia é reforçada no mesmo artigo quando este estabelece que a sociedade e as autoridades públicas têm o dever de cuidar especialmente das crianças sem família e das que careçam de meios de subsistência, excluindo, portanto, os outros grupos de crianças.

Além disso, a Declaração, assim como a de 1924, manteve uma abordagem assistencialista devido ao fato de a criança, nestes documentos, ser considerada um ser imaturo e irracional, que demanda intervenção dos pais e do Estado, de forma que não é dada atenção a sua participação como sujeito ativo. O seu preâmbulo estabelece que a criança deve ter uma infância feliz, denotando que, para isso, basta o alcance dos dez princípios ali estabelecidos, sem dimensionar a diversidade cultural e modos de vida das diferentes sociedades.

De qualquer forma, não se pode negar a importância da Declaração de 1959 no reconhecimento dos direitos da infância, no entanto, este documento não criou obrigações para os Estados signatários, figurando apenas como uma recomendação, assim como a declaração de Genebra de 1924. As convenções e tratados, ao contrário, têm um caráter impositivo e exigem contrapartidas dos Estados ratificadores.

A necessidade de proteção especial às crianças também foi declarada no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 (artigo 24), na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (artigo 19)⁴³ e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1976 (artigo 10). A Organização das Nações Unidas, estimulada por ONGs engajadas no movimento pelos direitos da criança, declarou o ano de 1979 como o Ano Internacional da Criança, visando dar visibilidade para as informações relacionadas à criança e incentivar ações sobre seus direitos, incluindo a construção de uma convenção sobre os direitos da criança.

Hammarberg (1990) expõe que, entre os motivos que influenciaram a busca pela construção de uma Convenção sobre os direitos da criança foi o desejo de firmar uma obrigação para os Estados e o fato de que os padrões internacionais de proteção eram dispersos entre oito instrumentos legais. Mas o principal argumento, segundo ele, para separar o direito internacional dos direitos humanos para as crianças foi a realidade apresentada pelos relatórios de todo o mundo que indicavam que as crianças precisavam de direitos especiais em razão da sua vulnerabilidade.

A construção do texto da Convenção sobre os Direitos da Criança foi um processo demorado, iniciando-se em 1978, quando o governo da Polônia apresentou um texto preliminar à Comissão de Direitos Humanos da ONU. Devido a críticas ao projeto inicial, foram criados grupos de trabalho (GTs) compostos pelos países e organizações internacionais não governamentais (Oings)⁴⁴, que se reuniram uma vez por ano entre 1980 e 1987. As organizações internacionais governamentais (UNICEF, OIT, OMS, ACNUR, entre outras)

⁴³ O Pacto de 1966 e o Pacto San José da Costa Rica (Convenção de 1969) enunciam que a responsabilidade pela proteção da criança é solidária entre família, sociedade e Estado.

⁴⁴ De acordo com os autores, tiveram mais participação as seguintes organizações: *Defense for Children International* e *Bureau International Catholique de l'Enfance and Save the Children*.

estiveram presentes em algumas sessões da leitura do texto final (ROSEMBERG; MARIANO, 2010).

Rosemberg e Mariano (2010) ressaltam que as participações dos países também foram diferenciadas com predominância de países ocidentais e, em menor quantidade, os africanos. Essas participações se deram em um contexto de negociações tensas entre países com diferentes interesses, desiguais em acesso a recursos e poder e diversidade sobre a concepção de infância e direitos da criança.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. A Convenção define *criança* como todo o ser humano menor de 18 anos, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes e reconhece que a criança é titular de direitos fundamentais, necessitando de proteção especial por sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Apresenta como princípios a não discriminação de qualquer natureza; o interesse superior da criança; o respeito pelo direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento e o respeito à opinião da criança em todo processo que a afete.

O princípio do “melhor interesse da criança”, previsto no art. 3º da CDC, e já mencionado na declaração de 1959, amplia a sua aplicação para além da esfera legislativa, como as instituições públicas ou privadas de bem-estar social, o tribunal e as autoridades administrativas.

A Convenção, ratificada por 196 países⁴⁵, requer o comprometimento dos Estados signatários com a garantia dos direitos da população infanto-juvenil. Segundo Hammarberg (1990), a Convenção apresenta direitos de três tipos – três P’s:

1. Provisão: diz respeito à provisão de recursos para que o desenvolvimento da criança, isto é, direito de ter suas necessidades básicas supridas, como por exemplo, alimentação, cuidados de saúde, educação, recreação e brincadeiras;
2. Proteção: direito da criança de ser protegida contra atos nocivos, como abuso físico e mental, exploração comercial e sexual, guerra e conflitos;
3. Participação: direito de ser escutado em decisões que afetam sua própria vida.

⁴⁵ Estados Unidos não ratificou.

A convenção aumentou o rol de direitos da criança, apresentando nos seus 54 artigos os direitos civis, econômicos, sociais, políticos, culturais. Os direitos civis e políticos estão expressos no direito à identidade, ao nome, a nacionalidade, a conhecer os pais e ser educada por eles, liberdade de expressão, acesso à informação, à liberdade de pensamento, de consciência e de religião, de associação e de reunião pacífica. Os direitos sociais, econômicos e culturais referem-se aos direitos à educação, saúde, atividades recreativas, culturais e artísticas.

O reconhecimento desta gama de direitos para a criança não ficou livre de questionamentos. Rosemberg e Mariano (2010) dissertam que a coexistência de direitos de liberdade (que qualquer ser humano possui) e direitos de proteção (conferido em razão da especificidade da criança) suscitou discussões em alguns países, como a França. Isso porque, para alguns filósofos, a consagração dos direitos de liberdade, que pressupõe uma certa responsabilidade, se configura como um obstáculo à consideração da vulnerabilidade e irresponsabilidade da criança, portanto, um empecilho ao direito de proteção.

A respeito deste debate, pode-se entender que não há um conflito entre esses dois direitos, cabendo exemplificar que os direitos políticos, como sendo de liberdade, podem ser sim exercidos por crianças e adolescentes quando envolvem questões relativas a eles. Como alguns exemplos, tem o movimento de ‘Meninos e Meninas de Rua’, na década de 1980, no Brasil, que contribuiu com a promulgação da Constituição de 1988; a ocupação de estudantes nas escolas do Estado do Rio de Janeiro, em 2016, que reivindicavam melhores condições das escolas; e o engajamento de jovens norte-americanos na luta pelo controle de armas nos Estados Unidos, em 2018.

No que se refere ao dever de prover e proteger as crianças, a família é enfatizada na normativa, que a considera como grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças. No artigo 27, ao reconhecer o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social, impõe aos pais, ou a outras pessoas encarregadas, a responsabilidade de promover condições necessárias ao desenvolvimento da criança conforme suas possibilidades e meios financeiros.

Em contrapartida, a Convenção estabelece que os Estados-Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação (ONU, 1989).

Desta forma, este documento internacional reconhece que a responsabilidade pela proteção social da criança não é somente da família, mas também do Estado-parte por meio de políticas públicas. É importante destacar que, ao descrever 'condições nacionais', a convenção reconhece a limitação de recursos de alguns países, assim como no art. 4º, quando se refere a recursos disponíveis na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais por parte dos Estados, sendo significativo que a Convenção considere a possibilidade de cooperação internacional, quando necessário.

Como a adesão a Convenção pressupõe deveres para os Estados signatários, ela própria estabeleceu a criação do Comitê para os Direitos da Criança, órgão responsável por examinar o cumprimento das obrigações dos Estados-parte definidas nesta lei internacional. Para tanto, estipulou-se para esses Estados, prazo regular para apresentação de relatório que deverá conter as medidas adotadas para efetivar os direitos da criança, indicando as dificuldades para aplicação dos mesmos. São ainda definidas na Convenção regras para composição do Comitê.

Cabe destacar que, diferentemente das declarações anteriores, a Convenção reconheceu a possibilidade dos interesses da criança colidirem com os dos pais, ao prever no artigo 9º a separação da criança dos pais em decorrência, por exemplo, de maus tratos ou descuido por parte dos pais, medida que será analisada judicialmente visando atender o interesse superior da criança. Para Hammarberg (1990), o melhor interesse da criança é o principal foco da convenção, ao reconhecê-la como ser humano de igual valor, marcando o fim dos termos legais que a tornavam apenas posse de seus guardiões.

Importante se atentar para este aspecto, pois considerar a possibilidade do afastamento entre pais e filhos remete ao reconhecimento de que a família é uma instituição contraditória, porque ao mesmo tempo em que ela se apresenta como

um espaço de cuidado e proteção, é também uma arena de conflitos e de violência, de geração, gênero e decorrente de orientação sexual.

Tanto isto é factível que o documento apresentou, pela primeira vez, o Direito de Participação (Art. 12), que consiste, segundo o texto, no direito de a criança expressar suas opiniões em assuntos relacionados a ela, conforme a idade e maturidade, bem como a oportunidade de ser ouvida em todo processo judicial ou administrativo que a afete (ONU, 1989). No entanto, Tabak e Carvalho (2018) ressaltam que, na Convenção, ainda prevalece a ideia de proteção da criança vulnerável como o ser “em formação”, limitando as possibilidades de considerar as contribuições dela de maneira significativa. Desta forma, as autoras explicam:

At the same time that Article 12 from the unrc opens room for children’s participation, it still emphasises that it should vary according to their age and maturity, which traces us back to the particular conception of childhood that establishes children’s development as a progressive graduation through stages to ever greater competence and maturity (TABAK e CARVALHO, 2018, p. 129-130).

As autoras dissertam que as variáveis ‘idade’ e ‘maturidade’ assumem um significado de que quanto mais velha a criança, mais desenvolvida e madura e, portanto, mais capaz de participar da vida social. Nesta mesma linha, segue a ‘Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento das Crianças nos anos 90’, cujo compromisso é proporcionar à criança um futuro melhor. A criança é descrita como um ser inocente, vulnerável e dependente, cuja vida deve ser permeada de alegria, paz, brincadeira, aprendizagem e crescimento. O objetivo traçado, neste documento, não considera a criança como um ser potencial no presente, devendo ser moldada para se tornar um adulto produtivo e um bom cidadão. A infância é vista como uma fase de transição para a idade adulta e a criança, na sua condição de alguém imaturo, deve ser objeto de intervenção do Estado, sendo ignorada como ator social e político.

No entanto, a grande controvérsia que envolve a aplicação do direito à participação e a dificuldade dos Estados-parte em garanti-lo às crianças levou o Comitê dos Direitos da Criança a publicar, em 2009, o Comentário Geral nº 12 “The right of the child to be heard”. O objetivo geral é apoiar os Estados na implementação efetiva do artigo 12 da Convenção sobre os Direitos da Criança e, para tanto, vários apontamentos foram feitos a fim de esclarecê-lo. Sobre a norma

que assegura o direito a toda a criança “capaz de formar seus pontos de vista”, o documento explica que

This phrase should not be seen as a limitation, but rather as an obligation for States parties to assess the capacity of the child to form an autonomous opinion to the greatest extent possible. This means that States parties cannot begin with the assumption that a child is incapable of expressing her or his own views. On the contrary, States parties should presume that a child has the capacity to form her or his own views and recognize that she or he has the right to express them; it is not up to the child to first prove her or his capacity (COMITÊ DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 2009, p. 6).

O documento expõe que, ao conjugar idade e maturidade, o artigo 12 evidencia que a idade por si só não é suficiente para determinar a capacidade da criança de emitir opinião. Em relação a idade, descreve que a compreensão da criança não está ligada de forma uniforme a sua idade biológica, devendo-se considerar que a experiência, o ambiente, as expectativas sociais e culturais influenciam no desenvolvimento da sua capacidade de formar seus próprios juízos. A maturidade, por sua vez, é entendida como a capacidade de compreensão e de avaliação das implicações de uma determinada questão. Portanto, a análise da capacidade deve ser feita caso a caso, isto é, individualmente.

Assim, o Comitê enfatiza que não existe limite de idade para o direito da criança de expressar suas opiniões em assuntos que dizem respeito a ela e desencoraja os Estados a introduzirem esta limitação na lei ou na prática. Esclarece, inclusive, que a aplicação do artigo 12 implica no reconhecimento de diversas formas de comunicação não verbais como brincadeiras, linguagem corporal, expressões faciais, desenho e pintura⁴⁶. Além disso, deve-se facilitar o exercício deste direito às crianças com deficiência, indígenas e migrantes e outras que não falam a língua majoritária. Cabe destacar que a criança tem o direito de escolher exercer ou não este direito, não sendo uma obrigação⁴⁷.

⁴⁶ O Comitê faz menção a uma pesquisa “The evolving capacities of the child”, Innocenti Research Centre, UNICEF/Save the Children, Florence (2005)”, que mostrou que uma criança é capaz de formar seus pontos de vista na mais tenra infância, mesmo quando não consegue se expressar verbalmente.

⁴⁷ O Comitê estabelece que os Estados-parte devem estar cientes das possíveis consequências negativas de uma prática imprudente deste direito, particularmente em casos que envolvam crianças muito pequenas, ou em casos em que a criança tenha sido vítima de um delito, abuso sexual, violência ou outras formas de maus-tratos.

Diante do exposto, é preciso também ter uma leitura atenta, por exemplo, do art. 14 da Convenção “Os Estados Partes respeitarão os direitos e deveres dos pais e, se for o caso, dos representantes legais, de orientar a criança com relação ao exercício de seus direitos de maneira acorde com a evolução de sua capacidade” (ONU, 1989), não sendo a ‘evolução’ relacionada à idade.

O comentário geral do Comitê é muito importante para proporcionar o efetivo cumprimento do direito à participação a todas as crianças, pois o texto da Convenção, ainda que não seja a intenção dos atores que a elaboraram, denota que as variáveis ‘idade’ e ‘maturidade’, na interpretação mais literal, são condições para formar a capacidade da criança de formar seu próprio juízo. Neste sentido, a aplicação do art. 12 fica a critério dos entendimentos dos Estados-parte, tendo como consequência a tomada de decisões a respeito da vida da criança que atentam contra o seu melhor interesse.

A análise da trajetória dos direitos da criança permite avaliar que, se por um lado houve uma evolução no que se refere ao rol de seus direitos humanos, a sua proteção compartilhada entre família, sociedade e Estado e a introdução do seu direito de participação, por outro, evidenciou que a construção da ideia de infância e direitos da criança também a relegam ao papel de um ser incivilizado e vítima, que precisa ser protegido sem levar em conta suas formas de expressão e manifestação. Tal tensão vai impactar diretamente nas políticas voltadas para a criança e adolescente no Brasil e no mundo, incluindo para aquelas em situação de migração e refúgio.

2.1.1

Documentos Internacionais de Proteção a Criança Refugiada

A Convenção de 1951 não menciona a criança, contemplando todos os indivíduos refugiados independentemente da idade. Apenas em seu art. 22, define o direito à educação pública: mesmo tratamento que é dado aos nacionais quanto ao ensino primário e tratamento favorável, igual ao que é dado aos outros estrangeiros, quanto ao acesso aos estudos, reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo (ONU, 1951).

No entanto, a realidade de crianças e adolescentes em condição de refúgio evidenciou que a ausência de menção à criança nas legislações acabou se apresentando como uma lacuna na proteção deste segmento populacional, já que não foram levadas em consideração as particularidades deste grupo que necessita de uma atenção redobrada.

Na CDC, seus princípios e direitos devem estar presentes em qualquer ação de proteção à criança refugiada. Em seu artigo 22, assegura proteção e assistência humanitária à criança que tente obter o status de refugiada ou seja considerada como refugiada, estando só ou acompanhada dos pais e de qualquer outra pessoa. Os Estados devem cooperar para localizar os pais das crianças refugiadas ou outros familiares visando a reunião familiar e, caso isso não seja possível, elas terão a mesma proteção de qualquer outra criança privada do convívio da família (ONU, 1989).

A CDC deu um passo importante no reconhecimento da criança refugiada, servindo de referência para a ONU lançar, em anos posteriores, documentos internacionais que tem servido de orientação para a proteção dessa criança, incluindo aquelas que se encontram desacompanhadas dos pais ou que estejam acompanhadas de outro adulto que não é seu representante legal.

Em 1994, o ACNUR lança a cartilha “Refugee Children - Guidelines on Protection and Care”, que define objetivos e práticas voltadas a proteção de criança refugiada, considerando sua necessidade de cuidado especial. As diretrizes são direcionadas para funcionários do ACNUR e para seus parceiros operacionais como as organizações voluntárias, agências da ONU e governos para atuarem no auxílio às famílias, seus filhos e a comunidade.

Tem como referência principal os direitos elencados na CDC, sobretudo, seus três princípios: melhor interesse, não discriminação e participação. O melhor interesse diz respeito à formulação de políticas pelo governo e as decisões tomadas sobre as crianças em uma base individual. Sobre a participação, apresenta interpretação limitada sobre o exercício deste direito ao prever que as crianças têm maior participação na tomada decisão conforme o aumento da idade e da maturidade⁴⁸.

⁴⁸ Em outra parte do documento, é descrito que os maiores de 16 anos têm geralmente maturidade para tomar suas decisões, superior a 9 ou 10 anos podem ser capazes de fazer escolhas racionais e abaixo de 9 ou 10 podem não estar suficientemente maduros para um julgamento independente,

De acordo com as diretrizes, crianças são vulneráveis, dependentes, estão se desenvolvendo e as refugiadas estão mais suscetíveis à violência, doenças, desnutrição e desintegração de estruturas familiares e comunitárias. O documento contém 184 páginas que abordam os seguintes temas: direitos da criança; cultura; bem-estar psicossocial; saúde e nutrição; prevenção e tratamento de deficiências; liberdade pessoal e segurança; status legal; crianças desacompanhadas; soluções duráveis e estrutura operacional.

Sobre o status legal, afirma que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 se aplicam ao refugiado independentemente da idade e aquelas desacompanhadas requerem uma atenção especial por ser mais difícil determinar seu status. Mas faculta ao Estado a aplicação de três possibilidades de concessão de refúgio, ao passo de que inclui a possibilidade de deportação:

Dependendo da lei do estado, à criança em busca de refúgio pode ser concedido o Estatuto de refugiado em razão do fundado temor de perseguição conforme definido na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, na Convenção da OEA ou na declaração de Cartagena de 1984. Se a solicitação de refúgio for negada, a criança poderá ter o status de imigração concedido por outra razão humanitária ou receber uma ordem de rejeição ou de deportação (ACNUR, 1994, p. 98).

As determinações do status das crianças desacompanhadas dependerá do grau de desenvolvimento mental e maturidade da criança. A avaliação necessária deve ser realizada por um especialista com conhecimento do desenvolvimento e comportamento psicológico, emocional e físico das crianças, considerando que elas podem manifestar seus medos diferentemente dos adultos. Ao tratar sobre as crianças desacompanhadas, o documento inaugura o conceito definindo-as como “aquelas que estão separadas de ambos os pais e não estão sendo cuidadas por um adulto que, por lei ou costume, seja responsável por fazê-lo” (ACNUR, 1994, p. 121). São previstas ainda ações específicas para elas, que serão analisadas individualmente, com participação efetiva da criança.

Sobre as soluções duráveis, é informado que, se o repatriamento voluntário não for possível⁴⁹, há o benefício da integração na comunidade local. As áreas de intervenção na integração são: acesso à alimentação, serviços de

mas têm a chance de se expressar. Em cada caso, porém, a maturidade mental deve ser determinada à luz do contexto pessoal, familiar e cultural (ACNUR, 1994).

⁴⁹ O documento define que a repatriação voluntária é a solução mais desejável por permitir a restauração de laços culturais e étnicos no país de origem.

saúde; à educação e fortalecimento da comunidade de refugiados para que os adultos possam proteger seus filhos.

A preocupação com a criança refugiada teve mais evidência a partir da década de 1990, mais especificamente com o Relatório Graça Machel de 1996, que abordou o impacto dos conflitos armados na infância, objetivando propor formas de amenizá-los. O relatório expôs que as crianças não são meras espectadoras dos conflitos, mas por eles são afetados diretamente, seja por meio do genocídio contra civis, da violência sexual, da fome e das doenças, ou pelo recrutamento de jovens para serem combatentes (MACHEL, 1996).

Em seu percurso metodológico, a especialista efetuou seis consultas regionais junto a governos, OINGS, a mulheres e crianças afetadas pelo conflito armado, visando determinar as prioridades ao nível regional referentes às crianças e chamar a atenção dos Governos, políticos e líderes de opinião. Realizou, pessoalmente, visitas guiadas a áreas afetadas pelos conflitos e a campo de refugiados, onde se encontrou com representante dos governos, ONGs, organizações comunitárias, grupos religiosos, instituições nacionais e com crianças e suas famílias. Recebeu apoio dos governos e de organismos internacionais, além de ter participado de grupos de trabalho e seminários.

A relatora sinaliza alguns dos mais graves impactos dos conflitos armados, descrevendo-os e emitindo recomendações específicas direcionadas para os governos e agências humanitárias visando atenuá-los. As preocupações são: Recrutamento de crianças para serem combatentes nos conflitos, mensageiras, espiões e, no caso das meninas, serem usadas para préstimos sexuais e forçadas a se casarem; A situação das pessoas refugiadas e deslocadas internas, que enfrentam diversas adversidades no processo de deslocamento; Exploração sexual e violência com base no sexo; Minas terrestres e engenho por explodir, cujo uso em larga escala tem efeitos destrutivos para crianças e adolescentes; Sanções econômicas que podem gerar escassez de recursos (alimentos, insumos de saúde); Desnutrição e doenças causadas pela interrupção no fornecimento de alimentos; O impacto psicossocial da violência nas crianças; e Educação que é afetada pelo conflito em virtude de, por exemplo, destruição de escolas, fugas e morte de professores (MACHEL, 1996).

Foi recomendada a ratificação da CDC pelos estados que ainda não o fizeram, além de outras recomendações aos governos, agências humanitárias e a

sociedade civil. Destaca-se ainda a necessidade de prevenção dos conflitos mediante ações como educação para a paz, desmilitarização e alerta antecipado.

O relatório deu visibilidade à realidade das crianças e adolescentes atingidos pelos conflitos armados. As recomendações para minimizar seus efeitos, porém, não vigoraram como uma obrigação para os Estados, mas também serviram de base para a orientação dos documentos da ONU relativos às crianças refugiadas.

Preocupado com a quantidade crescente de criança refugiada desacompanhada, o ACNUR publica, em 1997, as 'Diretrizes sobre políticas de proteção e procedimentos para lidar com crianças desacompanhadas em busca de asilo', que também tem como princípio básico para a atuação o melhor interesse da criança. Utilizando o mesmo conceito de crianças desacompanhadas das diretrizes de 1994, estabeleceu a garantia do acesso delas ao território. O procedimento de identificação envolve descobrir se a criança está desacompanhada e, depois, se ela é solicitante de refúgio. Se for o caso, a solicitação deve ser processada de forma rápida e mais adequada possível.

Determina que sua identificação deve ocorrer logo nos portos de entrada e registradas por meio de entrevistas realizadas por profissionais e intérpretes qualificados e treinados na área da infância, além de lhe ser nomeado um guardião perito na área de educação infantil de modo a atuar no seu melhor interesse. As entrevistas devem coletar dados biográficos, a história social e familiar, circunstâncias em que a criança foi encontrada, sua condição física, saúde e histórico médico, educacional, entre outros quesitos. O direito à participação deve ser respeitado.

O documento preconiza o rastreamento dos pais e da família o mais cedo possível, devendo-se solicitar o serviço das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha, sempre se atentando para assegurar que a circulação de informações não prejudique a segurança das pessoas. Estatísticas sobre crianças desacompanhadas devem ser mantidas e atualizadas de forma regular e divulgadas entre as agências e autoridades relevantes.

Foram ainda previstos itens a serem observados como acomodação, proibição da detenção, cuidado em saúde, educação e identificação das soluções duráveis. Sobre o status, é essencial que as crianças tenham prioridade e uma decisão rápida e justa. Salienta que por não ser juridicamente independente, a

criança que busca refúgio deve ser representada por um adulto que conheça seu passado e que promova seus interesses, devendo-se “*essa prática ser aplicada a todas as crianças, incluindo aquelas entre os dezesseis e os dezoito anos, mesmo quando o pedido de refúgio é processado nos termos dos procedimentos normais para adultos*” (ACNUR, 1997, p. 12).

O Comitê sobre os Direitos da Criança lançou, em 2005, o comentário geral nº 6 “Treatment of unaccompanied and separated Children outside their country of origin” para fornecer orientações aos Estados sobre as obrigações decorrentes da CDC para com este segmento populacional, com referência aos princípios do melhor interesse, da não discriminação, do direito da criança de se expressar livremente⁵⁰, da sobrevivência e desenvolvimento e da não devolução⁵¹.

Apesar de os documentos anteriores reconhecerem a existência de crianças que estejam acompanhadas por um adulto que não é seu familiar ou representante legal, o comentário geral foi o que introduziu o conceito de crianças separadas classificando-as como

sendo crianças, conforme definido no artigo 1 da Convenção, que foram separadas de ambos os pais ou de seu cuidador principal, mas não necessariamente de outros parentes. Estes podem, portanto, incluir crianças acompanhadas por outros membros adultos da família” (COMITÊ DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 2005, p. 6).

Aplica-se a todas as crianças separadas ou desacompanhadas que se encontram fora de seu país de nacionalidade, ou se apátrida, fora de seu país de residência habitual.

O parecer foi motivado pelo número crescente de crianças nestas situações e pela identificação de lacunas de proteção a elas, tais como: maiores riscos de exploração e abuso sexual, recrutamento militar, trabalho infantil e detenção, discriminação e privação de seus direitos básicos, como alimentação, moradia, saúde e educação, dentre outras, como o acesso negado ao território e aos procedimentos de asilo.

⁵⁰ Para que esta expressão seja bem informada, as crianças devem receber todas as informações relevantes sobre os procedimentos de refúgio, serviços disponíveis, cuidados e acomodação, e representação legal.

⁵¹ Respeito ao princípio da não devolução, inclusive para estados onde há risco de recrutamento de crianças para atuarem em conflitos armados.

As obrigações aplicam-se a todos os ramos do governo (executivo, legislativo e judiciário) e incluem a de estabelecer legislação nacional; estruturas administrativas; e a necessária pesquisa, informação, compilação de dados e atividades abrangentes de treinamento para apoiar tais medidas. Tais obrigações legais são tanto de natureza negativa, que obriga que os Estados se abstenham de medidas que infrinjam os direitos dessas crianças, quanto positiva, que exige a adoção de medidas para garantir o gozo desses direitos sem discriminação.

A constituição do melhor interesse requer uma avaliação clara e abrangente da identidade da criança, incluindo sua nacionalidade, educação, origem étnica, cultural e linguística, vulnerabilidades específicas e necessidades de proteção. O processo de avaliação deve ocorrer em um ambiente amigável e seguro por profissionais qualificados, treinados em técnicas de entrevista sensíveis à idade e ao gênero. Em seguida, deve-se nomear um responsável legal o mais breve possível. Logo, a criança só deve ser encaminhada para asilo ou outros procedimentos após a nomeação de um tutor.

Em resposta às necessidades específicas de proteção, o comentário elencou como itens a avaliação inicial; designação de um representante legal; os arranjos de cuidado e acomodação; acesso à educação formal e informal em todos os níveis; direito a um padrão de vida adequado; direito à saúde; prevenção do tráfico sexual e outras formas de exploração e prevenção contra o recrutamento para o conflito armado; prevenção contra a privação de liberdade.

A avaliação inicial implica na identificação da criança, além de nos pontos de entrada, logo que sua presença no país se torne conhecida pelas autoridades. Deve ocorrer o mais cedo possível, inclusive na fronteira, para realizar atividades de rastreamento familiar. Logo após a identificação, um guardião deve ser designado e este, enquanto profissional qualificado, deve ser consultado e informado de todas as ações tomadas a respeito da criança sob sua guarda. Quando a idade e a maturidade da criança permitirem, deve ser concedida a oportunidade de uma entrevista pessoal com um funcionário qualificado antes que qualquer decisão final seja tomada. O documento também tratou do reagrupamento familiar e das soluções duradouras, que também devem ser implementadas rapidamente e imediatamente após a avaliação.

Importante destacar que o comentário chama a atenção para que a definição de refugiado na Convenção de 1951 seja interpretada de maneira

sensível à idade e ao gênero, levando em conta os motivos particulares e as formas e manifestações da perseguição sofridas pelas crianças:

Persecution of kin; under-age recruitment; trafficking of children for prostitution; and sexual exploitation or subjection to female genital mutilation, are some of the child-specific forms and manifestations of persecution which may justify the granting of refugee status if such acts are related to one of the 1951 Refugee Convention grounds (COMITÊ DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 2005, p. 21).

O comentário geral é um norteador para a proteção das crianças desacompanhadas e separadas em condição de refúgio, todavia, Bhabha (2014) explica que ele não é uma lei vinculativa e sim “soft law”, uma interpretação das obrigações vigentes para estabelecer uma orientação para o desenvolvimento de políticas nacionais.

O ACNUR, em maio de 2008, lança as ‘Guidelines on determining the Best Interest of the Child’, que visa oferecer uma orientação sobre como aplicar na prática o princípio do melhor interesse da criança, tomando como referência a aplicação nos sistemas de proteção infantil domésticos.

Como é de responsabilidade dos Estados promover e implementar esses sistemas, a publicação auxilia o ACNUR e seus parceiros a fortalecê-los utilizando mecanismos para identificar o melhor interesse da criança antes de tomar decisões a respeito da vida dela. Assim, define que uma

“Determinação do melhor interesse” (BID) descreve o processo formal com salvaguardas processuais rigorosas, concebidas para determinar os melhores interesses da criança para decisões particularmente importantes que afetam a criança (ACNUR, 2008, p. 8).

Devem ser facilitados a participação adequada de crianças sem discriminação e envolvimento de tomadores de decisão especialistas na área. O ACNUR deve realizar a ‘Determinação do Melhor Interesse’ em ações que afetam as crianças sob sua competência nestas situações: Identificação de soluções duradouras mais apropriadas para crianças refugiadas desacompanhadas e separadas; Cuidados temporários para crianças desacompanhadas ou separadas em situações excepcionais; Possível separação de uma criança de seus pais contra a sua vontade.

O documento expõe que o resultado do rastreamento familiar é crucial para a determinação da solução duradoura. Ele deve ter um tempo razoável para

ocorrer, e começar logo após a identificação da criança desacompanhada ou separada. O ACNUR deve conduzir a BID no prazo máximo de dois anos, a partir do momento da identificação. É importante uma abordagem individual, pois, para crianças mais novas, esse prazo máximo é muito longo (ACNUR, 2008).

Quanto aos cuidados temporários, a criança deve recebê-los até que haja a reunificação familiar, sendo tais cuidados baseados sempre no melhor interesse da criança. As decisões sobre os cuidados podem basear-se em arranjos e sistemas já existentes dentro da comunidade. Situações excepcionais podem requerer uma revisão por mais de uma pessoa, tais como: se houver motivos para acreditar que a criança está exposta a abuso ou à negligência por parte do adulto acompanhante, deve-se tomar a decisão de colocá-la em outro lugar; se os arranjos de cuidados existentes não são adequados para a criança, devem ser exigidos arranjos adicionais de apoio.

Na possibilidade da separação de uma criança dos pais contra a sua vontade, são seguidas as regras estabelecidas pela CDC, isto é, a criança só será separada de seus pais contra sua vontade quando for necessário ao seu melhor interesse. A determinação do melhor interesse deve ser aplicada antes de qualquer decisão que enseje a separação. Interessante notar que, apesar de o documento mencionar os pais, a família é interpretada em sentido amplo, o que inclui outros membros da família extensa ou da comunidade.

O terceiro capítulo fornece uma orientação mais específica sobre o procedimento de Determinação de Melhor Interesse e tomada de decisões, principalmente, salvaguardas processuais; os profissionais envolvidos no processo e seus respectivos papéis; a coleta e verificação de informações sobre a criança e seu ambiente; participação da criança; entrevistas com os membros da família e outras pessoas próximas a criança; entre outras ações.

Em 2011, foi publicada pelo ACNUR as 'Diretrizes sobre proteção internacional nº 08' para tratar de solicitações de refúgio apresentadas por crianças, nos termos dos artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Estas diretrizes pretendem oferecer uma orientação legal de interpretação para os governos, profissionais de direito, tomadores de decisão e o judiciário, assim como para os funcionários do ACNUR que trabalham com a determinação da condição de refugiado. Isso porque, segundo explica o documento, a definição de refugiado

costuma ser interpretada a partir da experiência dos adultos, fato este que deixa margem para que muitas solicitações de refúgio feitas por crianças tenham sido avaliadas erroneamente ou ignoradas de maneira geral.

Estas diretrizes contemplam todas as crianças solicitantes de refúgio, que podem apresentar solicitações individuais para a condição de refugiado, sejam elas acompanhadas, desacompanhadas e separadas. A criança pode ser considerada a principal solicitante de refúgio, mesmo estando acompanhada pelos pais. Mas as circunstâncias específicas que elas enfrentam, como indivíduos com solicitações independentes, geralmente não são bem compreendidas.

O documento, assim como o comentário geral, preconiza uma interpretação sensível da Convenção de 1951 às necessidades das crianças solicitantes de refúgio, mas pondera que isso não significa que elas têm a condição de refugiado garantida automaticamente. Elas devem demonstrar seu fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política. Além disso, as crianças também podem constituir um grupo social específico e sofrerem formas de perseguição específica.

O documento traz observações sobre o fundado temor ao explicar que o termo “perseguição”, previsto na Convenção de 1951, pode incluir outros tipos de danos sérios ao solicitante. Pontua que o princípio do melhor interesse da criança requer que o dano seja avaliado sob o ponto de vista da criança. Exemplifica que maus tratos contra um adulto pode não se configurar em uma perseguição, mas no caso de uma criança, sim.

Além da análise subjetiva, a objetiva também é relevante para decidir sobre o fundado temor de uma criança tal qual conhecer a situação da criança do país de origem. No caso de uma criança que não consiga expressar seus medos ou que exagere o medo, os tomadores de decisão deverão realizar uma avaliação objetiva do risco (ACNUR, 2011).

A principal referência, em âmbito regional no continente americano para as políticas de atendimento e proteção em relação às crianças e adolescentes migrantes, é o Parecer Consultivo OC 21-14, da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre “Direitos e Garantias de Crianças no Contexto da Migração e/ou em Necessidade de Proteção Internacional”, de 19 de agosto de 2014.

Este parecer foi solicitado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) a fim de que fossem definidos padrões, princípios e obrigações dos Estados em relação aos Direitos Humanos de crianças e adolescentes no contexto da migração, tendo em vista o “déficit da legislação e das políticas públicas em relação a diferentes temas que se examinam neste pedido” (CIDH-21, 2014, p. 26). Dentre os motivos que o originou, foi o número crescente de meninos e meninas que migram para outros países da América Latina e Caribe, alguns com os pais e outros de forma desacompanhada e separada.

Os quatro princípios reitores da Convenção sobre os Direitos da Criança - não discriminação, interesse superior da criança, respeito ao direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento e respeito à opinião da criança em todo procedimento que a afete - devem estar presentes nas medidas de proteção à criança migrante.

Segundo a Corte, mesmo que os Estados possuam discricionariedade para determinar suas políticas migratórias, estas devem respeitar os direitos humanos. O parecer toma como referências principais a CDC, os tratados relativos à proteção dos Direitos Humanos nos Estados americanos⁵² e o Comentário Geral nº 6 do Comitê dos Direitos da Criança em diversos aspectos, como o conceito de criança desacompanhada e separada; a interpretação da definição de refugiado à luz da idade e gênero, o procedimento de avaliação inicial da criança; a designação rápida de um tutor.

Para o reconhecimento da condição de refugiado, a Corte utiliza a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 e menciona a importância de se levar em conta o conceito ampliado de refugiado descrito na Declaração de Cartagena de 1984. Assim como os documentos anteriores, reconhece que as crianças são titulares do direito de solicitar e receber asilo e de solicitar em território estrangeiro, em seu próprio nome, o reconhecimento da condição de refugiado, estando acompanhada ou não. Além disso, devem ser considerados elementos de interpretação relacionados às formas específicas de perseguição contra crianças. (CIDH, 2014, §80).

⁵² Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Convenção Americana sobre direitos humanos; Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, entre outros.

Deve-se permitir que a criança peticione o pedido de asilo ou o estatuto do refugiado, que ela não seja devolvida a território onde corra risco e que possa receber proteção internacional quando se enquadrar nos critérios, podendo se beneficiar da reunião familiar, que só deverá ocorrer atendendo ao princípio do melhor interesse da criança. Nesse sentido, o acesso da criança ao território deve ser permitido pelos Estados para ocorrer o procedimento de avaliação inicial. É necessária a rápida determinação da situação da criança desacompanhada ou separada e o direito de ser ouvido, nestes casos, possui uma atenção especial:

A fim de assegurar efetivamente o direito a ser ouvido, os Estados devem garantir que o processo se desenvolva em um entorno que não seja intimidatório, hostil, insensível ou inadequado à idade da criança e que o pessoal encarregado de receber o relato esteja devidamente capacitado, de modo que a criança se sinta respeitada e segura no momento de expressar sua opinião em um entorno físico, psíquico e emocional adequado (CIDH, 2014, p. 46).

Em relação às garantias do devido processo legal, que devem constar tanto nos processos judiciais como administrativos, a Corte enumerou e detalhou as que devem reger os processos migratórios como: direito de ser notificado sobre a existência do procedimento e da decisão, que o processo migratório seja conduzido por funcionário ou juiz especializado; direito da criança de ser ouvida e participar de todas as etapas; de ser assistida por um tradutor; de ser assistida por um representante legal; de ter um tutor designado caso esteja desacompanhada ou separada.

A adoção de medidas de proteção integral inclui o acesso à atenção em saúde, tanto física como psicossocial; assistência material e programas de apoio, particularmente com respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação; pleno acesso à educação em condições de igualdade. A Corte estabeleceu o princípio da não criminalização, afastando a possibilidade de privação da liberdade de crianças em razão da situação migratória irregular, sendo aplicável somente como medida de último recurso e como caráter pedagógico do processo penal (CIDH, 2014).

Destaca-se que o parecer tem relevância jurídica para todos os Estados Membros da OEA que assinaram a Declaração Americana, independentemente da ratificação da Convenção Americana. Isso é particularmente importante para analisar os países que, constantemente, tem se eximido de cumprir as obrigações contidas no parecer.

Os documentos de proteção à criança refugiada foram evoluindo com o decorrer do tempo, e a maioria apresentou aspectos comuns quanto à aplicação dos princípios reitores da Convenção, o processamento prioritário da solicitação de refúgio, identificação da criança, rastreamento familiar e demais medidas de proteção. Apesar desta vasta gama de legislações, os Estados ainda não têm aplicado na prática tais dispositivos, se constituindo, ao contrário, como violadores dos direitos humanos das crianças e adolescentes.

2.2

Compreendendo a criança migrante e refugiada: de quem se trata?

Como visto anteriormente, mudanças econômicas, políticas e sociais afetam a vida de crianças e adolescentes. As trocas comerciais decorrentes da globalização têm tido rebatimentos em diferentes países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Ao mesmo tempo em que trouxe benefícios como melhoria dos padrões de vida em alguns países, houve um aprofundamento das desigualdades em outros, com o declínio do poder aquisitivo das famílias e dificuldades de subsistência (RIZZINI, 2006).

De acordo com o Parecer Consultivo (2014), são vários os motivos que levam as crianças a migrarem: em busca de oportunidades econômicas ou educacionais; para se reunir com familiares que já se deslocaram; devido ao crime organizado, desastres naturais, abuso familiar ou extrema pobreza; tráfico infantil; para fugir de seu país, em virtude de fundado temor de perseguição ou violência generalizada, etc.

Aliados às desigualdades sociais e aos desastres naturais, os conflitos armados entre guerrilhas locais e estados e perseguições étnicas, políticas, religiosas têm sido motivos de bastante preocupação no que se refere à situação das crianças e adolescentes no mundo. Segundo a ONU BRASIL (2018-c), 357 milhões de crianças, atualmente, vivem em zonas de conflito – um aumento de cerca de 75% desde a última década do século passado, ou uma em cada seis crianças em todo o mundo.

Os conflitos atuais estão cada vez mais sendo travados em áreas civis sob o comando crescente de grupos armados não estatais. De acordo com a

organização “Save the Children” (2018), um estudo do Banco Mundial mostrou que, na década de 1950, havia uma média de oito grupos armados enquanto em 2010, o número saltou para 14. Na Síria, em 2014, o estudo mostrou que havia mais de 1.000 grupos armados. A demora dos conflitos leva a erosão da estrutura de governança, economias de mercado e ruínas de serviços essenciais, como saúde, educação, produção agrícola. Os 10 países em conflitos mais perigosos para crianças em ordem decrescente são: Síria, Afeganistão, Somália, Iêmen, Nigéria, Sudão do Sul, Iraque, República Democrática do Congo, Sudão e República Centro-Africana (SAVE THE CHILDREN, 2018).

O mesmo documento revela que crianças em conflito armado estão sujeitas a sofrerem recrutamento de grupos armados, violência sexual (que tem sido utilizada como arma de guerra) e sequestro ou apreensão de crianças durante o conflito para o recrutamento forçado, servidão doméstica e exploração sexual, ou sequestro para resgate ou vingança; ataques em escola ou unidades de saúde.

As crianças que vivem em área de conflito têm menos probabilidade de frequentarem a escola, de ter acesso a saneamento básico, água potável, a serviços de saúde e estão mais propensas à subnutrição. A proteção dos seus direitos humanos torna-se urgente diante do caos social, político e econômico de diversos países do globo.

A migração infantil, seja de forma forçada ou voluntária, também não é um fenômeno novo e são vários os motivos que fazem uma criança migrar: fuga de conflitos e desastres ambientais e busca por melhores condições de vida. Martuscelli (2015) afirma que a migração de crianças nestas condições está sendo tratada recentemente pela literatura, pois esta costumava estudar as piores formas de migração infantil como “tráfico de menores”.

A falta de estudos sobre a criança migrante pode ter ocorrido porque, historicamente, as crianças costumavam migrar com os pais/responsáveis e, por isso, a elas eram extensíveis os pedidos de regularização migratória e de refúgio formulados pelos pais. Assim direciona o texto da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, de 1990, que trata a criança apenas como filho do trabalhador migrante, não a reconhecendo como capaz de migrar sozinha em busca de trabalho, sendo vista apenas, conforme define Martuscelli (2018), como apêndice do adulto no tema da migração.

A invisibilidade da criança enquanto sujeito partícipe de temas que dizem respeito à esfera pública, incluindo o campo internacional, está relacionada à construção histórica da ideia de infância. Rosemberg e Mariano (2010) destacam que, entre as dificuldades de aceitar a configuração adultocêntrica das sociedades contemporâneas, está o hábito de se pensar a infância no contexto familiar, no qual parece haver o deslizamento de sentido de criança para filho, circunscrevendo-o a esfera do privado.

Isso contribuiu para que a criança não fosse considerada um sujeito ativo em questões relacionadas à esfera pública como, por exemplo, o campo da migração e do refúgio. As decisões sobre os status e direitos de imigração das crianças eram vinculadas aos adultos. Mas ainda que a criança esteja migrando junto com seus pais, ela nutre anseios de uma vida melhor, são afetadas pelas decisões tomadas pelos adultos e enfrentam todas as adversidades que envolvem o processo de deslocamento em maior grau que os adultos. Portanto, a criança, como sujeito de direitos, deve ser considerada como agente de seu processo migratório.

Martuscelli (2018) revela que, no tema da migração, a criança aparece sobre as seguintes formas: 2ª geração (filhos de imigrantes), 3ª geração (netos); bebês-âncoras⁵³, que são aqueles que se tornam cidadãos ao nascerem no país de destino e, por conta deles, os pais, que são imigrantes indocumentados, ganham o direito de residir no país legalmente; e crianças desacompanhadas e separadas em busca de asilo. Estas últimas têm recebido mais atenção em decorrência, principalmente, da guerra na Síria.

Como as crianças eram consideradas apêndices dos adultos no tema da migração, Bhabha (2014) reflete que os especialistas em imigração careciam de competência específica para crianças tanto em relação à legislação, como às políticas de bem-estar infantil. Para a autora, a mudança de abordagem sobre os migrantes infantis se deu na década de 1990, a partir de dois fatores: a crescente presença de crianças migrantes não acompanhadas, exigindo alguma forma de atenção dos Estados de destino desenvolvidos; e a importância dada às crianças no direito internacional graças à crescente influência da Convenção sobre os

⁵³ ‘Bebês-âncoras’ é considerado um termo extremamente pejorativo como forma de depreciar os pais imigrantes. Foi recorrentemente utilizado por candidatos republicanos nas eleições presidenciais dos Estados Unidos para se referirem aos filhos das mulheres imigrantes ([S/A], 2015).

Direitos da Criança, de 1989, e o impacto do relatório Graça Machel, de 1996, sobre crianças e conflitos armados. Trata-se, portanto, do reconhecimento de que as crianças imigrantes e refugiadas merecem proteção estatal tanto quanto as crianças domésticas.

Neste contexto, o Estado-nação passa a ter que lidar diretamente com a criança e o adolescente migrante, que já não é mais um apêndice do tema da migração, mas sim, criança migrante. O relatório da UNICEF (2016) revelou que 31 milhões de crianças vivem fora do seu país de origem, incluindo 11 milhões de crianças refugiadas e requerentes de asilo. Quase uma em cada três crianças que vivem fora do país de nascimento é um refugiado; para adultos, a proporção sob mandato do ACNUR é menos de 1 em 20. Em 2015, apenas dois países - República Árabe da Síria e Afeganistão - representaram quase metade de todas as crianças refugiadas sob o mandato do ACNUR. Entre 2005 e 2015, o número de crianças refugiadas sob o mandato do ACNUR mais do que duplicou.

O Relatório 'Global Trends 2017' do ACNUR revelou que, do total de 68,5 milhões de deslocados forçados no mundo no ano de 2017, 52% correspondem a crianças e adolescentes (menores de 18 anos) e 173.800 encontram-se desacompanhadas e separadas.

Muitas crianças se perdem dos pais e familiares no processo de fuga dos países de origem. No caos do conflito, quando a própria sobrevivência está em risco, membros de uma família acabam correndo ou sendo levadas para direções distintas. Martuscelli (2015) aponta que o controle de fronteiras e a criminalização das migrações fazem com que muitas crianças tenham seus pais mortos quando estes tentam cruzar as fronteiras e outras não podem conviver com seus genitores quando estes estão em uma situação irregular em outro país e de lá não podem sair para visitar seus filhos, pois correm o risco de não conseguir voltar.

O processo de deslocamento se configura demasiadamente perigoso conforme reportagem da UNICEF (2017), que revela o quanto crianças e adolescentes refugiadas desacompanhadas se tornam alvo fácil de contrabandistas e traficantes que as ajudam na fuga apenas para vendê-las à escravidão e à prostituição forçada. Em reportagem da ONU (2018), há uma declaração da Kate Gilmore, vice-alta-comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos que revela:

“Nos voos, as crianças enfrentam abuso e exploração sexuais adicionais, trabalho infantil e tráfico. Em trânsito, enfrentam novos abusos, negligência e privação de serviços essenciais”. Na chegada, mais frequentemente encontram detenção ilegal, xenofobia e falta de cuidados com o trauma físico e mental a que foram submetidas” (ONU Brasil, 2018, s.p).

Apesar de haver uma preocupação com as crianças desacompanhadas, com o tempo, foi se verificando que não somente elas necessitavam de proteção. O próprio ACNUR observou que aquelas que não estavam sendo cuidadas pelos adultos também mereciam atenção. Neste sentido, o que passou a predominar é que a falta de cuidado enseja a necessidade de proteção do Estado e não o status de desacompanhado. Isso porque crianças migrantes podem estar muito vulneráveis se estiverem acompanhadas de traficantes, recrutadores ou exploradores. Deste modo, a legislação passou a nomear crianças desacompanhadas e separadas que buscam refúgio, de modo que se passou a incluir as crianças separadas de seus costumeiros cuidadores, mas na companhia de outras pessoas (BHABHA, 2014).

Um olhar diferenciado também é necessário para as crianças e adolescentes em situação de refúgio, já que estas estão suscetíveis a uma série de violações de direitos. Na condição particular de desacompanhadas ou separadas, elas correm mais o risco de serem traficadas, exploradas e submetidas a diversas formas de violência. As crianças e adolescentes devem ser sim vistos como agentes de seu processo de refúgio e migratório, independentemente de estar acompanhado ou não, e isso deve ser considerado no desenvolvimento das políticas nacionais de forma a assegurar seus direitos.

2.3

Abordagem ambivalente da criança refugiada: vítima ou ameaça?

Em decorrência da globalização, a cobertura mundial de grandes redes de televisão e internet têm proporcionado ampla divulgação e denúncia de violações de direitos humanos da criança. Nos últimos anos, as violações de direitos provocadas pelo deslocamento forçado foram bastante noticiadas na imprensa.

A situação das crianças tem sido recorrentemente utilizada pelos meios de comunicação para explicar ou simbolizar a “crise migratória” evidenciada a partir de 2015. Neste caso, ganham destaque a divulgação da imagem, em 02 setembro

de 2015, do menino sírio Aylan, de 3 anos, que foi encontrado morto por afogamento na praia da Turquia após tentativa de chegar à Europa e, em agosto de 2016, a do menino Omran Daqneesh, vítima de um bombardeio na Síria, cuja foto foi tirada enquanto estava sentado em uma ambulância, sujo de poeira e coberto de sangue.

Outras crianças morreram no mar mediterrâneo, outras também foram vítimas dos bombardeios na Síria, mas foram Aylan e Omran que atraíram atenção do mundo para o problema dos refugiados. A aparição da foto de Aylan, que foi a primeira a ser divulgada, revelou uma situação que já vinha acontecendo, conforme explica Mangana (2018):

Duas mil pessoas passaram pelo mediterrâneo em pequenos barcos de borracha nas quatro semanas anteriores, mas foi Aylan Kurdi a provocar um boom midiático da tragédia dos refugiados. Até ao aparecimento e difusão do cadáver desta criança síria, a crise dos refugiados era noticiada como um todo, como uma massa de pessoas que ia sucumbindo nas águas do Mar Mediterrâneo. A partir do dia 2 de setembro de 2015, o mundo passou a (re)conhecer um rosto, um corpo, um nome que personifica toda esta tragédia: Aylan Kurdi (MANGANA, 2018, p. 69).

O autor explica que a imagem de Aylan teve uma dimensão política ao demarcar uma mudança de posicionamento de alguns países da Europa em relação ao ingresso de refugiados em seus territórios. Como exemplos daquele momento, ele mencionou a reabertura da principal estação de caminhos-de-ferro de Budapeste, a declaração do primeiro ministro britânico David Cameron⁵⁴, concordando em receber mais 20 mil refugiados no prazo de cinco anos, a concordância da França em receber 24 mil, entre outras várias iniciativas.

Estas iniciativas, porém, não foram consenso na Europa e alguns países endureceram sua política migratória. Os fatos nos mostram que o choque e a comoção internacional causadas pelas imagens não significaram maior proteção às crianças migrantes e refugiadas, que continuam sofrendo as consequências da guerra e das adversidades no processo de deslocamento forçado, como se pode ver na reportagem do jornal *O globo*, de 02 de setembro de 2016: “*Um ano após morte de Aylan Kurdi, 423 crianças morreram no Mediterrâneo*”. O que dizer também da situação das crianças que sofrem, junto com suas famílias, perseguição

⁵⁴ Tal mudança de posição pode ser vista na manchete do jornal ‘O globo’ de 04 de setembro de 2015: *Reino Unido volta atrás e promete receber milhares de refugiados sírios*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/reino-unido-volta-atras-promete-receber-milhares-de-refugiados-sirios-17399944>.

étnica em Mianmar depois da divulgação, em janeiro de 2017, da foto do menino Mohammed Shohayet, de 16 meses, morto à beira do rio Naf, entre Bangladesh e Mianmar após um naufrágio?⁵⁵.

Tal situação remete à ideia de ambivalência entre proteção dos direitos da criança e controle da migração definida por Jaqueline Bhabha (2014). O conceito de ambivalência de Bhabha esclarece que a exposição da criança não é suficiente para garantir direitos e a invisibilidade não é mais uma explicação aceitável para a falta de proteção. Se o problema não é mais invisibilidade, de que visibilidade estamos falando? A visibilidade da criança como um risco. Bhabha (2014) aponta que o estado é visto com a obrigação de proteger as crianças vulneráveis, mas também de proteger seus nacionais de “forasteiros ameaçadores”, mesmo que sejam crianças. Essa ambivalência também pode ser explicada da seguinte forma:

We legislate migrant children’s right to public education and health care irrespective of their legal status, but we erect practical obstacles to their access to these services; we accept an obligation to protect them from persecution, trafficking, and destitution, but we blame them for the risks they pose to our social fabric by finding ways to detain them or remove them from our territories. We are torn, obligated to protect migrant “children,” but frightened and resentful of alien “juveniles” (BHABHA, 2014, p. 20).

Apesar de existir uma legislação protetiva à criança⁵⁶, a realidade acusa a predominância de ações destinadas ao controle da migração. Uma dessas ações que teve repercussão mundial, neste ano de 2018, ocorreu nos Estados Unidos que, a partir de abril de 2018, com uma política de tolerância zero contra a imigração irregular, passou a separar crianças imigrantes e refugiadas de seus responsáveis que tentaram atravessar, sem permissão, a fronteira entre o México e os Estados Unidos.

Os adultos foram levados para centros de detenção para responder processo criminal, enquanto as crianças, sem saber para onde seus pais foram, eram encaminhadas para o escritório de assentamento para refugiados e de lá para os abrigos sob custódia do governo. O relatório da UNICEF “Uprooted in Central America and Mexico” (2018) aponta que, enquanto a prática permaneceu em

⁵⁵ A forma como Mohammed Shohayet foi encontrado morto foi constantemente aludida a morte de Aylan.

⁵⁶ Bhabha (2014) revela que existe uma grande lacuna no padrão de ratificação da CDC, já que os Estados Unidos não a ratificaram e alguns estados, que o fizeram instituíram reservas para se exonerarem de aplicar muitos dos artigos às crianças não cidadãs.

vigor, 2.551 crianças com cinco anos ou mais - e 102 com menos de 5 anos - foram separadas de seus pais na fronteira.

Tal situação contrapõe a CDC, que preconiza que a separação só deve ocorrer quando as autoridades competentes determinarem, sempre atendendo ao melhor interesse da criança⁵⁷. Seguindo os dispositivos da Convenção cabe destacar o documento ‘Guidelines on Determining the Best Interests of the Child’ do ACNUR (2008) que considera que a remoção de filhos de seus pais sem justificativa é uma das violações mais graves perpetradas contra crianças.

Importante esclarecer que, embora a decisão de separação das crianças de seus pais esteja dentro da esfera dos Estados, o ACNUR deve comunicá-los situações de abuso por parte dos pais de que tenha tomado conhecimento e atuará nos casos em que os procedimentos do Estado estejam indisponíveis. Assim, o documento torna-se mais uma importante ferramenta de esclarecimento sobre as situações que ensejam a separação entre pais e filhos, tais quais:

Instances of abuse include physical violence (i.e. injury to a child which is not accidental), mental violence (i.e. liable to cause psychological harm), as well as sexual abuse. Neglect involves intentionally depriving a child of his/her essential needs (for example, food, clothing, shelter, and medical care) (ACNUR, 2008, p. 38).

Logo, observa-se que a separação empreendida pelo governo norte-americano não levou em consideração o melhor interesse da criança, sendo fundada tão somente em razões migratórias. Os Estados Unidos não têm levado em consideração tratados e convenções internacionais de direitos humanos e, embora não tenham obrigações impostas pela CDC por não ser signatário desta, este país possui outros instrumentos jurídicos de proteção aos direitos da criança: a Suprema Corte estabeleceu, em sua jurisprudência, que a Constituição protege a família; a promulgação de diretrizes para pedidos de asilo infantil; a presença do princípio do melhor interesse nas diretrizes de asilo infantil, e nos treinamentos regulares dados aos oficiais de asilo, que julgam casos de crianças, proteção de vítimas de tráfico (BHABHA, 2014). Portanto, o descumprimento dos direitos da criança não ocorreu por falta de leis e a mudança na política migratória foi causada, principalmente, pela comoção internacional e pela pressão política dos outros países e dos organismos internacionais.

⁵⁷ Neste caso, todas as partes interessadas terão a oportunidade de participar e de manifestar suas opiniões (Art. 9, 2, CDC).

Assim, o governo Trump, em 20 de junho de 2018, emitiu ordem de encerrar a separação entre pais e filhos migrantes e refugiados, mas isso não significou apreciação dos pedidos de refúgio. Algumas crianças migrantes estão detidas com suas famílias durante o processo de asilo ou de deportação. Há ainda uma decisão do tribunal federal dos EUA de 1997, que limita o período de tempo que as crianças migrantes podem ser legalmente detidas no país (UNICEF, 2018).

Apesar da política migratória restritiva, os EUA não deixaram de ser um destino atrativo para imigrantes e refugiados. Em outubro de 2018, uma caravana de milhares de pessoas, em sua maioria de Honduras, seguidas de El Salvador e Guatemala seguem em direção aos EUA em busca de trabalho e segurança. A pobreza e a violência são motivos citados por quem participa da marcha, na qual há também presença de crianças (ROJAS, 2018). O processo de deslocamento forçado é penoso para a criança que não tem acesso a serviços essenciais de alimentação, educação e saúde, além de estarem mais expostas à exploração, abuso e tráfico enquanto estão na estrada ou em meio aos acampamentos lotados e aos centros de descanso na fronteira (UNICEF, 2018)

Igualmente uma medida que viola os direitos da criança para conter a migração irregular é a detenção. Esta prática nunca visa atender ao melhor interesse da criança sendo aplicada, unicamente, para assegurar a soberania dos Estados na decisão de quem pode ingressar em seus territórios. Segundo o relatório da UNICEF (2017) ‘Child is a Child’, não se sabe exatamente a quantidade de crianças detidas em razão de seu status migratório, mas existem mais de 100 países que detém crianças por motivos relacionados à migração. O relatório aponta que, além de detidas, crianças são mantidas em condições precárias, correndo risco de sofrer abuso se estiverem junto aos adultos não relacionados a elas, especialmente as do sexo oposto. E mesmo que haja tentativa de adequar as condições de detenção às necessidades das crianças, a detenção é muito prejudicial a elas, gerando consequências para seu desenvolvimento físico e psicológico (UNICEF, 2017).

O Comentário Geral da ONU nº 6, de 2005, preconiza o mesmo direito das diretrizes de 1997 quanto à excepcionalidade da detenção de crianças, mas vai mais além na proteção da criança ao definir que a detenção não pode ser justificada em decorrência de ela estar desacompanhada ou separada, ou de seu status migratório, ou de residência, ou na falta deles. Estabelece ainda que os

Estados devem respeitar suas obrigações decorrentes do artigo 31(1), da Convenção de 1951 sobre Refugiados, em relação às crianças desacompanhadas e separadas requerentes de asilo. De acordo com o documento,

States should further take into account that illegal entry into or stay in a country by an unaccompanied or separated child may also be justified according to general principles of law, where such entry or stay is the only way of preventing a violation of the fundamental human rights of the child. More generally, in developing policies on unaccompanied or separated children, including those who are victims of trafficking and exploitation, States should ensure that such children are not criminalized solely for reasons of illegal entry or presence in the country (COMITÊ SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA, 2005, p. 18).

Especificamente sobre a América Central, a UNICEF (2018) revela que, de outubro de 2017 a junho de 2018, pelo menos 286.290 migrantes foram detidos na fronteira sudoeste dos EUA, incluindo 37.450 crianças desacompanhadas e 68.560 unidades familiares. O México, por sua vez, manteve quase 600.000 crianças migrantes em centros de detenção entre 2016 e 2017. As crianças maiores de 12 anos, mesmo acompanhadas por suas famílias são, geralmente, mantidas em áreas separadas, enquanto as crianças mais novas ficam com suas mães.

No caso excepcional de detenção, tanto as diretrizes de 1997 como o Comentário Geral de 2006 preconizam que os Estados devem respeitar o artigo 37 da CDC, determinando que nenhuma criança seja privada de sua liberdade de forma ilegal ou arbitrária, devendo ser aplicada em conformidade com a lei e, como último recurso, pelo menor período de tempo apropriado. De acordo com os documentos, a abordagem de tal programa deve ser de “cuidado” e não “detenção”. As instalações não devem estar localizadas em áreas isoladas, de forma a proporcionar acesso aos recursos comunitários culturalmente apropriados e à assistência legal. Durante o período de detenção, as crianças têm direito à educação que, idealmente, deve ocorrer fora dos locais de internação, a fim de facilitar a continuação de sua educação após a liberação.

O Comentário Geral acrescenta que os alojamentos devem ser adequados e separados dos adultos, exceto quando a separação contraria o melhor interesse da criança. As crianças devem ter oportunidade de fazer contato regular e receber visitas de amigos, parentes, religiosos, conselheiros sociais e legais e seu responsável. Elas também devem ter a oportunidade de receber todas as necessidades básicas, assim como tratamento médico apropriado e

aconselhamento, quando necessário e direito de recreação e brincadeiras, conforme previsto no artigo 31 da Convenção.

No entanto, os direitos da criança continuam sendo desrespeitados, já que, conforme pontua o relatório da UNICEF (2018), as crianças nos centros de detenção do México não podem sair para serviços ou fins recreativos, mesmo nos casos em que o processo de determinação do status de migração ou de refugiado é longo, permanecendo, muitas vezes, detidas por semanas ou meses.

As imagens dos centros de detenção nos Estados Unidos revelam crianças aglomeradas em cercados de metais dormindo em colchões com cobertores de alumínio. Na Líbia, que tem servido de rota de refugiados e imigrantes rumo a Itália, é conhecida por deter imigrantes, inclusive crianças, em condições subumanas. Adams (2017), em reportagem da BBC News, apresenta o relato de uma criança que passou por um centro de detenção da Líbia, onde ficou sem comida, sem água e foi submetida a agressões físicas junto a outros imigrantes.

O que se observa é que, em ambas as situações - detenção e separação de família - alguns países mantêm esta prática como forma de persuadir as pessoas a não migrarem, tratando-se de uma medida ineficaz que viola os direitos humanos e não vem impedindo as pessoas de se deslocarem. Neste sentido, cabe destacar o discurso de Donald Trump, que voltou a defender a separação de famílias como forma de deter a imigração irregular, conforme reportagem escrita por Sottomayor em 14 de outubro de 2018 na web site *MSN Notícias* (SOTTOMAYOR, 2018).

Um direito fundamental relacionado a motivação da migração infantil é a reunião familiar. Tal realidade também é apontada no relatório da UNICEF “Uprooted in Central America and Mexico” (2018), que ressaltou, em um registro de 2016, que de um grupo de crianças e adolescentes migrantes que haviam retornado a Honduras, 31,5% dos entrevistados citaram o reagrupamento familiar como o principal motivo para a migração. Em uma pesquisa realizada, em 2018, com retornados de El Salvador, 28% disseram que o reagrupamento familiar era sua principal motivação.

O que se verifica, porém, é o desrespeito ao direito de reunião familiar diante do quadro de detenção e de deportação de crianças e adolescentes. Muitas crianças migram em busca de se reunir com os membros familiares no país de destino, devendo os Estados viabilizarem os procedimentos para facilitar a reunificação familiar, considerando, sobretudo, o conceito ampliado de família,

não somente de família extensa, mas também com quem a criança possui vínculos de afeto e afinidade.

Além de proibir a separação da criança de seus pais, conforme supramencionado, a CDC também refere-se ao direito de reunião familiar, ao prever o direito que toda criança, separada de sua família, tem de manter relações pessoais e contato direto com ambos os pais regularmente, exceto se isso for contrário ao melhor interesse da criança (Art. 9, 2) e o direito da criança ou de seus pais de ingressar ou sair de um Estado-parte com vistas à reunião da família, que deverá ser atendida de forma positiva, humanitária e rápida.

O Comentário Geral, de 2006, e as ‘Diretrizes do ACNUR para determinar o melhor interesse da criança’, de 2008, preconizam o direito à reunião familiar, considerando sempre o melhor interesse da criança. O primeiro documento determina que o reagrupamento familiar não deverá ocorrer no país de origem quando houver risco de que tal retorno leve à violação dos direitos fundamentais da criança.

É particularmente importante considerar a orientação deste documento pois, conforme explica Juffer (2016) apud Martuscelli (2017-a), as autoridades migratórias nos Estados Unidos, na maior parte dos casos, repatriam as crianças sem ouvi-las considerando que a reunião familiar é o melhor para elas, sem pensar que abuso doméstico e atividades de gangues podem ser motivos de fuga das crianças.

Na Europa, o reagrupamento familiar, tal como reconhecido pela CDC, não é um direito absoluto, estando sujeito a várias condições e qualificações. Na União Europeia (UE), diferentes regimes se aplicam com base em se o patrocinador é um cidadão da UE ou não. A ‘Diretiva relativa ao reagrupamento familiar’⁵⁸ prevê um certo nível de harmonização nas regras de orientação para os que não são cidadãos da UE. Este documento e as legislações nacionais definem quem se enquadra na definição de família e determina as condições sob as quais o reagrupamento familiar pode ocorrer. A diretiva, porém, refere-se principalmente à família nuclear (pai, mãe e filhos). Algumas disposições são facultativas e as

⁵⁸ Aplica-se a todos os Estados-Membros da UE, com exceção do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Estes três Estados, porém, têm regras semelhantes de reagrupamento familiar da Diretiva (UNICEF, 2016).

discricionariedades têm sido sistematicamente utilizadas pelos Estados-Membros para estabelecer condições ainda mais restritivas para o reagrupamento familiar. (UNICEF, 2016-a).

Outros familiares podem ser incluídos, conforme a decisão dos tribunais regionais na Europa, que entendem que a privação do direito à reunião familiar significa uma interferência na vida familiar e, portanto, a própria violação do direito à família (LAMBERT apud MARTUSCELLI, 2014).

O que estas violações dos direitos da criança migrantes e refugiadas mostram é que o controle da migração tem predominado em muitos casos por meio de deportações, detenções e separação familiar. Bhabha (2014), no entanto, referindo-se a casos ocorridos nos Estados Unidos, revela que há um tratamento diferenciado em relação a crianças e adolescentes:

On the one hand, reflecting a traditional child-welfare approach, children are viewed as passive victims of harms inflicted by others, and as individuals who need and deserve refugee protection because of their particular vulnerability. We might label this the “child as victim” (...). On the other hand, by adopting a “child as juvenile” lens, decision makers reflect the disciplinary and punitive approach to nonconforming adolescents developed in the criminal justice system and link it to the exclusionary mandate of immigration control (BHABHA, 2014, p. 175).

Desta forma, a autora esclarece que as crianças mais novas, cujos pedidos de asilo são baseados em sua vulnerabilidade, tem tido mais êxito em garantir seu status de refugiado. Já os pedidos de asilo baseados no ativismo, na capacidade de agência e tomada de decisão da criança têm sido rejeitados por duas argumentações: por um lado, tais características do pedido são frequentemente associadas a atitudes adultas, motivo pelo qual o requerente não terá proteção especial de que goza a criança. Essa é a perspectiva da criança como jovem. Por outro lado, tais requerentes, por serem crianças, são vistos como incapazes de ativismo político, tendo suas narrativas de perseguição e violência ignoradas.

A capacidade de agência da criança é considerada, em ambos os casos, como um comportamento que não se enquadra no universo infantil. Isso ocorre devido à construção social do ideal de infância, que pressupõe a existência de determinadas características como imaturidade, vulnerabilidade e inocência. A imposição destes valores, segundo Ribeiro e Ferreira (2015), produz a figura do ser desviante, que é excluído porque não possui os atributos próprios da infância.

O discurso Apolíneo, então, vincula a necessidade de proteção e cuidado a alguns conjuntos específicos de características que constituem o ideal de infância, ampliando o campo para classificações e regimes de verdade sobre crianças que exclui a criança que não corresponde a esse ideal não só do seu conjunto de valores, mas da sua própria condição de criança. Além disso, esse ideal de infância, embora enfatizando a inocência, também projeta a imagem de ser indefeso, de uma vulnerabilidade permanente que não é necessariamente causada por circunstâncias adversas, mas deriva da percepção da criança como um ser incompleto, que é incapaz de agir por conta própria – qualquer possibilidade de agência é negada às crianças. (RIBEIRO; FERREIRA, 2015, p. 115).

Sendo a criança um ser incompleto e imaturo, a infância é tida como uma fase de transição para a idade adulta. Logo, ao mesmo tempo em que uma criança é algo bom para se investir - visando atender a expectativa de se tornar um adulto produtivo -, ela, por outro lado, representa ameaça de um futuro em risco. A criança refugiada pode ser vista como um ser incivilizado que, por ter vivenciado em um contexto de guerra e violência, não teve seu desenvolvimento adequado - estudar, brincar, aprender - fato que pode gerar consequências negativas a longo prazo.

Este estereótipo de infância tem predominado no cenário internacional, inclusive, nas campanhas humanitárias. Sobre este aspecto, Tabak e Carvalho (2018) trazem uma importante reflexão sobre a animação “um conto sem fadas” da UNICEF, que apresenta histórias de três crianças refugiadas afetadas pela guerra - Mustafa, Malak e Ivine. A forma como são contadas denota situações que não caracterizam uma infância considerada normal, reafirmando assim o imaginário da infância. As autoras não minimizam a importância de tal campanha humanitária, mas ressaltam que estas não podem direcionar apenas para um tipo de criança, mas também a diversidade de crianças com agendas e capacidades complexas.

O que se observa é que a proteção da criança em trânsito está voltada para um tipo de criança. O ideal de infância causa um estranhamento dos Estados com relação a criança que sozinha atravessa uma fronteira internacional para solicitar refúgio, por ser ela própria vítima de algum tipo de perseguição ou que esteja em busca de melhores condições de vida e oportunidades de trabalho e educação. As crianças, geralmente, não são vistas como agentes no âmbito internacional. Muito embora haja um discurso de proteção da população infantojuvenil, os países adotam medidas que tratam crianças como imigrantes e não como crianças. O que está em jogo não é o melhor interesse da criança, mas sim o controle da imigração

e a segurança das fronteiras. A criança e o adolescente refugiado são vistos como o outro, o estranho, aquele que não tem “permissão para ficar”, como afirma Bauman (2005, p. 12).

2.4

Infância e refúgio: perseguições específicas contra crianças

Apesar de a Convenção de 1951 não fazer menção a criança refugiada, o ACNUR (2011) reconhece que a criança pode sofrer diferentes formas de perseguição, exatamente pelo fato de ser criança, podendo incluir o recrutamento de “menores”, tráfico de crianças, mutilação genital feminina (MGF), violência familiar e doméstica, casamento forçado ou na menoridade, trabalho infantil forçado, prostituição forçada ou perigoso. Martuscelli (2018), em seu estudo, também apresenta duas outras categorias de perseguição como as crianças albinas e crianças acusadas de bruxarias, cujas situações também serão aprofundadas pela pesquisadora signatária.

Tratar de tais características como categorias de perseguição é primordial, tendo em vista que se configuram como motivos que ensejam o deslocamento de crianças e adolescentes. O relatório da UNICEF ‘A child is a child’ (2017) aponta que há alguns aspectos distintos que contribuem para o número crescente de crianças que se deslocam sozinhas. Enquanto muitos jovens migram em busca de oportunidades de trabalho ou educação, as crianças saem de casa fugindo de perspectivas de casamento infantil indesejado, mutilação genital feminina, violência de gênero (no caso das meninas) ou recrutamento forçado (um risco particular para meninos, em alguns contextos).

As crianças soldados referem-se a meninos e meninas com menos de 18 anos que são recrutados, compulsoriamente ou voluntariamente, por forças armadas e grupos armados não estatais para desempenhar funções de cozinheiros, carregadores, escudos humanos, escravos sexuais, mensageiros, espiões ou combatentes da linha de frente (BHABHA, 2014). As Nações Unidas verificaram 7.734 novos casos de crianças recrutadas em 2016. Nigéria está no topo da lista, com 27% dos casos, e o recrutamento e uso de crianças documentados, na Somália e na República Árabe da Síria, mais do que dobraram em comparação a 2015 (SAVE THE CHILDREN, 2018).

Sobre este grupo, cabe observar que a Convenção sobre os Direitos da Criança, em seu art. 38, assegura que os Estados-parte adotem medidas possíveis para assegurar que todas as pessoas que ainda não tenham completado 15 anos de idade não participem diretamente de hostilidades. Proíbe o recrutamento de crianças que não tenham completado 15 anos de idade para servir em forças armadas e, com isso, legitima a participação de jovens nos combates entre 15 e 18 anos por parte dos Estados. Alguns países recrutam pessoas nestas faixas etárias e os grupos armados não estatais têm feito o mesmo, recrutando, inclusive, crianças abaixo do limite de idade permitido.

Cabe acrescentar que, mesmo após a Convenção, o recrutamento de crianças abaixo de 15 anos, por parte de alguns Estados, não deixou de acontecer, como é o exemplo da guerra civil em Serra Leoa, que durou de 1991 a 2002. A utilização de crianças soldados, de ambos lados - governo e rebeldes, foi marca desta guerra como bem revela o livro de Ishmael Beah “*Bem longe de Casa: memórias de um menino soldado*” (BEAH, 2015), que escreve sua biografia como uma ex-criança soldado que foi recrutada ilegalmente pelo exército do governo de Serra Leoa. No livro, Ishmael conta que, em uma aldeia⁵⁹, onde estavam os soldados do governo, se viu obrigado a compor as forças armadas porque sua recusa significaria a morte, após o tenente avisar que os que se negassem em colaborar no enfrentamento aos rebeldes não receberiam mais comida e teriam que sair da aldeia.

Apesar da Convenção de 1951 não contemplar a proteção de crianças soldados em sua definição, já que o aliciamento forçado não é enquadrado como perseguição, o recrutamento de crianças, como visto anteriormente, é motivo que enseja perseguição às crianças. Apesar de não ser concedido status de refugiado a quem comete crime de guerra ou contra a humanidade, o ACNUR entende que a criança recrutada é merecedora de proteção internacional. Além disso, o Estatuto de Roma, que instituiu o Tribunal Penal Internacional para julgar pessoas acusadas de cometer crime de guerra, inclui como tais crimes recrutar ou alistar crianças com idade inferior a 15 anos.

A Convenção OIT nº 182 considera esta prática como uma das piores formas de trabalho infantil. O Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos

⁵⁹ Ishmael, fugindo dos ataques dos rebeldes, passou por várias aldeias que foram devastadas pela guerra.

da Criança sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados (OPAC) define 18 anos como a idade mínima para participação direta nas hostilidades e no recrutamento compulsório das forças armadas do estado, mas os Estados podem aceitar voluntários a partir dos 16 anos, devendo depositar uma declaração vinculativa no momento da adesão, indicando a idade mínima para o recrutamento voluntário e descrevendo determinadas garantias para esse recrutamento. O OPAC também proíbe o recrutamento ou uso em hostilidades de menores de 18 anos por grupos armados não estatais. Observa-se, assim, que o protocolo visa aumentar o limite de idade em relação ao previsto pela CDC.

Entende-se que há uma relação direta entre recrutamento e deslocamento forçado já que muitas crianças podem fugir de grupos armados para não serem recrutadas. Apresentando a situação de crianças migrantes na América Central, Martuscelli (2017) revela que a pesquisa da Organização International Rescue Committee (IRC) concluiu que a escolha feita pelas crianças de fugirem está relacionada ao fato delas terem se recusado a integrar as gangues ou a cooperar com estas nos países Honduras, Guatemala e El Salvador, que possuem as maiores taxas de homicídios do mundo e são os mais pobres da América Latina. Ainda de acordo com a autora, o estudo da Sister of Mercy (2014) destaca que a violência e a pobreza extrema estão diretamente conectadas com a política dos EUA contra as drogas, as pressões liberalizantes sobre esses Estados e o sistema imigratório falho implementado pelos norte-americanos.

Ainda que seja uma vontade da criança e do adolescente em participar de grupos armados, há de se avaliar que, esta aparente “escolha” pode se dar em circunstâncias bem adversas como abandono, orfandade e necessidade de sobrevivência. Além disso, Bhabha (2014) esclarece que estas ocorrências podem ser explicadas pelo conceito de ambivalência já que:

Migrant children drift into these abusive contexts as a consequence of the protection lacunae they face (albeit in very different ways). Alternative mentoring situations (boyfriend-pimps, gang leaders, military commanders) fill the gap left by ineffective or nonexistent families and state structures. The mentoring is abusive but it provides the child with a survival structure, even the possibility of some autonomy and income (BHABHA, 2014, p. 19).

Sendo permitido em alguns países, o casamento infantil é outro problema enfrentado pelas crianças, principalmente para as meninas que são cinco vezes mais afetadas que os meninos, sendo mais provável que persista nos casos das

meninas mais pobres (UNICEF, 2018). O casamento infantil pode se configurar como motivo de fuga para crianças. Apesar de o casamento infantil estar diminuindo em todo mundo, ainda se estima que 12 milhões de meninas se casam todo ano.

É uma prática permitida com a chancela dos pais e deriva de múltiplos fatores, dentre eles culturais, socioeconômicos, como a pobreza, falta de acesso à educação e oportunidades profissionais. Em reportagem da ONU (2018-a), meninas adolescentes do Malauí revelaram terem se casado, com a chancela dos pais, em virtude da extrema pobreza, como falta de itens básicos em casa, vendo o casamento como garantia de sustento. Ocorre que crianças, na conjugalidade, têm menos oportunidades de frequentar a escola, estão propícias a sofrerem violência doméstica e abuso sexual, além de complicações na gravidez e no parto.

Crianças podem se tornar mais vulneráveis ao casamento infantil em contextos de conflito. Rodrigues e Costa (2017) retratam que, no campo de refugiados sírios, na Jordânia, o casamento infantil se deu de forma forçada e com a anuência dos pais, sendo o casamento visto como uma proteção nos casos de guerra. Em contraponto, teve muita incidência de estupros contra as crianças, cometidos por terceiros e consentidos pelos próprios parceiros.

Da mesma forma, as meninas são perseguidas para serem obrigadas a passar pela Mutilação Genital Feminina que, de acordo com a ONU (2016), caracteriza-se por todos os procedimentos que levam à remoção parcial ou total da genitália feminina externa e lesões provocadas nos órgãos genitais femininos, sejam em decorrência de razões culturais ou outras que não são de ordem médica. É uma prática extremamente perigosa, que causa danos à saúde física e psicológica da mulher, como infecções, doenças, complicações no parto e até mesmo a morte.

Trata-se de um procedimento praticado em 30 países. Nenhuma religião promove a MGF, mas ainda assim, nas comunidades onde são praticadas acredita-se que isso tenha cunho religioso, além de se constituir como norma social (ONU, 2016). Muitas famílias obrigam suas filhas a passarem pelo procedimento como uma garantia de comportamento moral, tornando-as aptas ao casamento e subservientes aos seus maridos.

O tema ganhou destaque na agenda das Nações Unidas, que declarou o dia 06 de fevereiro como o Dia Internacional da Tolerância Zero à mutilação genital

feminina para dar visibilidade a milhões de crianças que são submetidas a este procedimento. No entanto, as estimativas atuais de 3,9 milhões de meninas mutiladas poderão subir para 4,6 milhões, caso não seja feito algo conforme revela dados do Fundo de População da ONU (2018). A projeção é que 68 milhões de meninas e mulheres sofrerão mutilação genital até 2030.

Resta evidente que a circuncisão feminina é proibida pela Convenção sobre os Direitos da Criança, já que no seu artigo 24 obriga os Estados Partes a adotarem medidas para extinguir práticas tradicionais que sejam prejudiciais à saúde da criança (ONU, 1989, Art. 24, 3). A tradição não pode se sobrepor ao direito da criança. De acordo com Rizinni e Kaufman (2007),

A “tradição”, por si só, não deve ser a única base para colocar de lado normas amplamente aceitas de direitos humanos. Em geral, aqueles que constituem as principais vítimas da violação dos direitos humanos foram submetidos, por essas mesmas “tradições”, a permanecer à margem da sociedade, sem voz própria e sem poder (RIZZINI KAUFMAN, 2007, p. 16).

Outra perseguição se refere às pessoas albinas, especialmente crianças, em alguns países da África, como Burundi, Malauí, Tanzânia, que são perseguidas por criminosos que as mutilam ou as matam para venderem partes de seus corpos para serem utilizados como amuletos e poções em rituais. Isso porque existem crenças de que partes dos seus corpos possuem poderes mágicos, trazendo sorte, riqueza e prosperidade. (ONU BRASIL, 2018). Acredita-se ainda que fazer sexo com um albino traz a cura para o HIV, o que tem incentivado a prática de violência sexual contra mulheres albinas (ONU, 2011). Crianças são as mais afetadas, já que dificilmente um albino chega à idade adulta (MARTUSCELLI, 2018).

De acordo com reportagem da ONU BRASIL (2018), existem, na Tanzânia, 13 centros de acolhimento⁶⁰ que abrigam crianças albinas para que sejam mantidas em segurança. Os centros, porém, não têm recursos e são precários, e o confinamento a longo prazo, decorrente do perigo que se apresenta extramuros, acarreta o isolamento social das crianças. Os corpos dos albinos são vendidos no mercado ilegal a preços exorbitantes, podendo valer 2 mil dólares braços e pernas, enquanto o corpo inteiro 75 mil dólares, revelando-se uma prática

⁶⁰ Foram planejados, a princípio, para atender crianças com deficiência.

extremamente lucrativa. Por outro lado, existem albinos que são rejeitados por serem considerados uma maldição.

O documentário “Toda a verdade, Tanzânia, albinos fantasmas”⁶¹(2016), exibido pelo canal de televisão português ‘SIC Notícias’, revela a realidade social de pessoas albinas, enfatizando a situação de crianças que são mantidas no centro de acolhimento. No desenrolar do curta, são apresentadas histórias trágicas de três internas: uma jovem que foi para o centro de acolhimento, após ter seu braço brutalmente amputado; uma criança que foi abandonada pela mãe, cujo novo companheiro rejeitava criar uma criança albina; e uma jovem grávida em decorrência de violência sexual perpetrada por cinco homens.

As crianças também podem sofrer perseguição por serem acusadas de bruxaria por líderes religiosos. Há relatos de casos na República Democrática do Congo, Nigéria, Angola e, em menor número, em Camarões e República do Congo, segundo estudo da UNICEF (2011). As motivações decorrem de situações de crises sociais, econômicas e políticas do país e de qualquer infortúnio que recaia sobre a família da criança, como a morte de um dos pais, familiar doente, etc.

As crianças mais vulneráveis à acusação de bruxaria são as órfãs (de um ou ambos os pais), com incapacidade física ou anormalidade física (cabeça grande, barriga inchada, outras), com doença física (epilepsia, tuberculose), com deficiência (autismo, síndrome de Down, etc.) ou com algum comportamento que seja considerado incomum (teimosas, agressivas, retraídas ou preguiçosas) (UNICEF, 2011).

Tais crianças, geralmente, são abandonadas pelos pais como no caso do menino nigeriano Hope, de 2 anos, cujo caso ganhou a página de noticiários em todo mundo no início de 2016. Na ocasião, ele fora encontrado vagando pelas ruas, em estado de subnutrição, após ter sido acusado de bruxo⁶². Outras crianças são submetidas a rituais de exorcismo, que ferem suas integridades física e psicológica. Em alguns casos, os líderes reforçam as crenças sobre feitiçaria para

⁶¹Há informações que dão a entender que o documentário foi produzido no ano de 2014.

⁶² A criança foi resgatada pela dinamarquesa Anja Ringgren Lovén, fundadora da ONG African Children’s Aid Education and Development Foundation, que abriga crianças abandonadas. A matéria encontra-se disponível em diversas páginas da internet, inclusive em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/menino-abandonado-por-bruxaria-se-recupera-completamente-na-nigeria.html>. Acesso em: 18 de nov. de 2018.

obter ganhos financeiros, cobrando dinheiro das famílias pelos exorcismos de seus filhos.

Além das categorias acima, pode-se afirmar que adolescentes podem ser perseguidos pelo ativismo político como revela o caso da adolescente Malala Yousafzai, paquistanesa, que aos 15 anos de idade, defendeu o direito de meninas frequentarem a escola em resposta ao regime Talibã, que prega que a educação feminina é contra o islã. Malala foi baleada com um tiro na cabeça, em 09 de outubro de 2012, por um integrante do grupo e ainda está sob o jugo de ameaça de morte, não podendo retornar ao Paquistão. A jovem, atualmente, vive na Inglaterra, onde ainda milita pelos direitos das meninas à educação. Após algumas viagens pelo mundo, Malala, em um documentário de 2015, que retrata sua biografia, declara *“não importa o lugar e a religião, crianças ainda são encontradas fora da escola”*, revelando um problema mundial enfrentado pelas crianças e adolescentes, especialmente as refugiadas.

O relatório da UNESCO (2018) ‘Migration, displacement and education: building bridges, not walls’ apresenta que, no geral, o ACNUR estima que 61% das crianças refugiadas estavam matriculadas no ensino primário e 23% dos refugiados adolescentes, no ensino médio, em 2017. Em países de baixa renda, a proporção foi inferior a 50% no ensino primário e apenas 11% no ensino médio. Cerca de 4 milhões de refugiados de 5 a 17 anos estavam fora da escola em 2017.

As escolas frequentemente têm sido alvo de ataques em áreas de conflito. De acordo com a organização internacional Save the Children (2018), pelo menos 15.375 ataques a escolas e hospitais ocorreram de 2005 a 2016, representando um aumento de 100% em pouco mais de uma década. Trata-se de provável subestimativa devido à verificação limitada pela ONU desses incidentes, já que escolas e hospitais estão sendo atingidos quase diariamente nos conflitos atuais. Em 2017, houve pelo menos 2.000 ataques apenas no Iêmen e na República Democrática do Congo - o que reflete um aumento de mais de 400% desde 2005.

Outro incidente notável envolvendo o direito à educação das meninas foi o sequestro de 276 adolescentes pelo grupo extremista Boko Haram em uma escola de Chibok, na Nigéria. O caso ganhou projeção internacional com a campanha *“#tragamossasmeninasdevolta”*. Após intensas negociações com o governo, 103 meninas, foram devolvidas às suas famílias.

Em outubro de 2018, foi divulgado pelo canal HBO o documentário “Filhas roubadas: sequestradas pelo Boko Haram”, que teve como objetivo mostrar como é a vida de algumas meninas meses após o fim do sequestro, o reencontro com a família e a inserção em faculdade com bolsa de estudo financiada pelo governo. O documentário também aborda outras meninas que foram sequestradas em situações distintas e fugiram por conta própria. Estas não tiveram a atenção da mídia, não receberam assistência das autoridades estatais e vivem na pobreza, além de enfrentar discriminação na comunidade em que vivem, por serem vistas como militantes disfarçadas, que a qualquer momento podem cometer ataques terroristas.

As meninas que estudam na Nigéria representam alvo de perseguição do grupo cujo nome significa que “a educação ocidental é um pecado”. O episódio de sequestro de meninas em internatos/escolas se repetiu em 19 de fevereiro de 2018, ocasião em que 110 estudantes, com idade entre 10 e 18 anos, foram sequestradas pelo grupo na cidade de Dapchi (AFP, 2018).

A UNESCO (2018) revelou que no nordeste da Nigéria, ao final de 2017, havia 1,6 milhão de pessoas deslocadas internamente, incluindo cerca de 700.000 crianças em idade escolar, como resultado de ataques violentos contra civis pela Boko Haram, que começaram em 2009. No relatório, consta que escolas foram destruídas, danificadas por munição, incendiadas e saqueadas e que a educação tem papel importante para prevenir a radicalização, motivo pelo qual os extremistas a enxergam como uma ameaça e a tornem seu alvo.

Diante do exposto, verifica-se que a criança pode ter sim fundado temor de ser perseguida pelo simples fato de ser criança, além de também sofrer perseguição política, religiosa e étnica. O estudo sobre a criança migrante e refugiada revela situações de violações de direitos humanos que se deseja superar.

3

Proteção social de crianças e adolescentes refugiados e solicitantes de refúgio

Este capítulo visa discutir a proteção social de crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio com ênfase no município do Rio de Janeiro. Para tanto, é apresentado um panorama das leis que regulam a proteção da infância e adolescência no Brasil, a integração local de crianças e adolescentes em condição de refúgio no contexto brasileiro e a situação social da infância no país. Em seguida, empreendemos uma análise da atuação de atores governamentais e não governamentais no atendimento ao grupo populacional em referência.

3.1

Doutrina da Proteção Integral e a situação social de crianças e adolescentes

Até 1988 no Brasil, a história social e política da infância e juventude foi marcada pela lógica da negação de direitos. O Código de Menores de 1979, uma reatualização do instituído em 1927, era excludente, sendo direcionado para os “menores em situação irregular”⁶³, considerando-os objetos da intervenção estatal e dos adultos. Tratava-se de uma política e assistência jurídica autoritária, vigilante e repressora cuja atuação não previa a garantia de direitos fundamentais, sendo voltada para a institucionalização do “menor”⁶⁴, em uma instituição de correção.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um marco importante no sistema de proteção voltado para crianças e adolescentes que, até então, era regido pela Doutrina da Situação Irregular do Código de Menores de 1979. A carta magna transforma a criança e o adolescente em sujeitos de direitos, carecedores

⁶³ Os sujeitos em situação irregular são, segundo o art. 2º do Código: menor privado de condições essenciais de subsistência que não foram prestados pela família; menor vítima de maus tratos cometidos pelos pais ou responsável; menor em perigo moral, menor abandonado, menor com desvio de conduta, menor autor de ato infracional (BRASIL, 1979).

⁶⁴ O uso do termo “menor” é inapropriado após o advento do ECA, pois seu sentido refere-se às discriminações provocadas pelo Código de Menores, sendo, portanto, estigmatizante.

de atenção especial e integrada e proclama a Doutrina da Proteção Integral, estabelecendo no seu artigo 227:

É dever a família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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).

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/90) é a principal lei que rege a proteção da criança e do adolescente no Brasil, cuja orientação é advinda da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989. A criança e o adolescente passam a ser sujeitos de direitos, ou seja, são titulares de direitos reconhecidos juridicamente. A política social não é mais voltada apenas para os “menores em situação irregular”, passando a ter um caráter universal, isto é, abarca a todas as crianças e adolescentes sem qualquer tipo de discriminação. Assim, o ECA se aplica também às crianças migrantes e refugiadas, independente do status migratório.

O Estatuto garante o direito à liberdade, à saúde, convivência familiar e comunitária, educação, esporte, lazer, cultura, profissionalização e proteção no trabalho. O direito à liberdade compreende, dentre outros aspectos, o de buscar refúgio, auxílio e orientação (Art. 16, VII). O direito à participação, no ECA, está presente em seus artigos 15, 16 incisos II e VI, Art. 28, §§ 1º e 2º, Art. 100, incisos XI e XII. Note que o ECA no seu art. 100, inciso XI, utiliza os termos “estágio de desenvolvimento” e “capacidade de compreensão”, diferentemente da CDC que usa os termos “idade” e “maturidade”, que dão margem para uma interpretação mais limitada. Importante destacar ainda que este direito está positivado no Marco Legal da Primeira Infância⁶⁵.

Os princípios norteadores do ECA são: a Prioridade Absoluta, que pressupõe que a população infantojuvenil terá preferência na formulação e execução de políticas sociais; O Interesse Superior da Criança e do Adolescente já

⁶⁵ A Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que define o Marco Legal da Primeira Infância, que compreende os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança, também apresenta o Direito à Participação no seu Art. 4º, ao definir que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância inclui a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento (inciso II).

definido anteriormente; e a ‘Descentralização político-administrativa’, que é caracterizada pela distribuição do poder e de responsabilidades por todas as entidades administrativas (federal, estadual e municipal), que proporciona o fortalecimento dos mecanismos de controle social⁶⁶, assim como a articulação entre estados, municípios e organizações da sociedade civil. O município assume papel importante para melhor atendimento das demandas locais, atendendo de forma mais próxima à realidade das crianças e adolescentes.

A responsabilidade por assegurar os direitos da criança e do adolescente é compartilhada entre família, comunidade, sociedade e Poder Público conforme preconizam o art. 227 da Constituição Federal e o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente. Sendo crianças e adolescentes merecedores de atenção especial e diferenciada, o ECA provocou uma reformulação institucional com a implantação de serviços específicos para atendimento deste segmento populacional. Destacam-se a criação dos Conselhos Tutelares na esfera municipal, órgão autônomo, composto por representantes da sociedade, com o objetivo de aplicar medidas protetivas para crianças e adolescentes; a criação das Varas da Infância e Juventude⁶⁷; os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, que democratizam os processos decisórios relacionados a deliberação e controle das ações da política de atendimento, sendo compostos, paritariamente, por membros da sociedade civil e do poder executivo; a atuação do Ministério Público, que exerce funções de fiscalização e de execução para proteção e garantia do advogado na assistência jurídica nos casos que envolvem ato infracional.

A política de atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente ocorrerá mediante a um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, tendo como linhas de ação: as políticas sociais básicas; serviços, programas e

⁶⁶ A expressão controle social assumiu diferentes significados no decorrer da história brasileira. Inicialmente, utilizava-se o termo *controle social* para designar a ingerência do Estado sobre a população, de forma a reprimi-la. Após a Constituição Federal de 1988, o termo tem sido utilizado para definir o controle que a sociedade civil exerce sobre o Estado, tendo prerrogativa a participação do povo na gestão das políticas públicas, no sentido de que estas atendam suas demandas e seus interesses.

⁶⁷ Apesar da existência de outros profissionais não ser novidade no direito infantojuvenil, o ECA evoluiu neste sentido, pois reconheceu a importância daqueles, que não pertencem à área jurídica, de desvendar e solucionar os problemas das crianças e adolescentes. Segundo o artigo 151, a esta equipe compete “fornecer subsídios por escrito, mediante laudos ou verbalmente, na audiência, e desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção, sob subordinação da autoridade judiciária, assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico”.

projetos de assistência social; serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente; políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar; campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos (BRASIL, 1990).

No intuito de fortalecer a proteção desse segmento populacional, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente promulga a Resolução nº 113, em 2006, para fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente⁶⁸. Este consiste em um conjunto articulado de instituições e seus profissionais que atuam para efetivar os direitos dos indivíduos. Os órgãos deverão exercer suas funções em rede a partir de três eixos estratégicos de ação: promoção, defesa e controle.

- **Promoção:** operacionaliza-se por meio do desenvolvimento da "política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente", prevista no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Situa-se na esfera da formulação e execução das políticas sociais e na articulação entre elas, visando criar condições materiais básicas para que os direitos fundamentais sejam respeitados. É composto por: unidades de saúde, assistência social, escolas, entre outros.
- **Defesa:** caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça, ou seja, pelo efetivo recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos, gerais e especiais, visando assegurar a sua impositividade e sua exigibilidade. Fazem parte deste eixo: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Geral da

⁶⁸ Segundo Baptista (2012), a ideia de estruturação de um sistema de garantia de direitos, na área da criança e do adolescente, foi evocada pela primeira vez por Wanderlino Nogueira Neto no III Encontro Nacional da Rede de Centros de Defesa, realizado em Recife, em outubro de 1992. Ele foi promotor de justiça, sendo bem atuante na área da infância e juventude.

União, Procuradorias dos Estados, Polícia Civil, Polícia Militar e Ouvidorias.

- Controle: se processa via instâncias públicas colegiadas próprias, nas quais se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como: conselhos dos direitos de crianças e adolescentes, conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas, os órgãos e os poderes de controle interno e externo de fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

A articulação entre diferentes órgãos da política de atendimento visa o enfrentamento da complexidade das situações vivenciadas pelas crianças e adolescentes, de forma a superar as lacunas, sobreposições e atitudes contraditórias frequentemente encontradas na ação dos órgãos públicos e organizações não governamentais (MORA, 2013). A construção do Sistema de Garantia de Direitos é de suma importância para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Ao preconizar a articulação e o fortalecimento das diversas políticas setoriais, pretende-se com isso atender ao indivíduo de forma integral abrangendo todas as suas necessidades.

O argumento é que a ação objetivando a garantia de direitos — dada a incompletude do âmbito das instituições para enfrentamento da complexidade das questões a serem enfrentadas — demanda uma intervenção concorrente de diferentes setores, nas diversas instâncias da sociedade e do poder estatal. A efetividade e a eficácia dessa intervenção dependem de sua dinâmica, que, por mais complexa que seja sua arquitetura, não pode deixar de realizar uma articulação lógica intersetorial, interinstitucional, intersecretarial e, por vezes, intermunicipal. Essa articulação deve levar à composição de um todo organizado e relativamente estável, norteado por suas finalidades. Esse tipo de organização configura um sistema, que se expande em subsistemas, os quais, por sua vez, ampliam-se em outros subsistemas de menor dimensão, cada qual com suas especificidades (BAPTISTA, 2012, p. 188).

A crescente entrada de refugiados no Brasil, que ocorre desde 2010, vem sendo acompanhada de casos de crianças e adolescentes com suas famílias, desacompanhadas ou separadas de suas famílias. De acordo com o CONARE (2018), foram reconhecidos, no Brasil, 587 refugiados, sendo 14% de crianças de 0 a 12 anos e 6% adolescentes (13-17 anos). O mesmo documento não informou a quantidade de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio no ano de 2017.

Existe uma lacuna nas normativas internacionais (Convenção de 1951) e nacionais (leis 9.474/1997 e 8.069/1990) que não fazem menção às crianças e

adolescentes refugiados, não se atentando para as peculiaridades deste grupo que necessita de uma atenção redobrada, principalmente, as desacompanhadas e separadas.

A análise da integração local de crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio a partir da perspectiva do acesso às políticas sociais é relevante para se entender o contexto brasileiro. Não existe políticas públicas específicas para crianças e adolescentes refugiadas que, pelo contrário, têm enfrentado dificuldades para acessar seus direitos básicos.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2018) realizou uma matriz de monitoramento de deslocamento da população venezuelana no Estado de Roraima, entre os meses de maio de 2017 a junho de 2018, com foco em crianças e adolescentes. Foram obtidas informações referentes, especificamente, a 726 crianças, a partir das entrevistas com 425 pessoas que estão com seus filhos menores de 18 anos ou que estão acompanhando ou são responsáveis por algum menor de idade⁶⁹.

No item saúde, 87,1% das crianças e adolescente estavam com as vacinas atualizadas, 28% delas tiveram diarreia no último mês e foram registrados 24 casos de crianças e adolescentes com alguma doença crônica, dos quais 62,5% recebiam tratamento. Um dado alarmante se refere a educação, pois nos bairros de Boa Vista e Pacaraima, 59% das crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos de idade não frequenta a escola, piorando na faixa etária entre 15 a 17 anos na qual 76% não a frequenta.

Sobre segurança alimentar, 115 entrevistados responderam que uma criança ou adolescente sob sua responsabilidade em algum momento não comeu comida suficiente, 128 disseram que elas tiveram que reduzir o número de refeições, 93 informaram que sentiu fome e não comeu e 84 responderam que comeu apenas uma vez ou não comeu o dia todo. No que tange aos insumos de higiene (*shampoo*, papel higiênico desodorante, sabonete e escova dente), a quantidade de pessoas responsáveis por crianças adolescentes com acesso a cada um variou, não ultrapassando o mínimo de 238 e máximo de 353. No item documentação, foi revelado que 35 crianças e adolescentes estavam sem documentação (carteira de idade ou certidão de nascimento).

⁶⁹ A pesquisa foi realizada nos bairros das cidades de Boa Vista e Pacaraima, na fronteira de Pacaraima e na Rodoviária de Boa Vista.

Analisando políticas públicas para crianças refugiadas a partir de entrevistas com assistentes sociais da Cáritas de São Paulo, Martuscelli (2017) expõe que muitas famílias refugiadas possuem as mesmas dificuldades enfrentadas por brasileiros tais como a falta de vagas em creches, o tempo de espera para ter acesso aos serviços do SUS, a distância da vaga da escola e falta de escolas em períodos integrais que impedem os pais de trabalhar fora. Acrescenta, porém, que em todas as situações, os refugiados enfrentam dificuldades adicionais tais como a falta de profissionais dos serviços públicos que falem outros idiomas e que tenham conhecimento sobre o tema do refúgio e a ausência de laços sociais e familiares de apoio no país de destino.

Particularmente sobre as crianças refugiadas, foram ainda sinalizadas, pela autora, a dificuldade destas crianças acessarem o direito à educação, em virtude dos profissionais das escolas desconhecerem a normativa que garante o ingresso delas independentemente de sua situação migratória ou por solicitarem documentos que geralmente são deixados para trás em razão do motivo que ensejou o refúgio. Foram apontados também a falta de locais de acolhimento específicos; a obrigatoriedade de a criança desacompanhada ou separada ter um representante legal para solicitar o refúgio, ficando indocumentados até que ele tenha um guardião e o preconceito e a xenofobia que as crianças sofrem em abrigos e escolas.

Na mesma direção, Ribeiro (2016), em sua pesquisa de campo em São Paulo, apresenta percepções das próprias crianças e adolescentes refugiadas sobre sua vida no novo contexto de moradia. Foi identificada a questão do racismo a partir da fala de dois adolescentes angolanos, uma menina de 15: *“As pessoas são racistas. Não é que eu sinto racismo, tem racismo”* (RIBEIRO, 2016, p. 159); e um menino de 13 anos: *“Mas tem preconceito porque eu sou negro, os negros sofrem preconceito no Brasil, racismo mesmo, já percebi”* (RIBEIRO, 2016, p. 222). A questão da xenofobia apareceu no discurso de um menino colombiano, de 12 anos, quando se referiu a escola: *“eu gosto de lá, tem pessoas legais e tem gente chata. Tem gente que enche o saco, fala que não sou daqui desse país”* (RIBEIRO, 2016, p. 171).

Outro problema enfrentado pelas crianças e adolescentes refere-se a uma barreira burocrática para a solicitação do refúgio. Conforme explica Severo (2015), a Polícia Federal, sob o argumento da prevenção do tráfico de pessoas,

estava impedindo crianças e adolescentes refugiadas desacompanhadas ou separadas de solicitarem refúgio pela falta de representante legal, deixando-as em situação irregular no país. A autora alerta que esta exigência contraria o princípio da não-devolução do solicitante de refúgio, pois também impõe o reconhecimento da validade da permanência temporária deles no país, para o exercício de direitos fundamentais enquanto não é apreciado o seu pedido.

Diante das realidades apresentadas, verifica-se que as crianças e adolescentes no Brasil refugiadas e solicitantes de refúgio vivenciam situação de vulnerabilidade social, pois enfrentam problemas em relação ao idioma (com exceção dos angolanos), preconceito racial e xenofobia, a falta de documentos, de referência familiar, de ausência de moradia ou moradia precária, de renda, de escola, saúde, falta de informações sobre a burocracia e traumas decorrentes do processo de deslocamento, sendo fundamental a intervenção das políticas públicas para proteção integral dos mesmos conforme preconiza a legislação brasileira.

Espera-se que tal realidade melhore com a promulgação da Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), que passou a vigor em 21 de novembro de 2017, que estabelece no seu artigo 3º, inciso XVII “proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante”, o que reforça as legislações nacionais e internacionais de proteção à infância. Mas a lei não é autoaplicável e não faz referência quanto aos mecanismos de sua proteção.

Sobre as crianças e adolescentes desacompanhadas e separadas, o art. 40, inciso V dispõe que a criança ou o adolescente desacompanhado de responsável legal e sem autorização expressa para viajar desacompanhado, independentemente do documento de viagem que portar, será encaminhado ao Conselho Tutelar ou, em caso de necessidade, a instituição indicada pela autoridade competente. O que não costumava ocorrer e espera-se que venha mudando com a vigência da lei.

Até 2017, não existia uma orientação para o atendimento de crianças e adolescentes imigrantes desacompanhados ou separados de suas famílias. Somente em 09 de agosto de 2017 foi aprovada uma Resolução Conjunta nº 01 elaborada pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), pela Defensoria Pública da União (DPU) e pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), para determinação de procedimentos de identificação, atenção e proteção

para crianças e adolescentes desacompanhados ou separados, de outras nacionalidades ou apátridas.

Para efeitos desta resolução, crianças e adolescentes desacompanhados são aqueles que não possuem pessoa adulta lhe acompanhando no seu ingresso em território nacional e separados são aqueles que estão acompanhados por uma pessoa adulta que não é o responsável legal que detenha o poder familiar.

Esta resolução estabelece que crianças e adolescentes desacompanhados ou separados, devidamente representados, deverão ter acesso a procedimentos migratórios ou de refúgio e que a Defensoria Pública da União será responsável pelos pedidos de regularização migratória, isto é, o defensor público será o representante da criança. Logo, conclui-se que os pedidos de refúgio não serão mais negados pela falta de representação legal. A normativa também prevê algumas medidas a serem adotadas pela autoridade de fronteira que receber a criança desacompanhada no momento do controle migratório, dentre elas: notificar a Defensoria Pública da União, o Conselho Tutelar, o juízo e a promotoria da Infância e da Juventude.

O ordenamento jurídico pátrio, composto pela Constituição da República e pelo ECA, por si só, não deram respostas à proteção de crianças e adolescentes em situação de refúgio. A Nova Lei de Migração e a Resolução Conjunta nº1 foram importantes para esclarecer algumas lacunas com relação às especificidades deste grupo e criaram uma expectativa de que favorecerão um melhor atendimento de algumas de suas demandas.

Cabe ressaltar, no entanto, que o não cumprimento das legislações de proteção à infância revela que o sistema de proteção social brasileiro ainda guarda resquícios da cultura menorista, adultocêntrica, patriarcal na qual a criança e o adolescente são tratados como objeto. Logo, Fuziwara (2013, p. 538) defende que “o reconhecimento da criança como sujeito de direitos exige, efetivamente, intensa mudança cultural”.

Frequentemente, ainda nos deparamos com práticas estatais ainda vinculadas ao Código de Menores, especialmente na associação entre carência e delinquência. Têm sido recorrentes abordagens policiais a adolescentes negros em ônibus a caminho da zona sul, sob o argumento de estarem sem responsáveis e não terem pago passagem, o que para eles se configura uma atitude, no mínimo, suspeita. A prática conta com apoio de parte da sociedade, que defende que a

polícia deve tomar medidas profiláticas, visando evitar furtos e roubos em bairros da zona sul, discurso que aponta os adolescentes como potenciais autores de ato infracional. Tal fato já foi foco de reportagem jornalística em mídia televisiva em 2015 e que, infelizmente, tem se repetido atualmente. Esta prática socialmente aceita atualmente tem origem, conforme explica Coimbra (2006), no dispositivo da periculosidade constituído nas subjetividades da elite brasileira desde o século XIX:

Esse dispositivo vai afirmar que tão importante quanto o que um indivíduo fez, é o que ele poderá vir a fazer. É o controle das virtualidades; importante e eficaz instrumento de desqualificação e minorização que institui certas essências, certas identidades. Afirma-se, então, que dependendo de uma certa natureza (pobre, negro, semi-alfabetizado, morador de periferia, etc, etc, etc) poder-se-á vir a cometer atos perigosos, poder-se-á entrar para o caminho da criminalidade (COIMBRA, 2006, p. 2-3).

A sociedade adultocêntrica, que submete crianças e adolescentes ao poder do adulto pode ser medida pelos índices de violência. Dados do ‘Dossiê Criança do Estado do Rio de Janeiro 2018’⁷⁰ revelaram que, no ano de 2017, teve 24.995 casos de violência contra crianças e adolescentes nos tipos violência física, sexual, patrimonial, moral, psicológica e periclitamento da vida e da saúde (maus tratos, abandono e omissão de socorro). A violência sexual teve a maior ocorrência, correspondendo a 59% dos casos. Cabe destacar que o documento aponta que as crianças e adolescentes negros e pardos estão mais vulneráveis à violência, sendo a maioria das vítimas em quase todas as formas, exceto a patrimonial.

O dossiê revelou também que grande parte da violência sofrida por crianças e adolescentes são perpetradas por pessoas muito próximas de sua rede afetiva e social, como, por exemplo, os pais ou responsáveis. Metade dos crimes de periclitamento da vida e da saúde foram praticados por familiares. Conhecidos, sendo familiares ou não, são os autores de 47% das lesões corporais, 47% dos crimes de violência psicológica, 40% dos crimes de violência sexual e 38% dos crimes de violência moral.

A despeito da política neoliberal que, desde a década de 1990, vem empreendendo perdas para os direitos dos trabalhadores, com políticas sociais focalizadas e precarizadas, nos governos petistas dos anos 2000, houve impactos

⁷⁰ Os dados coletados neste dossiê são oriundos dos registros de ocorrência da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (MANSO; GONÇALVES, 2018).

positivos das políticas sociais, mas sem alteração na desigualdade social, que continuou alarmante, de forma que não significou avanço nos direitos sociais.

Após o impeachment da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), o governo presidido por Michel Temer (2016-2018) tem empreendido medidas austeras de ajuste fiscal, que aviltam os direitos dos trabalhadores, sendo o principal exemplo a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241 na Câmara dos Deputados e PEC 55, no Senado Federal), chamada “PEC do teto de gastos”, que tem impacto negativo para as políticas sociais, já que limita os gastos públicos em um período de 20 anos, o que afetará diretamente as políticas de Saúde, Educação e Assistência Social.

Um panorama da situação da infância e da adolescência, no Brasil, tem demonstrado uma redução de investimento nesta área, o que confronta o princípio da prioridade absoluta preconizado no ECA. Para exemplificar, faz-se necessário apresentar dados do documento ‘Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2018’ da fundação Abrinq. Nele, consta que existem 17,3 milhões de pessoas entre zero e 14 anos de idade em situação de pobreza e 5,8 milhões em extrema pobreza⁷¹.

A situação de desnutrição em 2017 (relação peso e idade) na população entre zero a cinco anos revela que 61.716 crianças estavam com peso muito baixo para a idade e 145.18 com peso baixo para a idade, evidenciado um aumento se comparado a 2016 cujos números ficaram, respectivamente, em 43.991 e 105.698 crianças. A taxa de mortalidade, em 2016, nas crianças com menos de um ano ficou em 12,7% e em menos de cinco, 14,9%, mais do que no ano anterior. Em 2015, 387.510 pessoas entre seis e 14 anos e 1.593.143 adolescentes entre 15 e 17 estavam fora da escola.

Esses são alguns dos dados preocupantes sobre a situação da infância no país e as projeções para o futuro não são otimistas, tendo em vista os cortes orçamentários. O Ministério da Educação é alvo do maior corte orçamentário dentre as pastas da presidência neste ano de 2019 (TOMAZELLI; RODRIGUES, 2019). A eleição do presidente Jair Bolsonaro, em 2018, manteve o viés reacionário do governo anterior no que tange ao desmonte dos direitos sociais, dando continuidade às propostas de votação das reformas voltadas a reduzir os

⁷¹ Pobreza: pessoas que vivem com renda domiciliar per capita mensal inferior ou igual a meio salário mínimo. Extrema pobreza: inferior ou igual a um quarto do salário mínimo (Abrinq, 2018).

direitos da classe trabalhadora, sendo o exemplo mais atual a reforma da Previdência. Ao mesmo tempo, tal governo, além de reacionário, apresenta uma alta dose de conservadorismo, com propostas de dismantelar políticas de reconhecimento⁷² de grupos historicamente discriminados, rompendo com a laicidade do Estado ao impor preceitos cristãos e morais na dinâmica de funcionamento das políticas sociais.

O cenário é extremamente desafiador diante da postura do governo atual, que se elegeu com a plataforma de priorizar a segurança pública no viés da repressão, com campanha intensa voltada à militarização da população e manutenção do *status quo*, caracterizado pela subalternização de grupos sociais vulneráveis.

A situação de crianças e adolescentes em situação de refúgio não ficam apartadas desta conjuntura política, e por ela é afetada diretamente. Tal política governamental vai impactar diretamente na vida deste segmento populacional, que se encontram em solo brasileiro. O presidente atual vem manifestando, desde sua campanha para as eleições de 2018, a intenção de coibir a imigração no Brasil, tanto que, em janeiro de 2019, retirou o Brasil do ‘Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular’, que define diretrizes para o acolhimento de imigrantes. Ele defende ainda o endurecimento de critérios de elegibilidade, verbalizando expressamente a defesa da soberania nacional na decisão de quem pode migrar para o território brasileiro.

Ao que tudo indica, nos próximos anos, o Brasil terá novos contornos nas políticas migratórias e de refúgio. Se o que hoje é considerado uma política de acolhimento com todas as suas limitações, a tendência futura é o desrespeito aos Direitos Humanos da população em êxodo. É preciso pressão popular, repensar estratégias e debates nos espaços públicos, buscando a garantia dos direitos da população e das crianças e dos adolescentes.

⁷² As políticas de reconhecimento foram resultado de luta de grupos sociais que sofrem injustiças culturais, que são classificadas por Nancy Fraser (2006) como “ Dominação cultural (ser submetido a padrões de interpretação e comunicação associados a outra cultura, alheios e/ou hostis à sua própria; Ocultamento (tornar-se invisível por efeito das práticas comunicativas, interpretativas e representacionais autorizadas da própria cultura; e o desrespeito (ser difamado ou desqualificado rotineiramente nas representações culturais públicas estereotipadas e/ou nas interações da vida cotidiana)” (FRASER, 2006, p. 232). As políticas de redistribuição, voltadas para a carência econômica, não são suficientes para reparar as inequidades, sendo necessário o reconhecimento da diferença, que é a valorização dos aspectos identitários e culturais de determinados segmentos sociais. Exemplos clássicos são as políticas de cotas para negros em universidades, cotas para pessoas com deficiência, etc.

3.2

Contextualização do município do Rio de Janeiro

A cidade do Rio de Janeiro é capital do estado homônimo e a segunda maior metrópole do Brasil, atrás somente de São Paulo. Sua população estava estimada em 6.688.927 pessoas no ano de 2018, segundo dados do IBGE 2018.

O município conta com 19 Conselhos Tutelares, estando muito aquém do recomendado pela Resolução do CONANDA nº 139 de, 17 de março de 2010, que em seu artigo 3º, parágrafo 1º, preconiza que a quantidade de conselhos tutelares deve observar, preferencialmente, a proporção mínima de um para cada 100.000 habitantes. Considerando a população da cidade, o Rio deveria haver no mínimo 66 conselhos tutelares, tendo um déficit de 47.

Pela sua dimensão territorial e populacional, a política de Assistência Social no município do Rio de Janeiro é dividida em Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (CASDH), responsável por coordenar, de acordo com territórios, os equipamentos da proteção social básica, representada pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); os da proteção social especial de média complexidade, representada pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e pelo Centro de Referência Especializado para População em situação de rua (Centro Pop); e da alta complexidade caracterizada pelas unidades de acolhimento para crianças, adolescentes, adultos e famílias, idosos e polo do serviço de família acolhedora.

Atualmente, pelos dados do Data.Rio, o município conta com 10 CASDH, 47 CRAS, 14 CREAS e 2 Centros pop, 36 unidades de acolhimento para crianças e adolescentes (15 públicas e 21 conveniadas), 1 unidade pública para grupo familiar, 13 unidades para adultos (6 públicos e 7 conveniados), 11 para idosos (5 públicas e 6 privadas conveniadas) e 2 hotéis acolhedores⁷³, dentre outros serviços como 7 casas de convivência para idosos, um Centro Especializado de Atendimento à Mulher em situação de violência, 29 Centros de habilitação e reabilitação, entre outros.

⁷³ Serviço de acolhimento institucional perdia e/ou pernoite.

Sobre a Educação, o web site da Prefeitura do Rio apresenta os seguintes números: 525 unidades de educação infantil, (creche e Espaço de Desenvolvimento Infantil - EDI); 7 escolas/CIEP com atendimento exclusivo de educação infantil; 212 unidades exclusivas de ensino fundamental I; 223 unidades de ensino fundamental II; 542 unidades com mais de uma modalidade/segmento; 4 unidades de educação especial exclusiva; 3 unidades de Educação de Jovens Adultos Exclusiva; 2 Escolas Municipais Olímpicas Cariocas (Ensino Fundamental I); 5 Escolas Municipais Olímpicas Cariocas (Ensino Fundamental II) e 28 Escolas Municipais de Aplicação Carioca (Ensino Fundamental II)⁷⁴.

A Secretaria Estadual de Educação tem, no município do Rio de Janeiro, de acordo com dados disponíveis em seu *web site*, 20 escolas de unidades socioeducativas e 154 escolas estaduais. A população da cidade, assim como de outros municípios, tem enfrentado o problema da falta de vagas na rede estadual, afetando os alunos que cursam o ensino médio, conforme reportagem de Torres (2019), que revela um número de 20 mil estudantes que aguardavam vaga.

A Política de Saúde conta com várias unidades nos diferentes níveis de complexidade (primária, secundária e terciária), que constam no site da Prefeitura do Rio de Janeiro, tendo na atenção primária 122 Clínicas da Família, 108 Centros Municipais de Saúde⁷⁵, 3 Centros de Saúde-escola, 9 policlínicas⁷⁶, 14 Unidades de Pronto Atendimento (UPA), 7 Coordenações Regionais de Emergência (CER), 8 hospitais de emergência, 2 hospitais de pronto atendimento, 12 maternidades, 6 hospitais especializados, 2 pediátricos e 1 geriátrico.

Em relação à Política de Saúde Mental, o município possui 5 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS II), 7 Centros de Atenção Psicossocial Infantil (CAPSi II), 2 Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD II), 4 Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD III) e 3 equipamentos de outras esferas de governo: 1 CAPS II estadual, 1 CAPSi II

⁷⁴ Ensino Fundamental I compreende do 1º ao 5º; o Ensino fundamental II compreende do 6º ano 9º ano.

⁷⁵ A informação sobre a quantidade de Clínicas da Família e Centros Municipais de Saúde foi obtida em abril de 2019, por meio de contato telefônico com o Gabinete da Secretaria de Saúde da Prefeitura.

⁷⁶ As policlínicas são unidades de Atenção Secundária para atendimentos ambulatoriais especializados.

federal e 1 CAPS AD II estadual⁷⁷. Tem ainda 4 hospitais e institutos psiquiátricos.

Sobre a questão do refúgio na cidade, os dados do CONARE (2018) revelam que o estado do Rio de Janeiro contou com 670 (2%) solicitações de refúgio, em 2017, do total de 33.866, mas não revelou a quantidade dos já reconhecidos no estado no referido ano. Consta que dos 5.134 refugiados reconhecidos residentes em território nacional, 17% estão no Estado do Rio de Janeiro. O documento não apresenta o quantitativo de crianças e adolescentes por unidade da federação. Os dados sobre refúgio são insuficientes, não há estatísticas regionais nem municipais, o que se coloca como uma primeira barreira para o desenho e planejamento de políticas públicas na área.

A Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro publicou a Deliberação E/CME Nº 28, de 29 de novembro de 2016, com o objetivo de divulgar procedimentos para atendimento aos refugiados no Sistema Municipal de Ensino do Rio de Janeiro. O documento apresenta um importante dispositivo, ao garantir ao aluno de outro país o direito de adaptação de estudos, que possibilite os ajustes indispensáveis à sequência do novo currículo (Art. 6). Neste sentido, cabe destaque ao projeto de Reforço Escolar desenvolvido pela Prefeitura do Rio, que visa sanar a defasagem idade/ano de escolaridade dos alunos nos quais o aluno refugiado também pode ser incluído.

Um dos problemas identificados no referido documento refere-se ao seu art. 5º, que estabelece que a matrícula de aluno refugiado seja viabilizada, independentemente da apresentação de certidão de nascimento e de histórico escolar. No entanto, este dispositivo não contempla os alunos que ainda não detém o protocolo do pedido de refúgio. Logo, aqueles que tivessem o protocolo negado pela Polícia Federal estariam sujeitos à negação da matrícula escolar. A cartilha emitida pelo governo do Estado de São Paulo, em outubro de 2017, “1º Documento Orientador CGEB/NINC: estudantes imigrantes” preconiza, por sua

⁷⁷ Os CAPS I, II e III são definidos por ordem crescente de porte/complexidade e abrangência populacional, destinados ao atendimento de pacientes com transtornos mentais severos e persistentes em sua área territorial. O CAPSi é um serviço ambulatorial de atendimento a crianças e adolescentes com transtornos mentais. O CAPS AD II é um serviço ambulatorial de atenção diária a pacientes com transtornos decorrentes do uso e dependência de substâncias psicoativas, com capacidade operacional para atendimento em municípios com população superior a 70.000. CAPS AD III é um serviço e atendimento 24 horas para pacientes com transtornos decorrentes do uso e dependência de substâncias psicoativas.

vez, que a obrigatoriedade da matrícula escolar ocorrerá mesmo sem qualquer tipo de documento.

No que se refere à saúde, a Secretaria de Estado de Saúde participa das reuniões da CEIPARM e está desenvolvendo uma pesquisa em parceria com a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) sobre saúde da população refugiada, por meio da parceria com a Superintendência de Atenção Básica e os municípios do Rio de Janeiro (Brás de Pina), Caxias (Gramacho) e São Gonçalo (Jardim Catarina), a fim de traçar ações futuras.

O Rio de Janeiro conta com três Organizações da Sociedade Civil direcionadas ao atendimento aos refugiados e solicitantes de refúgio, são elas: Cáritas Arquidiocesana, já citada anteriormente; Aldeias Infantis SOS, que atende crianças e famílias venezuelanas; ONG África do Coração, que atua na integração local dos refugiados e migrantes, com sede e atuação em São Paulo, agora possui um escritório no Rio.

3.3

A Proteção Social de Crianças e Adolescentes Refugiadas e Solicitantes de Refúgio no município do Rio de Janeiro: análise da política de atendimento

Neste item, propusemos a análise da pesquisa de campo que visou analisar a proteção social de crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio por meio de entrevistas com atores governamentais e não governamentais, que compõem o Sistema de Refúgio e o Sistema de Garantia de Direitos, a fim de compreender como está ocorrendo o atendimento deste segmento populacional diante da legislação protetiva ao refúgio e à infância.

Como critério de escolha das instituições do sistema de refúgio, selecionamos a Cáritas e Aldeias infantis SOS, porque são instituições da sociedade civil que atendem à população refugiada e solicitante de refúgio, incluindo crianças e adolescentes. A Casa Rui Barbosa, que trabalha com proteção jurídica dos refugiados; o CONARE, que é responsável por avaliar os pedidos de refúgio e orientar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; o CEIPARM por ser espaço de discussão e formulação de políticas públicas para os refugiados; e a Polícia Federal por receber os processos de solicitação de refúgio.

Em relação às escolhas de outras instituições do Sistema de Garantia de Direitos, foram priorizadas a Defensoria Pública da União, porque atua como representante da criança e do adolescente desacompanhado e separado nos processos de regularização migratória e acompanha este processo; a Defensoria Pública Estadual, porque tem atuado em casos de formalização da representação legal de crianças e adolescentes separadas de suas famílias; as Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Assistência Social, por constituírem as políticas que provêm os direitos básicos das crianças e adolescentes, e Conselho Tutelar, que atua na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e aprovada pelo Parecer nº 33/2018. Foram obedecidas as exigências legais do Conselho Nacional de Saúde por meio da Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, que estabelece diretrizes para pesquisas que envolvem seres humanos, e da Resolução nº 510 de 07 de abril de 2016, que dispõe sobre normas aplicáveis a pesquisas que envolvam a utilização de dados obtidos diretamente com os participantes. A pesquisa também foi submetida à avaliação pela Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e pela Equipe de Convênios e Pesquisa da Secretaria Municipal de Educação, com parecer favorável em ambas.

As instituições, cujos profissionais foram entrevistados são as seguintes: CONARE, CEIPARM, Casa Rui Barbosa, Cáritas, Aldeias Infantis SOS, Defensoria Pública da União, Defensoria Pública Estadual, Conselho Tutelar, Escola Municipal com grande concentração de crianças refugiadas matriculadas⁷⁸, e Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. Não conseguimos entrevistar todos os profissionais que nos propusemos na SEMASDH, como os aqueles responsáveis pelas ações no âmbito da Proteção Social Básica (CRAS) e Proteção Social Especial de Média Complexidade (CREAS). Na Escola Municipal, foram realizadas duas entrevistas com a participação de dois profissionais, em cada uma, atendendo suas escolhas, mas optamos por utilizar apenas uma entrevista para compor esta dissertação para evitar repetição de informações. Não foi possível entrevistar um/a profissional da

⁷⁸ A escola oferece turmas do 1º ao 6º ano do ensino fundamental. Foi indicada pela Secretaria Municipal de Educação, sendo o único órgão cujos profissionais aceitaram participar da entrevista.

Polícia Federal e da Secretaria Municipal de Saúde porque reiteradas solicitações de pesquisa não foram respondidas.

O contato inicial com os/as entrevistados/as para solicitar a realização da pesquisa se deu diretamente pela pesquisadora, por intermédio de e-mail e/ou contatos telefônicos. Em relação às instituições que compõem o sistema de refúgio, foram escolhidos/as profissionais ligados à gestão, de forma a conhecer a amplitude do trabalho desenvolvido pela entidade, mas que, de certa forma, já atuaram em demandas individuais. No que se refere às instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, foram priorizados/as profissionais, quando havia, que vem acompanhando as ações referentes ao atendimento de refugiados nas respectivas políticas públicas. Em três instituições, foram entrevistados/as profissionais que não trabalham somente com este público, mas apresentam experiência no atendimento do mesmo.

Como instrumento de pesquisa, utilizamos a entrevista semiestruturada baseada em um roteiro. Esse instrumento, segundo Minayo (2002), possibilita conjugar entrevistas abertas, nas quais o informante aborda livremente sobre o tema proposto, e entrevistas estruturadas que pressupõem perguntas previamente formuladas.

As perguntas abertas, sem respostas embutidas, possibilitaram a reflexão. Cabe informar que as perguntas formuladas pela pesquisadora não ficaram restritas ao roteiro, de forma a obter esclarecimentos de dúvidas e aprofundamento dos assuntos temáticos tratados e pertinentes ao objeto de estudo.

Não foram divulgados dados pessoais que permitam a identificação do participante, apenas as informações coletadas nas entrevistas. Para evitar a identificação dos entrevistados, estes foram classificados de acordo com uma numeração, evitando, inclusive, a identificação da instituição analisada.

As entrevistas foram realizadas no período de novembro de 2018 a maio de 2019, em horário e local de trabalho dos/as 12 entrevistados/as, conforme suas disponibilidades. Quase todas, com exceção de uma, foram gravadas em mídia digital, com autorização dos sujeitos e, posteriormente, transcritas. Todos os entrevistados foram esclarecidos sobre os objetivos e metodologia da pesquisa e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no qual foram explicitados a participação voluntária na pesquisa, a retirada do consentimento a qualquer tempo, a privacidade e o sigilo dos sujeitos entrevistados. Os

entrevistados da SME assinaram o Termo de Uso de Imagem e Voz atendendo a uma exigência da instituição.

Para análise das transcrições das entrevistas, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo qualitativa (GIL, 2009). A partir de uma aproximação com todo o material coletado e leituras preliminares, as respostas foram separadas e trechos foram recortados e resumidos em uma tabela, de acordo com as categorias elaboradas durante o processo de seleção do material das entrevistas para, então, serem analisadas e interpretados à luz da teoria. Neste processo, foi possível obter, além das reflexões, padrões e repetições.

Também foram utilizadas, neste trabalho, informações extraídas do diário de campo da pesquisadora, referente à experiência de atendimento a crianças e adolescentes solicitantes de refúgio, desacompanhadas e separadas de suas famílias, na Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Esse instrumento comporta uma série de anotações que serão fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa, pois revela aspectos referentes aos motivos que ensejaram o refúgio pela ótica dos/das solicitantes de refúgio e a integração local dos mesmos mediante o acesso às políticas sociais.

As normatizações escolhidas para nortear a pesquisa de campo são: o Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/97); a Nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017); Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90); Resolução Conjunta nº 1 CONANDA/CONARE/CNIg/DPU; A Convenção sobre os Direitos da Criança; O Comentário Geral nº 6 do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e o Parecer Consultivo OC 21-14, de 19 de agosto de 2014, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que trata dos Direitos e Garantias de Crianças no Contexto da Migração e/ou Necessidade de Proteção Internacional, sem prejuízo de outras contribuições teóricas.

O ECA é referência porque é a principal lei que regula os direitos da criança e do adolescente no Brasil e o Estatuto do Refugiado por regular a proteção do refugiado no país, mas por ambas não mencionarem a situação da criança migrante e refugiada, é necessária também a análise de outras legislações que contemplem este público. Logo, serão utilizados também a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Nova Lei de Migração, que rege a política migratória e os direitos dos imigrantes no Brasil, e o Parecer Consultivo OC 21-14, que trata

dos direitos da criança migrante e da responsabilidade dos Estados na elaboração e aplicação de políticas migratórias para a infância migrante. A Resolução Conjunta nº 1, no âmbito nacional, e o Comentário Geral nº 6/2005 do Comitê dos Direitos da Criança, no âmbito global, serão utilizados porque versam sobre a situação de crianças e adolescentes desacompanhados e separados solicitantes de refúgio e procedimentos de atuação do Estado no atendimento deste segmento.

Para melhor estruturação e organização, a exposição da análise dos dados coletados foi dividida em oito tópicos na seguinte ordem: Referências documentais utilizadas; Atendimento realizado; Atividades desenvolvidas; Encaminhamentos efetuados e recebidos; As articulações com o SGD; Dificuldades dos profissionais no atendimento; Dificuldades das crianças para acesso aos serviços públicos e, por último, preparação dos profissionais para lidar com este público alvo. Cabe informar que, durante a análise do material empírico, foi necessária uma seleção de conteúdos a serem utilizados para reflexão e articulação com as questões teóricas, tendo em vista a quantidade significativa de informações obtidas.

3.3.1 Referências Documentais conhecidas e utilizadas pelos profissionais

Os referenciais documentais são importantes para serem abordados neste trabalho porque servem de parâmetros para o atendimento do segmento populacional objeto de estudo e para formulação, condução e implementação das políticas sociais.

Todos os participantes responderam utilizar documentos para parâmetros de atendimento a criança e adolescentes em situação de refúgio, dentre eles, foram citados: o Estatuto da Criança e do Adolescente; a Resolução Conjunta nº 1; as Orientações sobre Serviços de Acolhimento Institucional; Manuais e Documentos do ACNUR; Documentos internacionais de proteção ao refúgio; Direitos dos refugiados; Estatuto dos Refugiados; Documentos e Convenções da ONU; Documentos de Direitos Humanos; Convenção sobre os Direitos da Criança e Diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos. Além destas, apareceram respostas mais genéricas referentes ao universo infantojuvenil como “Outras

regras voltadas para crianças e adolescentes” e “normas nacionais dentro da legislação para a criança e o adolescente”. Um/a dos/as entrevistados/as do Sistema de Garantia de Direitos sinalizou que também costuma ter acesso a revistas e reportagens sobre o tema do refúgio.

A maioria nomeou o Estatuto da Criança e do Adolescente como o documento referência para atendimento. As ‘Orientações sobre Serviços de Acolhimento institucional’, um documento vinculado à política de Assistência Social, foram citadas em três respostas, devido às especificidades do serviço oferecido. Tal documento visa regulamentar a organização e oferta de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes em território nacional, abarcando desde princípios de funcionamento, metodologia a parâmetros de funcionamento como público-alvo, aspectos físicos, recursos humanos e infraestrutura.

O que chama atenção é que nenhum/a dos/as entrevistados/as que compõem instituições do sistema de refúgio citou o Estatuto de Refugiados como referência para o atendimento, que é a principal lei que rege a proteção dos refugiados no Brasil. De forma contrária, documentos internacionais, principalmente do ACNUR, estiveram mais presentes, sendo também importantes referenciais para o atendimento.

Ao ser perguntado/a sobre o referencial utilizado, o/a entrevistado/a nº 9, que compõe um dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, respondeu: “*Nenhuma. Eu não tenho bibliografia*”, para em seguida responder: “*as que eu sei é...assim...quando tem atendimento x. Aquele caso da adolescente ... colocaram para mim a lei do refugiado. Mas aí, prevalece a lei do ECA, né,?*”.

Apesar do conhecimento das leis, o que se percebe é que há uma dificuldade em sua aplicação, pois as leis se complementam, não havendo sobreposição. Nesta fala, identifica-se uma necessidade de capacitação profissional no sentido de disseminar as leis referentes à proteção de refugiados combinadas com a questão dos direitos das crianças e dos adolescentes.

O/A entrevistado/a nº 1 contou sobre a importância da Resolução Conjunta nº 1 para mudança de paradigma de atendimento de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhadas e separadas: “*A gente tem uma resolução aqui que existe uma necessidade que se atue diretamente no pedido de refúgio dessas crianças separadas dos pais ou desacompanhadas dos responsáveis, que é a Resolução Conjunta*”. Segundo o/a entrevistado/a, a resolução nasceu da

necessidade de se documentar crianças e adolescentes solicitantes de refúgio, uma vez que a Polícia Federal lhes negava o protocolo de refúgio porque entendia que *“aqueles menores, aquelas crianças e adolescentes não podiam exprimir sua vontade livre e consciente (...) no sentido de solicitar o refúgio. Eles achavam que podia estar havendo um crime de tráfico de pessoas”*. Seguindo a explicação, mencionou uma situação em que ele/a alertou a autoridade policial: *“Olha, se você está vendo a essência de um crime, a primeira coisa que você tem que fazer é documentar essa pessoa para você saber onde ela está”*.

A explicação do/a profissional denota que a prática de deixar estas crianças e adolescentes indocumentadas tinha o efeito contrário à proteção, já que a sua falta de registro de entrada no país, deixava-os ainda mais passíveis de serem vítimas de tráfico de pessoas, o que afronta toda a legislação brasileira e convenções internacionais de proteção à infância e adolescência e ao refúgio. Por isso, a importância da Defensoria Pública na proteção aos refugiados:

Embora os pedidos de refúgio constituam processo administrativo, sua análise não prescinde do respeito às regras do processo democrático, de modo que a presença ativa da DPU, no uso de suas prerrogativas legais e constitucionais, se configura como adequada à defesa dos interesses dos solicitantes, inclusive para que, se preciso for, seja manejada a medida judicial pertinente (ARAÚJO et al, 2018, p. 358).

Além disso, o entendimento de que a criança não pode expressar sua *“vontade livre e consciente”* pressupõe que ela precisa de um adulto para falar por ela, o que contraria o direito da criança à participação, isto é, de ser consultada e opinar nos processos que a afetem conforme positivado na Convenção sobre os Direitos da Criança e no Estatuto da Criança e do Adolescente. De acordo com Deslandes (2004), o desrespeito ao estatuto ético da palavra cria condições de arbítrio e violência e humanizar é garantir à palavra a sua dignidade ética, ou seja, os sentimentos expressados pelos sujeitos precisam ser reconhecidos pelo outro.

Cabe destacar que não foi mencionado em nenhuma resposta o Parecer Consultivo nº 21, que trata de crianças e adolescentes no contexto da migração, que rege princípios, direitos e serve de parâmetro para o atendimento, o que pode indicar desconhecimento sobre o parecer. Este documento apresenta vários procedimentos de atendimento, medidas de proteção e garantias processuais no atendimento da criança migrante nos processos de solicitação de asilo, inclusive

das desacompanhadas e separadas, como o direito a participação, a entrevista de avaliação inicial em linguagem compreensível, entre outros.

3.3.2

O atendimento a crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio

A *Cáritas Arquidiocesana*, a Casa Rui Barbosa, a Escola Municipal e o Conselho Tutelar são instituições abertas ao atendimento de todas as crianças e adolescentes em situação de refúgio, estando ou não desacompanhadas dos pais ou separadas de suas famílias. O CEIPARM e a Subsecretaria de Direitos Humanos da SEMASDH são espaços de formulação e desenvolvimento de políticas públicas e também abertos a todas essas crianças e adolescentes. A *Aldeias Infantis SOS*, por sua vez, tem como público alvo famílias com crianças.

Os/As entrevistados/as da Casa Rui Barbosa e *Cáritas* disseram que o atendimento a crianças e adolescentes ocorre juntamente com suas famílias, não sendo uma realidade das suas instituições o atendimento à crianças e adolescentes desacompanhadas, conforme pode ser verificado nas seguintes respostas: *“Isso nunca aconteceu com a gente”*; *“Até porque normalmente é difícil a gente atender criança e adolescente separado da família. É mais comum que eles venham acompanhados”*.

De acordo com as entrevistas, realizam o atendimento específico às desacompanhadas as unidades de acolhimento da SEMASDH, que são voltadas a crianças sem referência familiar ou afastadas do convívio familiar, independentemente de ser refugiada ou não; Defensoria Pública da União, que atua como representante legal da criança desacompanhada e separada nos processos de regularização migratória; e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, que atua nos processos de formalização da representação legal de crianças separadas. Pode acontecer de a DPE ser convocada a atuar também nos casos de crianças e adolescentes que tiveram recusa de matrícula escolar ou em creche, independentemente de estar acompanhada da família e de ser refugiada. O CONARE, por sua vez, realiza atendimento específico a crianças e adolescentes desacompanhadas e separadas para o processo de tramitação do pedido de refúgio.

Quando se perguntou como é realizado o atendimento de crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio de forma geral (pergunta nº 2 do questionário), a menção a atendimentos de desacompanhadas e separadas apareceu em seis respostas. Em três casos, devido às particularidades funcionais das instituições conforme supracitado. Nos demais casos, percebe-se que a menção ao atendimento dos desacompanhados e separados se deve ao fato de que as crianças e adolescentes acompanhados dos pais são tratados como apêndices dos pais/responsáveis no processo de migração, ocasião em que o seu reconhecimento do status de refugiado/a é obtido pela extensão do processo de reconhecimento dos pais/responsáveis.

A referência às desacompanhadas e separadas foi imediata, excluindo aquelas acompanhadas das famílias, como se não tivesse sido perguntado por elas, conforme explicitado no seguinte trecho: *“Todas as crianças que a gente atendeu vieram acompanhadas dos pais. Nunca tivemos casos de crianças sozinhas e desacompanhadas”* (entrevistado/a 4).

Ao responder sobre as atividades desenvolvidas para as crianças refugiadas e solicitantes de refúgio, um dos entrevistados do sistema de refúgio verbalizou: *“Criança que está com o pai ou com a mãe, ela fica pendurada, vamos dizer assim, no processo do pai. A gente resolve o da mãe e passa a condição de refugiado para ela por extensão. A gente não entrevista e não ouve a criança, certo?”*.

Sobre o lugar da criança no processo migratório, o Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/97) situa a criança como anexo do adulto ao estabelecer, em seu art. 21, que o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo. No § 2º consta que, no protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

A lei, neste caso, ao assegurar o protocolo aos demais membros familiares do solicitante assegura o direito de reunião familiar. Isso não significa, porém, que é dispensável atenção a crianças e adolescentes acompanhadas das famílias e que elas não merecem atenção das políticas públicas. Outro ponto que deve ser levantado diz respeito ao fato de que, mesmo a criança acompanhada, pode

solicitar asilo em seu próprio nome, conforme estabelece o Parecer Consultivo 21-14.

Sobre este aspecto, Bhabha (2014) alerta que a migração é cada vez mais considerada um fenômeno adulto voluntário, que exige gerenciamento e controle. As crianças não aparecem, exceto como anexos dos adultos. Mas elas deveriam, já que o fracasso em assistir a migração infantil coincide com a difusão de políticas confusas, insatisfatórias e frequentemente opressivas.

A atenção prestada às desacompanhadas e separadas é legítima, tendo em vista a possibilidade de estarem mais suscetíveis à violações como tráfico de pessoas, exploração sexual, do trabalho. De fato, existe uma diferenciação entre crianças acompanhadas e crianças desacompanhadas e separadas quando se refere ao acesso a procedimentos de refúgio, conforme evidenciado na fala do/a entrevistado/a nº 3, quando afirma que os desacompanhados e separados têm prioridade no processo de reconhecimento do refúgio:

“Se a gente toma conhecimento de que é um ‘menor’ desacompanhado, primeiro, a gente recomenda que a defensoria pública ou alguém busque a tutela dele no poder judiciário para que, a partir disso, a gente instrua o processo de refúgio dele e, aí, a gente tenta dar a prioridade da resolução” (Entrevistado/a 3).

Esta prioridade na tramitação da solicitação de refúgio coaduna com que preconizam o Comentário Geral nº 6 (parágrafo 70) do Comitê sobre os Direitos da Criança e a Resolução Conjunta nº 1, Art. 3º, os quais estabelecem que os processos administrativos, nestes casos, tramitarão com absoluta prioridade e agilidade. O Parecer Consultivo, em seu parágrafo 248, refere-se ao Comitê Executivo do ACNUR quanto à prioridade na tramitação das solicitações de asilo dessas crianças e adolescentes.

A recomendação do/a entrevistado/a sobre a busca da representação legal da criança também obedece a Resolução Conjunta nº 1, Art. 7º, que preconiza que as crianças e adolescentes desacompanhados e separados deverão ter acesso a procedimentos de refúgio devidamente representados. A designação de um tutor, logo que eles são identificados, obedece a regras do parecer consultivo 21-14 e do Comentário Geral do Comitê dos Direitos da Criança, que consideram que só depois de nomeado o tutor, os procedimentos administrativos poderão ser iniciados.

Três entrevistados verbalizaram a existência de poucos casos de crianças e adolescentes na condição de desacompanhada e separada solicitantes de refúgio (“*eu tive dois ou três casos*” referindo-se ao ano de 2018, declarou um deles), todavia, a DPGERJ registrou 20 crianças e adolescentes separadas, entre os anos de 2016 a 2019, cujos adultos estavam requerendo a formalização da representação legal. Destas crianças e adolescentes, quatro chegaram ao Brasil desacompanhados e, somente em solo brasileiro, foram acolhidos por terceiros. Uma adolescente de 14 anos, desacompanhada, foi atendida sendo encaminhada para acolhimento institucional.

Foi levantada a hipótese de que existe subnotificação dos casos e falta de controle na fronteira: “*Não sei se está havendo uma subnotificação aí não, sabe. Pode estar acontecendo*” (entrevistado 1). Durante as entrevistas, dois participantes narraram um mesmo caso, bastante discutido nas reuniões do CEIPARM, referente a três irmãos de origem árabe que, após terem passado pela rede de proteção, desapareceram sem nenhum tipo de controle e, até hoje, não se sabe seus paradeiros, conforme a seguinte fala: “*Você vê que esse caso foi um caso de fracasso aí em termos das instituições da garantia e defesa dos direitos, né? As crianças sumiram.*” (entrevistado 4). Isso pode dizer que os poucos casos recebidos pelas instituições não necessariamente significam que crianças e adolescentes desacompanhadas e separadas não ingressem no país, apenas não foram identificados.

Durante a entrevista, o/a entrevistado/a nº 1 afirmou que a Polícia Federal tem o controle de quem entra e sai via aérea, mas, ao ser confrontado com a entrada em portos, respondeu: “*Não, porto é bem difícil. A gente tem caso aqui de pedido de refúgio de pessoas que vieram no leme dos navios*”. Isso remete a situação de uma adolescente de origem congoleza atendida na CDEDICA, em 2016, que chegou ao Brasil via porto somente com seu primo de 18 anos e ambos não tiveram seu ingresso no país registrado e só depois efetuaram o pedido de refúgio na Polícia Federal.

Apesar do/a entrevistado/a nº 2 ter afirmado que nunca atendeu criança e adolescente desacompanhado, o/a mesmo/a respondeu qual seria o procedimento adotado no atendimento nestes casos. Esclareceu que ficou um tempo afastado/a da instituição e quando retornou ficou sabendo que, em 2016, houve muitos casos de crianças e adolescentes desacompanhados, que demandaram várias reuniões

com órgãos competentes para tentar resolver a questão do acolhimento e da busca pela família. Relatou que soube, em seu retorno, da história de irmãos que fugiram da família acolhedora, mas não soube informar o desfecho da situação deles.

Tal entrevistado/a também cogita uma subnotificação de casos de crianças refugiadas desacompanhadas e separadas, o que fica explicitado em sua fala, ao se referir a um caso noticiado na imprensa:

“Sem dúvida, porque se a gente parar para pensar, por exemplo, este caso que teve esse ano do cara que fazia certidão de nascimento falsificada, até que foi noticiado a beça, eu sinto que tem isso, as crianças estavam aqui ou com os pais, ou com parentes distantes, tinha tia, primo de 2º grau, ou sozinhos, e uma pessoa estava fazendo documentos falsos para elas e mandando elas para outro lugar. Foi provado que não era tráfico de pessoas porque as crianças estavam sendo enviadas com documento brasileiro para encontrar seus familiares, mas mesmo assim, a gente nunca soube que essas crianças estavam desacompanhadas aqui, sabe? Então, acho que tem essa falha de comunicação mesmo na Polícia Federal com todos os órgãos de proteção de refugiados, de a gente não tem uma frequência de uma lista de admitidos, inadmitidos, de entrada de solicitação de refúgio, a gente não tem acesso a isso. Fica muito restrito ao MJ e a Polícia Federal mesmo. Isso acaba até dificultando o nosso trabalho, no âmbito de formulação de fluxo, de construção de banco de dados, enfim, de tudo né? Porque a gente não sabe, por exemplo, quantas crianças, hoje, entraram no ano de 2018 desacompanhadas no Brasil, independentes de serem solicitantes de refúgio ou não, migrante, sabe? A gente não tem acesso a esse documento” (Entrevistado/a 2).

Neste sentido, cabe ressaltar a Resolução Conjunta nº 1 que, em seu art. 9º, preconiza deveres para a autoridade de fronteira quando esta, no momento do controle migratório, receber a criança ou o adolescente com indícios de estar desacompanhado ou separado. Além de registrar a ocorrência e realizar identificação biográfica preliminar, que compreenderá o nome, gênero, data de nascimento, filiação e nacionalidade, ela deverá realizar a identificação biométrica para fins de consulta a órgãos internacionais de investigação criminal e a bancos de dados, visando localização dos responsáveis legais; proceder ao registro de entrada no controle migratório; notificar a Defensoria Pública da União, a representação do Conselho Tutelar para adoção das medidas protetivas cabíveis; e o Juízo e a Promotoria da Infância e Juventude.

No Parecer Consultivo, a Corte no parágrafo 83, “entende que a criação de uma base de dados com o registro das crianças que ingressem no país é necessária

para uma proteção adequada de seus direitos”. O Parecer preconiza ainda que os Estados adotem medidas de controle de fronteira com o objeto de prevenir, detectar e perseguir qualquer tipo de tráfico de seres humanos.

O próprio CONARE na sua publicação anual “Refúgio em Números” não disponibiliza a quantidade de crianças e adolescentes desacompanhados e separados no Brasil. Fato é que um dos profissionais entrevistados que trabalha num desses órgãos descritos na resolução nunca recebeu contato da Polícia Federal e o outro revelou o recebimento de pouquíssimos casos, apenas dois no ano de 2018. Além disso, a própria resolução é omissa no que se refere ao compartilhamento desse banco de dados da Polícia Federal com os demais órgãos do Poder Executivo, o que seria essencial para formulação de políticas públicas conforme exposto pelo/a entrevistado/a nº 2.

Corroborando esta ideia, cabe sinalizar § 3º do art. 120 da Nova Lei de Migração que torna obrigatória, para a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a produção de informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados, visando a formulação de políticas públicas.

Já o/a entrevistado/a nº 3, porém, acredita na eficácia da polícia federal no procedimento de detectar a entrada e saída dos migrantes e refugiados e identificar criança e adolescente na condição de desacompanhada e separada:

A hora que aparecer uma criança sem os responsáveis no posto migratório, é identificado na hora. Só que até onde essa criança está instruída para falar: eu sou refugiada porque me perseguiram. A criança está perdida ali, muito possivelmente ela pode ter sido vítima de contrabando de imigrantes e não refúgio propriamente dito (Entrevistado/a 3).

Nesta fala, percebe-se que a criança e o/a adolescente não são vistos com capacidades de agência no campo do refúgio e da migração, de modo que o entrevistado/a deduz que eles/as chegaram ao Brasil por serem vítimas de contrabando de imigrantes, que pressupõe a intervenção dos adultos. Neste caso, a criança e o adolescente não são considerados agentes do seu processo migratório conforme debatido no capítulo 2.

Sobre o papel da Polícia Federal, o/a entrevistado/a nº 1 dissertou que se trata de um órgão que tem uma visão histórica e estrutural de não permitir que imigrantes entrem no país. Para o/a mesmo/a, a polícia não é o órgão ideal para

trabalhar com a questão migratória, e gostaria que a instituição na qual trabalha fosse responsável por isso, tratando-a com caráter de uma política de direitos humanos. Assim, conclui: “*É um sonho meu, que está cada vez mais distante, seja pela escassez de recurso orçamentário, seja em função de um quadro político assustador*”.

No que se refere às instituições do Sistema de Garantia de Direitos, um/a dos/as entrevistados/as da escola relatou que, como muitas crianças chegam sem documentação, inclusive sem a própria comprovação da idade, o primeiro atendimento é realizado na Coordenadoria Regional de Educação (CRE), na qual elas passam por uma avaliação para verificar o ano escolar em que serão inseridas e, assim definido, elas são encaminhadas a escola:

“Eles vêm com o documento da polícia federal e uma coisa que eles fazem imediatamente é tirar o CPF. Aí é o único documento que eles chegam, aí, com isso, eles têm direito a fazer a matrícula. Mas assim, a gente não tem um histórico que qualquer criança que chega aqui é critério do município comprovação da escolaridade, mas no caso deles, há uma portaria, na lei do município, tipo assim, um ajuste para este tipo de situação” (Entrevistado/a 12).

Sobre as nacionalidades, foi informado que a escola recebe muitas crianças oriundas da República Democrática do Congo, Angola e Guiné Bissau. O/A outro/a entrevistado/a da educação, que participou da mesma entrevista, explica que mesmo as crianças que não falam o idioma português são inseridas na turma regular e vão se adaptando naturalmente. Pontua que pode acontecer de elas repetirem o ano por não conseguirem desenvolver as atividades daquele ano, mas isso não é comum, pois elas se adaptam facilmente. Acrescentou que, no município, a reprovação começa a partir do 3º ano do ensino fundamental.

Nota-se que a inserção escolar é garantida conforme asseguram as legislações nacionais e internacionais de proteção à criança e ao adolescente em situação de refúgio. Percebe-se que de acordo com Andrade (2009), há ênfase na assimilação linguística, na qual a língua que deve ser veículo da educação é a língua da maioria, de modo que os alunos devem esforçar-se para assimilar a língua da comunidade. Por outro lado, verifica-se que não existe um profissional de apoio para auxiliar a criança no aprendizado da língua portuguesa, devendo sozinha se adaptar para se alfabetizar. Não há previsão legal de profissional de apoio nestes casos.

O/A entrevistado/a nº 9 afirmou que o atendimento prestado às crianças e adolescentes refugiadas é igualitário ao das brasileiras, tendo trabalhado em casos de adolescentes refugiados desacompanhados e acompanhados da família. A dificuldade estaria na comunicação em virtude do idioma, ocasião em que necessitou de ajuda profissional para o estabelecimento do diálogo. Afirma que não concorda com o atendimento diferenciado, pois se o refugiado ingressou e foi aceito no país, ele terá todos os direitos do cidadão nacional: *“Se está no meu país todos tem que ser iguais. Todos, por que eu vou diferenciar um refugiado?”*.

Sua crítica em relação ao tratamento diferenciado dados aos refugiados perpassa uma noção de integração local como um processo de assimilação, caracterizada por uma busca individual pelo autossustento: *“esse tratamento de refugiado é um tratamento muito de coitadinhos. Ele veio para cá? Então tá, direito do brasileiro, brasileiro não aceitou? Então vai atrás do seu trabalho, vai atrás, como todo e qualquer cidadão que mora aqui sabe”*.

A reflexão que se propõe a partir desta fala é que o idioma diferente e a necessidade de intérprete para realização do atendimento já pressupõem um atendimento diferenciado. Uma política ou atendimento específico não significa uma atitude discriminatória, mas pelo contrário, visa a reparação de iniquidades sociais. O argumento aqui defendido é que a lógica universalista predominante ainda não tem demonstrado êxito no atendimento a determinados grupos sociais, sendo necessária também uma política específica visando o aumento da proteção para que se atinja verdadeira a igualdade entre os diferentes sujeitos. Sobre este debate, Mello e Gonçalves (2010) trazem uma importante contribuição, ao afirmarem que:

Considerando os limites das políticas universalistas enquanto um dos pilares do projeto de sociedade típico da modernidade, refletir sobre a diferença a partir de uma perspectiva interseccional pode nos ajudar a compreender como e porque grupos subalternizados diversos têm reivindicado atenção diferenciada a suas demandas identitárias de acesso a direitos e garantia de cidadania. Tais reivindicações políticas têm sido apresentadas como caminho possível para enfrentar as exclusões decorrentes de um viés universalista que, em nome de uma igualdade fantasmática, continua assegurando privilégios aos grupos dominantes históricos nas sociedades capitalistas: homens, brancos, heterossexuais, cristãos, escolarizados, ricos/classe média etc. (MELLO; GONÇALVES, 2010, p. 9).

Neste sentido, toma-se como exemplo a instalação, em novembro de 2017, no âmbito da Vara da Infância e Juventude da cidade de São Paulo, do ‘Setor

Anexo de Atendimento de Crianças e Adolescentes solicitantes de refúgio e vítimas estrangeiras de tráfico internacional de pessoas' (SANCAST), que atende crianças e adolescentes desacompanhados solicitantes de refúgio ou vítima internacional de tráfico de pessoas, que estejam em situação de acolhimento institucional. As peculiaridades do serviço envolvem interlocução com Polícia Federal, CONARE, ACNUR, Cruz Vermelha e Cáritas Arquidiocesana e o fato de que os diálogos com os acolhidos costumam ser em francês ou inglês (SANCAST, 2019).

Sobre as desacompanhadas e separadas, o/a entrevistado/a nº 9 afirmou que a atuação profissional obedece a um procedimento padrão do órgão, independentemente de a criança e o adolescente ser refugiado ou não, que é a comunicação dos casos a Vara da Infância e Juventude, pois entende-se que criança e adolescente sem representação legal estão em situação de risco.

Foi informado o envolvimento de equipe técnica (assistente social ou assistente social e psicologia) neste atendimento inicial da Defensoria Pública Estadual, *Cáritas* e *Aldeias SOS*, seja para realização de estudo social e psicológico, identificação de demandas iniciais urgentes como moradia, saúde, atividades com as crianças, e abertura de prontuário e plano de desenvolvimento familiar. Em duas destas instituições (DPE e *Cáritas*), o atendimento jurídico se dá internamente e na *Aldeias* por uma entidade parceira. A atuação conjunta entre profissionais de diferentes formações é um passo para o trabalho interdisciplinar que, para Ortiz (2010), possibilita a interlocução entre os diversos saberes e práticas, considerando as especificidades de cada profissão.

3.3.3

Atividades desenvolvidas com crianças refugiadas e solicitantes de refúgio

Neste item, quatro entrevistados/as (3, 5, 7, 9) informaram que não realizam atividades com crianças refugiadas e solicitantes de refúgio diferentes daquelas já relatadas no item anterior.

Tem instituição que não desenvolve atividade específica, mas que promove atividades culturais que podem favorecer o intercâmbio cultural, como é o caso do/a entrevistado/a nº 7. Segundo este/a, não existe atividade específica para crianças refugiadas na sua instituição. Lembra que, no caso de uma

adolescente angolana, houve atividades em que ela pode falar da sua cultura e dos seus costumes com objetivo de ter uma aceitação maior por parte de outras adolescentes. Acrescentou, no entanto, que faz parte da programação promover passeios culturais, como a museus e ao Centro Cultural Banco do Brasil, para as crianças e adolescentes, nos quais eles têm aproximação com outras culturas por meio de exposições.

A questão cultural é identificada na fala de um/a dos/as entrevistados/as da unidade escolar, que ressaltou o fato de o sistema de ensino envolver atividades de valorização da cultura africana, voltadas para todas as crianças matriculadas na escola com a perspectiva de integração social e aproximação cultural:

“Aqui na escola, a gente trabalha com projetos. O nosso projeto pedagógico, o PPP, é voltado justamente para essa questão de acabar com o desrespeito com as diferenças. O nosso é “Uma escola Aberta para o mundo”, “Uma janela Aberta para o Mundo”, o que está em vigência agora. Dentro do nosso projeto anual, a gente sempre faz projetos que envolvam essa questão de valorização da cultura africana e da influência na nossa cultura. Justamente para que a aceitação de todo mundo seja o mais acolhedora possível porque a gente já tem esse perfil de receber muitas crianças refugiadas. Então, as crianças em si já estão acostumadas, entendeu? Com eles”. (Entrevistado/a 11).

A/O profissional esclareceu que a escola desenvolve várias atividades e os próprios funcionários buscam profissionais de fora para atuar com as crianças. Como exemplos, citou: apresentação de dança típica, um escritor afrodescendente, utilizando instrumentos musicais de origem afro, criou músicas com as crianças, palestrou sobre os instrumentos e depois contou história; parceria firmada com um grupo de capoeira para fazer oficina durante um bimestre inteiro. Tais ações, além de serem propostas pelos profissionais, também contam com a proposição e solicitação dos alunos. Existe o grêmio estudantil, cujos representantes de turma estão sempre fazendo pedidos.

Segundo o profissional, a integração também ocorre entre as crianças de turmas diferentes, principalmente as do 6º ano, que são os monitores e atuam em turmas mais novas por meio de atividades de contação de história, roda de conversa, apresentação de trabalho, que também envolve a temática da cultura africana. Em dado momento da entrevista, declarou:

“Nossa ideia é que eles se sintam bem, se sintam representados, porque eles já estão em um local diferente, uma cultura diferente da deles, e aí você chega num lugar, você olha e não vê referência nenhuma sua, não vê nada ali que te identifique, é no mínimo aprisionador.” (Entrevistado/a 11).

O/A entrevistado/a 12 complementa, explicando que a escola recebe verba para aquisição de livros e eles/as costumam comprar os que contêm curiosidades sobre histórias africanas. O acervo da escola conta também com livros encaminhados pelo governo federal mediante o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e os profissionais das escolas, no ano passado, tiveram autonomia para escolher os títulos. O/A entrevistado 11 destaca que a sala de leitura da escola tem uma estante só com livros de literatura africana.

Sobre a política de educação, os dois principais documentos que regulam esta política - Lei de Diretrizes e Bases para a Educação, de 1996, e o Plano Nacional de Educação, de 2014 – não fazem referência às ações desenvolvidas para alunos imigrantes e refugiados. No entanto, a lei 10.639/2003 incluiu na Diretriz e Bases para a Educação Nacional a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afrodescendente nas escolas de todo o país, nas disciplinas de Educação Artística, Literatura e História Brasileira, que pode proporcionar a abertura de um espaço de aproximação entre as culturas e compartilhamento de vivências de forma a diminuir o preconceito racial.

Evidencia-se, por meio da entrevista que, para além do ensino do conteúdo, a escola é um espaço com potencial transformador das relações humanas e primordial para trabalhar a diversidade étnico-racial e propor estratégias de intervenção para a integração social e combate ao racismo e xenofobia. Neste sentido, vale refletir:

Não faz sentido que a escola, uma instituição que trabalha com os delicados processos da formação humana, dentre os quais se insere a diversidade étnico-racial, continue dando uma ênfase desproporcional à aquisição dos saberes e conteúdos escolares e se esquecendo de que o humano não se constitui apenas de intelecto, mas também de diferenças, identidades, emoções, representações, valores, títulos (GOMES, 2005, p. 154).

Além do atendimento individual, o/a entrevistado/a nº 1 comunicou que a instituição também está muito atenta às questões de Tutela Coletiva, isto é, como pode contribuir na formulação de políticas públicas. Uma das ideias que teve, juntamente com uma profissional de outro órgão, que também atende crianças refugiadas, era a inclusão de famílias de refugiados, de imigrantes no Programa

Família Acolhedora⁷⁹. Esclareceu que, de forma oficiosa, já se tem conhecimento de que adultos e famílias refugiados/as acolhem crianças e adolescentes nesta mesma condição sem terem vínculo de parentesco. Segundo ele/a, a proposta, cujo profissional a quem se referiu ficou de levá-la adiante à Prefeitura do Rio, incluía o acolhimento familiar da criança e do adolescente em famílias de refugiados, respeitando-se as nacionalidades e a cultura, esclarecendo:

“Às vezes, tem uma dificuldade muito grande. Por exemplo, teve um caso de um muçulmano que foi colocado numa família, que os caras serviram um lombinho assim. Cara, aquilo foi...putz. Sabe foi a maior dificuldade assim, o cara ficou meio que ofendidíssimo. Tem essa questão cultural, é muito séria. Já houve isso aqui” (Entrevistado/a 1).

Esse trecho da entrevista remeteu a uma observação realizada no cotidiano de trabalho na CDEDICA no que diz respeito ao acolhimento informal de crianças e adolescentes refugiados por adultos conterrâneos com os quais não se tem vínculo de parentesco e, às vezes, nem socioafetivo. As narrativas advindas dos atendimentos nos permitiram uma aproximação com a cultura dos países dos refugiados, como a Angola e a República Democrática do Congo, que apresentam uma predominância de estrutura de vida comunitária, na qual cuidar de uma criança não é tarefa somente dos pais, pois também envolve a rede de sociabilidade local daquelas pessoas, sem que precise formalização legal da situação.

Existe literatura, no campo da antropologia e ciências sociais no Brasil⁸⁰, que estuda formatos de organização familiar referentes ao compartilhamento do cuidado com crianças para além dos membros familiares. Serra (2003), em seu estudo sobre circulação de crianças em seu aspecto demográfico, menciona que

⁷⁹ Família Acolhedora é um serviço que organiza o acolhimento, em residências de famílias acolhedoras cadastradas, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva (ECA, Art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para adoção. Propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente (BRASIL, 2009, p. 76).

⁸⁰ Claudia Fonseca (2006) define circulação de crianças como coletivização das responsabilidades pelas crianças, na qual cuidar delas não se limita à mãe ou ao casal, mas também mobiliza uma rede de sociabilidade em torno da família. Sarti (2003), ao estudar as relações familiares entre os pobres na periferia da cidade de São Paulo, verifica que estas novas configurações envolvem não somente relações entre seus membros, mas também uma rede de sociabilidade mais ampla que inclui recurso a avós, parentes, vizinhos, amigos. A pesquisadora constata que família, para os pobres, está associada àqueles em que se pode confiar, com quem se pode contar.

boa parte dos estudos sobre este fenômeno diz respeito às sociedades do continente africano, apesar de destacar que, nelas, esta realidade apresenta volumes e motivos diferenciados. Relata que os sistemas de parentesco e de família envolvem uma considerável transferência de responsabilidade pela criança.

Por isso, o cuidado na realização do estudo técnico para não taxar todos esses arranjos familiares e sociais como uma espécie de tráfico/abuso infantil ou negligência familiar. A experiência profissional tem mostrado que as crianças, sob os cuidados desses adultos compatriotas ou de origem africana, mesmo que não parente, têm as necessidades de subsistência supridas e obtêm uma melhor integração social. Corroborando com a opinião do participante nº 1, consideramos que a inclusão de refugiados e imigrantes no programa possibilitaria a permanência da criança em núcleos familiares com os quais se identifica, preservando sua identidade, valores e crenças e garantindo o Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

Três entrevistados/as relataram que seus locais de trabalho não desenvolvem atividades contínuas voltadas para crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio, tendo em suas programações eventos e atividades pontuais em comemoração ao dia do refugiado⁸¹.

O/A entrevistado/a nº 4 disse que ano passado tinha planejado, para as crianças, atividades de contação de história na semana do refúgio, mas a entidade parceira não mobilizou os migrantes e refugiados para que pudessem levá-las. No entanto, afirmou: “*Mas esse ano a gente vai fazer independente deles (...) a gente já tem os contatos todos e aí a gente traz a nossa rede*”.

O/A participante nº 8 declarou que foram realizadas atividades em meados do ano passado com as crianças e adolescentes refugiadas. Tiveram palestras em três escolas com a participação de um refugiado em cada uma; foram promovidos passeios para o *Hot Zone*, para um grupo de crianças refugiadas acolhidas em uma ONG, distribuição de convites para o planetário, visita das crianças atendidas pela *Cáritas ao AquaRio*, ida ao Museu da República, onde teve contação de história. Esses eventos ocorreram em colaboração com a Copa dos Refugiados⁸², no Rio de

⁸¹ Dia Mundial do Refugiado é dia 20 de junho.

⁸² Essa atividade foi realizada em conjunto com a ONG África do Coração e com outras parcerias, entre os dias 4 e 8 de agosto de 2018.

Janeiro, na qual os refugiados disputaram o campeonato de futebol, no campo do Zico, representando seus países e, nos dias dos jogos, tiveram atendimentos das equipes do CRAS e da saúde. Acrescentou que, esse ano, terá novamente a Copa do Mundo dos Refugiados, com os jogos regionais acontecendo em julho e agosto, e a final nacional em setembro no Rio de Janeiro, acompanhados novamente de ações paralelas.

Um dos/as entrevistados/as, que trabalha especificamente com refúgio, disse que atuou, representando a parceria da instituição, na Copa dos refugiados, não monetariamente, mas participando do planejamento, da elaboração das atividades, construção de material e estando em todos os eventos e que, este ano, participará novamente.

Sobre o Comitê Estadual, esclareceu ele tem que cumprir as metas do Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados, que envolve a população refugiada em geral, mas estas estão sendo “engolidas” pelas demandas emergenciais, como por exemplo, a interiorização dos venezuelanos, que só foi informada oito horas antes de eles chegarem. Contou que se articulou uma reunião, na qual foram levantados o local de acolhimento e a respectiva rede de serviços, ocasião em que se trabalhou os eixos do plano (Saúde, Educação, Moradia), porém, com um grupo específico em um determinado período. Conclui, assim, que as articulações do Comitê para formulação de políticas públicas estão mais atreladas às demandas emergenciais do que a um planejamento de ações. À essa dinâmica, tem críticas:

“A gente acaba fazendo tudo meio que em cima da hora, não tem planejamento e isso afeta a qualidade da produção de política pública. Eu sinto falta de ter, enfim, sentar e falar: ‘olha, vamos tratar desse assunto por tanto tempo e se vierem demandas específicas’... isso faz parte também da precarização da falta de equipe, porque não dá para fazer tudo ao mesmo tempo. Então chega uma coisa emergencial, eu vou atender coisa emergencial.” (Entrevistado/a 2).

Neste caso, evidencia-se que a falta de recursos humanos é um problema para lidar com o planejamento de políticas públicas para os refugiados, tendo em vista as demandas emergenciais que aparecem e que precisam ser atendidas, além de também ocorrerem individualmente:

Entrevistadora: *“O foco não é o trabalho individual, mas acontece?”*

Entrevistado/a 2: *“Acontece. A gente diz aqui que faz atendimento de alta complexidade porque é isso, são quando os casos não são atendidos por nenhum outro parceiro, que ninguém consegue resolver, eles ligam para gente. E aí, pode vir direito do solicitante de refúgio, que já tentou todas as demais instâncias, ou pode vir de um órgão parceiro para gente mesmo, falando: ‘Olha tem esse caso que a gente precisa de ajuda’. Entendeu? Tem essas duas vias”.*

Dois órgãos que desenvolvem atividades específicas como parte de sua rotina institucional pertencem à sociedade civil, indicando, mais uma vez, o protagonismo dessas organizações não governamentais no trato desta questão social em comparação com órgãos estatais.

O/A participante nº 6 relatou que seu órgão realiza atividades específicas com as crianças refugiadas. De acordo com o/a mesmo/a, é oferecida a recreação para as crianças enquanto os pais estão no curso de português, tornando produtivo esse tempo de espera da criança. Elas ficam em uma sala com os recreadores, onde elas podem brincar, interagir e compartilhar experiências com seus pares. As atividades são propostas pelos recreadores, que são voluntários, e conta com macinhas, pinturas, argila. A partir da entrevista, percebe-se que a ida à instituição é uma das poucas oportunidades que as crianças têm para exercerem atividades lúdicas e de lazer:

“Elas chegam aqui, elas ficam enlouquecidas aqui no quintal porque muitas moram numas casas pequenininhas, dividindo com outras famílias e normalmente a pessoa que aluga não gosta de criança, não quer barulho, não sei quê, e elas ficam confinadas dentro daquele espaço limitado sem poder fazer muito barulho, sem brincar, então, quando elas vêm para cá, elas ficam livres e, aí, aproveitam este espaço para interagir com as outras crianças também.” (Entrevistado/a 6).

Com o déficit habitacional e a falta de lugares específicos para acolhimento, as famílias geralmente são auxiliadas por compatriotas e conterrâneos, que já vivem no Brasil há mais tempo e os recebem em suas residências, sem que tenham estrutura satisfatória para tanto, conforme já exposto neste trabalho. Esse acolhimento comunitário também traduz uma estratégia de sobrevivência, principalmente para os recém-chegados, diante de condições adversas em um país para eles desconhecido.

A equipe da CDEDICA, em uma visita domiciliar, se deparou com três núcleos familiares, dois recém-chegados, com crianças pequenas vivendo sob o

mesmo tempo em uma casa de quatro cômodos, com poucos itens de dormitório, sendo a acomodação possível, já que só uma pessoa trabalhava no momento e de maneira informal para pagar o aluguel.

As Organizações da Sociedade Civil desenvolvem um trabalho de muita relevância, pois se não fossem estas, a parca atuação estatal deixaria os refugiados sujeitos à própria sorte em uma perspectiva de integração local pela via da assimilação do sujeito que deve buscar se estabelecer em um novo país por seus próprios meios. No entanto, tais órgãos enfrentam desafios orçamentários, pois dependem de financiamento para colocar em prática projetos importantes. O/A participante nº 6 relatou que a entidade tinha atendimento de arteterapia uma vez na semana para as crianças, promovido em parceria com uma escola de arteterapeutas, que atuavam de forma voluntária com o objetivo de trabalhar as questões psicológicas da criança por meio da arte, tendo em vista que o processo de deslocamento forçado pode ter sido traumático para elas. A necessidade do recurso para o projeto aparece na seguinte fala:

“Tinha, a gente encerrou e estamos escrevendo um outro projeto para ver se dá continuidade, porque a gente precisa de recurso para pagar o vale transporte das crianças e das mães, precisa de recurso para material, e o espaço aqui estava muito ruim para realizar a atividade, então teria que pensar em outro espaço.” (Entrevistado/a 6).

É possível observar também que a barreira geográfica é um impeditivo para o acesso ao serviço, como estudado no capítulo 1, já que as famílias precisam do custeio das passagens para que possam participar das atividades institucionais. De acordo com Montañó (2008), muitas ONGs não têm capacidade de autofinanciar suas atividades de forma estável e as políticas sociais passam cada vez mais a serem assumidas e financiadas pelos próprios sujeitos portadores das necessidades. O/A entrevistado faz uma crítica à falta de atenção estatal para a questão dos refugiados, verbalizando que

“Existe pouco conhecimento, é um tema que é muito cíclico né, tem uma situação...um barco afunda não sei aonde, aí pronto, vem a mídia e a questão do refúgio, aí tem fica grupo pró, aquele grupo contra, porque sempre tem né, as duas visões e o assunto fica na mídia. Daqui a pouco, aquilo vai esfriando e as pessoas voltam à vida normal e esquecem desse assunto. A população, de modo geral, tudo bem, mas a política tem que trabalhar no sentido de garantir a proteção dessas pessoas, tem uma lei, tem acordos internacionais de que o Brasil assina se colocando à disposição para receber, para apoiar essas pessoas, mas

de fato, o CONARE, que é o órgão responsável pela questão do refúgio no Ministério da Justiça, desde 97 em que foi criado, fica muito preso na questão da elegibilidade, julgar se a pessoa é refugiada ou não a partir da história que ela conta de fuga, mas ele deveria também estar preocupado com a questão da integração, isso faz parte do compromisso do governo, né? Mas, de fato, isso nunca aconteceu, sempre ficou muito jogado na mão da sociedade civil.” (Entrevistado 6).

Percebe-se que a atuação estatal para o segmento refugiado esteve muito mais voltada ao aspecto jurídico-normativo, sem que alcançasse a esfera da formulação e execução de políticas públicas. A integração local pela via do acesso às políticas sociais esteve majoritariamente sob responsabilidade da sociedade civil. Ao dissertar sobre política pública, Teixeira (2002) sinaliza que, além das ações, devem ser consideradas também as “não ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos governantes.

O/A entrevistado/a relatou que sua instituição não recebe recursos públicos e, por meio de convênios e parcerias, consegue custear passagem do transporte para os refugiados participarem das atividades, bem como a compra de medicamentos que não são obtidos pelo SUS. Além disso, tenta-se garantir os mínimos sociais nos casos mais específicos, como por exemplo, auxílio financeiro mensal para família com crianças e adolescentes que não tem como manter a subsistência, por um período de três, no máximo, seis meses. O órgão ainda recebe doações de alimentos e vai repassando as cestas básicas às pessoas.

Acrescenta que a equipe trabalha muito formando rede, adentrando nos espaços públicos para socializar informações sobre o tema com os funcionários. Com isso, algumas dificuldades, em grande medida, foram superadas como recusa de inclusão de criança na escola por falta de certidão de nascimento⁸³ e de atendimento de saúde por acharem que imigrante não tem direito. Nos atendimentos individuais e nos grupos, os refugiados são orientados sobre seus direitos.

Mas as dificuldades de integração local que envolvem a população refugiada, sobretudo crianças e adolescentes, não estão sanadas, de forma que ainda foi encontrada a falta de acesso aos serviços públicos. A realidade de

⁸³ Explicava-se ao profissional que tem refugiados oriundo de tribos onde não existiam este documento, que a lei proíbe a exigência de documentos do país de origem, que com o CPF e o protocolo poderia se efetuar a matrícula.

atendimento na CDEDICA revela atendimento de algumas crianças e adolescentes fora da escola, sem atendimento à Saúde, à Educação e à Assistência Social. Logo, no campo das políticas públicas, avanços se fazem ainda necessários, pois:

Não se persegue a igualdade sem o protagonismo estatal na aplicação de medidas sociais que reponham perdas moralmente injustificadas. Da mesma forma, não se consubstanciam direitos sociais sem políticas públicas que os concretizem e liberem indivíduos e grupos tanto da condição de necessidade quanto do estigma produzido por atendimentos sociais descomprometidos com a cidadania (PEREIRA, 2011, p. 99).

O/A participante nº 10 relatou que sua instituição, também não governamental, desenvolve três atividades direcionadas para as crianças: Aulas, Centro-dia e Casa de cuidado. A primeira trata-se de aulas de informática, português (focada nas diferenças linguísticas como palavras iguais com sentidos diferentes) e situações culturais e do território (socialização dos serviços de saúde, educação) e, para os adolescentes de 16 anos, informações sobre mercado de trabalho, regras de entrevista e elaboração de currículo. Essas aulas, segundo ele/a, ocorrem três vezes por semana e são oferecidas para todos os moradores da casa de acolhimento, inclusive os adultos, mas a metodologia diferencia-se de acordo com as faixas etárias. O ‘Centro Dia’ funciona todos os dias, no contraturno escolar, nos mesmos moldes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do CRAS, oferecendo atividades de reforço escolar, teatro e oficinas lúdicas de trabalho coletivo ou esportivas. A ‘Casa de Cuidado’ é direcionada para crianças de 0 a 3 anos com a presença de monitora que promove cuidados, higienização e interação com a mãe na perspectiva desse cuidado. De acordo com o/a entrevistado/a, a Casa de Cuidado não foi criada para substituir o serviço público, como pode se deprender do trecho da entrevista abaixo:

Entrevistadora: *“Mas seria um serviço para suprir a falta do serviço público ou por que a própria instituição...?”*

Entrevistado/a 10: *“Inicialmente, não teve esse pensamento não. Seria um serviço que nasceu para que as mães pudessem procurar emprego e enquanto elas não conseguissem as vagas na política de educação, esses meninos e meninas teriam onde ficar, com cuidados satisfatórios com relação à segurança, alimentação, enfim, garantir à mãe a tranquilidade de ela ter onde deixar seu filho”.*

Ainda que a Casa de Cuidado não tenha a finalidade de suprir a carência da política pública como a creche, acaba, algumas vezes, por assumir esta função, evidenciando mais uma vez o déficit da política de educação infantil:

“A gente está atendendo também um pessoal que já tinha sido desacolhido e não tinha conseguido vaga ainda. Acabou entrando naquela questão que você falou, mas não era o foco não, não era substituir a ausência do estado, mas assim é porque a pessoa inicialmente precisava de um apoio e tal, e a gente tem.” (Entrevistado/a 10).

O Entrevistado/a esclareceu que a instituição tem o compromisso de atender as pessoas até dois anos depois de desacolhidas, não de forma sistemática, mas em situações de fragilização de vínculos e vulnerabilidade social.

Diante do exposto, percebe-se a potencialidade das intervenções institucionais governamentais e não governamentais com crianças e adolescentes em situação de refúgio na promoção dos seus direitos de cidadania, devendo receber incentivos para ampliação dos seus serviços. Contudo, as ações com caráter continuado são executadas por OSCs, em comparação com as das estatais que são mais pontuais. As crianças e adolescentes refugiadas se deparam com a invisibilidade nos atendimentos do poder público, sendo necessário que a política de atendimento desenvolva ações para seu acolhimento e a integração local, considerando as suas particularidades sociais, identitárias e culturais, revendo práticas para desburocratizar os serviços estatais, combater preconceitos com vistas a garantir a proteção integral.

Neste sentido, cabe citar a ‘Recomendação do CONANDA sobre Prioridade Absoluta de Crianças e Adolescentes Migrantes’ que recomenda ao sistema de garantia de direitos estadual e municipal: A busca ativa de crianças e adolescentes em situação de migração, bem como de seus núcleos familiares; A matrícula deles em escolas regulares; O desenvolvimento de ações de promoção dos direitos à alimentação saudável, ao brincar, à convivência familiar e comunitária, à educação, ao lazer, à saúde; O desenvolvimento de ações de prevenção de todas as formas de violência, especialmente o tráfico de pessoas, a exploração sexual e o trabalho infantil; Para a implementação das ações devem ser observados e preservados a identidade cultural, etnia, hábitos e costumes, com relação a todas as políticas aplicadas e serviços executados.

3.3.4 Os encaminhamentos efetuados e recebidos

Nove entrevistados revelaram que os atendimentos contêm encaminhamentos das crianças e adolescentes e/ou famílias para a rede de serviços, demonstrando uma preocupação em prover o atendimento integral, visando atender todas as suas necessidades: “*a gente aproveita esse momento para inserir essas pessoas, essas crianças, na rede de proteção*” (entrevistado 1); “*a gente aciona os órgãos competentes*” (entrevistado 2); “*a gente faz encaminhamento para a rede de Assistência Social*” (entrevistado 6).

O trabalho não se finda em uma instituição, conforme o princípio da incompletude institucional, sendo necessário o envolvimento de várias instituições no atendimento das crianças e adolescentes. Tal postura caminha em combinação com o Estatuto da Criança e do Adolescente quanto à proteção integral da criança e do adolescente e à previsão da política de atendimento composta por um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (Art. 86).

Os encaminhamentos visaram a aquisição de documentação para processo de solicitação de refúgio, providência de moradia/acolhimento, matrícula escolar e atendimento de saúde.

O/A entrevistado/a nº 6 ressalta que, devido o Rio de Janeiro não possuir espaços de acolhimento institucional específicos para a população refugiada, a família com criança e adolescente que não tem como arcar com os custos de uma moradia é encaminhada para o CREAS de referência mais próximo da sua instituição. A instituição não consegue absorver as demandas por habitação, pois o abrigo específico - a Casa de Acolhida vinculada à *Cáritas* - é para venezuelanos, mas o ingresso ocorre somente pelo processo de interiorização.

O encaminhamento para a rede de educação para matrícula escolar esteve presente em quatro respostas, demonstrando ser uma preocupação das instituições que as crianças e os adolescentes sejam inseridos/as logo na rede de ensino para evitar perda no tempo de estudo.

Quatro entrevistados/as afirmaram terem realizado encaminhamentos para Prefeitura do Rio, visando o acolhimento institucional⁸⁴ de criança e adolescente

⁸⁴ O acolhimento institucional pode ocorrer em unidades próprias da Prefeitura ou conveniadas.

sem referência familiar ou de famílias com crianças. Em relação ao primeiro grupo, o/a entrevistado/a nº 7 dissertou que a inclusão da criança e do adolescente no acolhimento institucional depende da faixa etária, se tem grupo de irmãos, não sendo o território uma questão de critério de lotação, já que são crianças oriundas de outro país. Neste caso, avalia-se mais o perfil, se a criança já passou por acolhimento institucional alguma vez na vida e o histórico de vida. De acordo com ele/a, existe um cuidado com a história de vida da criança na escolha da unidade de acolhimento da rede municipal ou inserção dela no Programa Família Acolhedora.

Esse cuidado na escolha do local de acolhimento institucional é primordial para todas as crianças e adolescentes e, sendo estes oriundos de outro país, têm seus vínculos territoriais rompidos, mas carregam seus costumes e cultura próprios, que precisam ser levados em consideração, já que a mudança abrupta de país e a separação da família ocasionada durante o processo de deslocamento forçado podem ser bem traumáticos para as crianças. Esta atuação institucional vai de encontro com o Estatuto da Criança e do Adolescente no direito ao respeito à integridade psicológica e moral da criança no que tange a preservação da identidade, valores e crenças.

O encaminhamento para os CRAS esteve presente em quatro respostas, tendo como objetivo proporcionar que as crianças e adolescentes e suas famílias tenham acesso a programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família. A possibilidade de inserção de refugiados neste programa social representa um avanço desta política pública, pois permite que eles tenham acesso à renda em um contexto, na maioria das vezes, de falta de recursos financeiros na sua recém-chegada ao país.

O encaminhamento para a Defensoria Pública Estadual esteve presente em três respostas. Em duas, o encaminhamento foi realizado para providenciar a ação de guarda de criança e adolescente separado e, em uma, foi para vaga em creche. A Defensoria Pública Estadual tem recebido bastante reclamação da população em geral sobre a falta de vagas em creche e, por isso, tem realizado mutirões

regionalizados, com a participação da Secretaria Municipal de Educação, a fim de atender as pessoas que enfrentam este problema⁸⁵.

Foram também verbalizados encaminhamentos para a unidade básica de saúde, para a Secretaria Estadual de Direitos Humanos, o Conselho Tutelar, a *Cáritas*, a Polícia Federal e o CREAS.

Os encaminhamentos denotam uma preocupação dos profissionais em atender a criança e o adolescente de maneira integral. A Corte, no parecer consultivo, entende que a proteção integral envolve todos os direitos previstos na Convenção dos Direitos da Criança, em especial a saúde, alimentação adequada, educação e atividades de lazer próprias da idade. Em outra parte, o Parecer menciona a necessidade de os Estados adotarem medidas de proteção para a criança migrante quanto ao direito à saúde, assistência material e programas de apoio, particularmente com relação à nutrição, ao vestuário e à habitação, e acesso à educação em condições de igualdade.

No entanto, o/a entrevistado/a nº 3 disse que criança acompanhada do responsável não é encaminhada: “*Quem está acompanhado, a gente não encaminha. A gente entende que já está acompanhado por um responsável, enfim, está sob os cuidados do maior*”. Somente quando não está, aciona-se a Defensoria Pública Estadual para a formalização da guarda. Neste caso, o foco da atuação centra-se na designação de um tutor para a criança e o adolescente separados, que obedece a uma norma legal, mas outras possibilidades de atuação com crianças e adolescentes são descartadas.

É importante destacar que, mesmo crianças e adolescentes acompanhadas/os podem estar sem acesso aos seus direitos básicos, como saúde e educação. Não encaminhá-las para as demais políticas ou propor políticas de atendimento é pressupor que só cabe aos responsáveis o dever de prover inteiramente as crianças e adolescentes. Este tipo de atuação institucional aponta para uma política de integração local direcionada pela via da autorresponsabilização e assimilação da população refugiada aos recursos

⁸⁵ Segundo explicações de uma defensora, primeiro os responsáveis foram recebidos pela SME, a fim de verificar as vagas disponíveis e tentar matricular os filhos na escola naquele momento. Os que não conseguiram, foram encaminhados para a equipe da Defensoria que estava no mesmo local, a fim de formular a petição inicial para cobrar na Justiça a matrícula do filho. Mediante o acordo, a Prefeitura tinha um prazo de 30 dias para ofertar a vaga que a família não conseguiu no mutirão. Somente após esse período, se entraria com a ação na Justiça (DEFENSORIA PÚBLICA, 2019).

existentes no país receptor, além de desconsiderar a responsabilidade solidária entre Estado, sociedade e família para com o bem-estar infantil, conforme preconiza o ECA.

O/A entrevistado/a nº 2 declarou que existe uma dificuldade neste atendimento e na definição de encaminhamentos dos usuários para as demais instituições como se pode ver no seguinte trecho da entrevista:

“É até uma dificuldade que a gente tem de traçar nas políticas de refúgio e migração é fluxo né, porque vários órgãos, às vezes, estão fazendo a mesma coisa e até a gente identificar exatamente o que que a gente precisa, pra onde a gente vai encaminhar de fato, tem todo um processo, né. A não ser que sejam coisas muito óbvias. Ah, tipo escola, então obviamente tem que ir pra Educação. Mas assim, quando são questões mais complexas, a gente tem que sentar um pouco e dar uma avaliada. Por exemplo, questões legais... hoje em dia, a gente tem não só a defensoria pública do Estado e da União trabalhando, mas a gente também tem o CEPRI que trabalha com proteção jurídica”. (Entrevistado/a nº 2).

O estabelecimento de contatos, fluxos de encaminhamentos e informações definidos entre as políticas envolvidas promove o acesso dos usuários aos diversos serviços setoriais de maneira mais eficiente. A falta de uma determinação do papel de cada instituição dificulta o estabelecimento desses encaminhamentos. O Estatuto dos Refugiados é omissivo neste sentido e a nova Lei de Migração, quando se refere à criança e ao adolescente desacompanhada no momento da sua admissão no país, estabelece seu imediato encaminhamento ao Conselho Tutelar. Abramovay et al. (2002) alertam que a convivência de políticas desenvolvidas por distintos organismos, sem uma definição clara de papéis, fomenta tendências à competição entre elas, na definição de suas funções e na escolha de enfoques.

No que tange aos encaminhamentos recebidos, os fluxos de encaminhamentos também demonstraram ser mistos. As instituições que mais encaminharam foram órgãos da sociedade civil, que apareceram em cinco respostas, o que pode indicar o protagonismo dessas instituições no primeiro atendimento à população refugiada. No primeiro capítulo, vimos que as OSCs, representadas especialmente pela *Cáritas*, tem a tradição histórica de atendimento primário à população refugiada.

O/A entrevistado/a que representa a *Cáritas* contou que recebeu, com estranhamento, um encaminhamento do CREAS para acolhimento institucional de família refugiada, uma vez que o próprio equipamento poderia ter efetuado tal procedimento, já que não existem casas de acolhidas específicas para este público:

“Algumas vezes a Assistência Social encaminha, a gente já chegou, inclusive, a receber um encaminhamento do CREAS pedindo abrigo, acolhimento institucional para refugiados”.

As OSCs também estiveram presentes como órgãos que encaminham à Polícia Federal, responsável pelo primeiro atendimento aos refugiados nos postos de entrada no país; a demanda espontânea, quando os refugiados procuram por conta própria a instituição, após serem orientados por alguém, geralmente, compatriotas; e a Assistência Social (respectivamente, CREAS, equipe de abordagem e coordenação da proteção especial); Conselho Tutelar, Defensoria Pública da União, Poder Judiciário e ACNUR. O termo “rede de apoio” apareceu uma vez como responsável por encaminhamentos.

Os/As entrevistados/as nº 4 e 5 afirmaram que as instituições nas quais trabalham já têm um fluxo estabelecido de encaminhamentos com as instituições demandatárias.

O/A entrevistado/a nº 9 revelou que as demandas que mais apareceram foram pedido de vaga em creche apresentado por refugiados em atendimento de demanda espontânea e famílias encaminhadas pela equipe de abordagem que, em atendimento, pedem auxílio para não ficarem em situação de rua. Tais demandas apresentadas pelo/a entrevistado/a revelam dois grandes déficits das políticas sociais no município do Rio, como vaga em creche e habitação.

3.3.5 As articulações com o Sistema de Garantia de Direitos

As articulações intersetoriais são mecanismos de contribuição para o desenvolvimento das ações direcionadas ao atendimento da população usuária dos serviços públicos e privados. A interação entre as instituições no atendimento da população refugiada possibilita compreender a realidade social em sua totalidade e complexidade e identificar melhores estratégias para resolução de suas demandas.

Dentre os entrevistados, o CEIPARM foi o mecanismo mais citado como meio de articulação das instituições com outras do sistema de garantia de direitos. Cinco entrevistados/as disseram que tem representação no Comitê e um/a afirmou

que o Comitê foi um parceiro importante no acompanhamento de um caso de criança desacompanhada.

Do que depreende-se das falas dos/as participantes, o comitê tem sido um espaço importante para articulação das instituições para formulação de políticas públicas na área da migração e do refúgio. Além disso, o/a entrevistado/a nº 4 relatou que as reuniões do comitê são espaços nos quais são compartilhados casos e experiências das entidades que trabalham com refúgio e migração.

O/A participante nº 2 afirmou que as articulações são formadas pela via da formalidade, por ofício, e-mail institucional e/ou marcação de reuniões. Afirmou que não existe fluxo estabelecido com instituições e diz: “*eu acho que a articulação é esta mesmo do vamos deixar ver como vai ser*”. Explica que existe uma dificuldade muito grande em traçar fluxo no Rio de Janeiro e não percebe isso em outros estados:

“Quando você traça o fluxo de atendimento, você tem que traçar as responsabilidades de cada organização e, quando você faz isso, eu acho que acaba vinculando muito mais. Então as pessoas preferem não traçar as atribuições de cada instituição e deixar acontecer nos fluxos naturais né, usar os meios que já existem do que fazer, por exemplo, traçar um acordo de cooperação que é falar: Secretaria de Direitos Humanos faz A B C, a Defensoria faz C D e E, entendeu? Eu acho que isso gera um vínculo muito grande de comprometimento, de direitos e deveres, obviamente, e aí as pessoas acabam: ‘ah não, não precisa formalizar’.” (Entrevistado/a 2).

A falta de estabelecimento de um fluxo de atendimento e, por consequência a definição de atribuições dos atores, é, mais uma vez, reforçada neste item pelo/a entrevistado/a nº 2. Essa lacuna pode ser constatada no Estatuto dos Refugiados que, apesar de garantir acesso aos serviços públicos, não apresenta previsão de direitos sociais tampouco sua regulamentação. A Nova Lei de Migração é vasta em previsão de direitos da população migrante, mas o decreto que a regulamenta não traz mecanismos para efetivá-los.

Essa dificuldade exposta pelo/a entrevistado/a pode ser vista no Parecer Consultivo 21-14, que descreve que, no pedido de parecer dos Estados solicitantes, consta que é frequente a falta de articulação de algumas leis e políticas migratórias com o sistema de proteção de direitos da infância, “o que limita a possibilidade das instituições públicas de definir de forma adequada as medidas que devem adotar quando ingressa um menino/a ao país de maneira

irregular”, resultando na “ausência de procedimentos adequados para identificar as diferentes situações de risco que enfrentam as crianças que integram fluxos migratórios mistos ou de composição diversa”.

O sistema de refúgio não contém mecanismos de proteção voltados para as crianças e adolescentes. Para além de elencar direitos, há necessidade de previsão de ações no plano institucional fazendo com que as políticas migratórias e as do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes se articulem visando a garantia de direitos desta população. É essencial que as normativas e regulamentações acerca do refúgio estabeleçam um fluxo de atendimento à criança e ao adolescente, composto de todos os atores envolvidos na política de atendimento, incluindo governamentais e não governamentais.

Por sua vez, o Plano Estadual de Políticas de Atenção a Refugiados no Estado do Rio de Janeiro, instituído pelo Decreto nº 44.924/2014 estabelece diretrizes, objetivos, ações, produtos, responsáveis e prazos e prioridades em relação aos eixos temáticos. São discriminadas as instituições responsáveis por executar as ações do plano de acordo com cada eixo temático. Documento este importante para traçar responsabilidades institucionais no nível estadual.

A Cáritas foi mencionada em duas respostas como a principal instituição em que se estabelece uma articulação. Apareceram uma vez a Subsecretaria de Direitos Humanos da Prefeitura, Centro de Apoio Operacional Infância do Ministério Público (CAO Infância) e Vara da Infância e Juventude.

O/A participante nº 5 informou que tem conseguido uma articulação satisfatória com toda rede, citando a Educação, Saúde, Assistência, Conselho Tutelar, Judiciário. Os problemas que existem na efetivação dos encaminhamentos são decorrentes das dificuldades que a própria rede enfrenta como a falta de recursos materiais, e não por falta de articulação.

Um/a entrevistado/a da escola disse que a articulação principal é com a Clínica da Família próxima, mediante o contato direto com o gerente, inclusive por rede social. Além disso, tem o Programa de Saúde na Escola (PSE)⁸⁶, por meio do qual são realizadas reuniões com os representantes das Clínicas da

⁸⁶ O Programa Saúde na Escola tem o objetivo de integrar as redes do Sistema de Educação Básica e do Sistema Único de Saúde (SUS), com contínua articulação entre as unidades escolares e as Unidades Básicas de Saúde (Clínicas da Família e Centros Municipais de Saúde). A programa tem ênfase na Estratégia de Saúde da Família e em ações são dirigidas para o cuidado em saúde dos educandos (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2019). [Informação disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/sms/saude-na-escola>]

Famílias e os diretores das escolas. Ressalta que a violência urbana prejudica a articulação intersetorial com uma determinada unidade de saúde: *“a da... a gente não tem muito acesso porque normalmente lá fica sem gerente por conta da violência”*.

O/A participante nº 9 afirmou que as articulações com as demais instituições são estabelecidas por meio de contato telefônico, o que aparenta uma limitação do que se compreende como articulação, como se pode verificar no documento das Orientações Técnicas sobre Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes:

Os fluxos e responsabilidades referentes à realização do estudo diagnóstico deverão ser definidos a partir de acordos formais firmados entre os órgãos envolvidos, considerando a realidade, os recursos existentes e o respeito às competências legais de cada órgão da rede de atendimento e do Sistema de Garantia de Direitos (MDS, 2009, p. 24).

O/A participante nº 10 afirmou que as articulações são realizadas pela assistente social da unidade, que tem um contato próximo com a rede de serviços. Acrescentou que a instituição, que é direcionada para famílias com crianças, tem uma parceria com o Sistema Nacional de Emprego (SINE), cuja equipe já esteve duas vezes no local para cadastrar os adultos e direcioná-los para as propostas de emprego. Sua instituição teve ainda um mutirão com a presença da Assistência, Saúde, Educação para realizar uma força tarefa de atendimento quando sua unidade respondia por uma grande quantidade de solicitantes de refúgio. Atualmente, há uma diminuição da rotatividade de pessoas, por isso, os encaminhamentos são realizados mais individualmente. A equipe acompanha os usuários a rede de serviços, mas quando eles adquirem autonomia na mobilidade, vão sozinhos já que lhe são disponibilizados vale transporte.

O/A participante nº 8 informou que está dialogando com a Subsecretaria de Integração e Promoção da Cidadania, existente no âmbito da SEMASH, que tem um núcleo de gerência de inclusão produtiva e oferece cursos profissionalizantes para que o refugiado seja incluído no projeto ‘vaga social’ que, inicialmente, era voltado para pessoas em situação de rua, mas seu público está mesclando. Para o/a participante, esta é uma medida importante tendo em vista que o trabalho é uma das principais demandas dos refugiados.

Embora seja direcionada para o público adulto, trata-se de uma medida importante para a autonomia das famílias e fortalecimento de sua função protetiva para com as crianças e adolescentes que a integram.

O/A participante nº 3 verbalizou que existe pouca articulação devido a quantidade pequena de casos de crianças desacompanhadas que atendem. Segundo o/a mesmo/a, não há uma superestrutura desenhada para atendimento e, sendo necessário o contato interinstitucional, é realizado contato com a Defensoria Pública da União.

Os/As participantes nº 6 e 8 contaram que suas instituições tiveram bastante articulação para a confecção da Minuta de proposta de Comitê Municipal de Atenção aos Refugiados, que já foi avaliada pelo prefeito, mas ainda aguarda sua resposta.

A criação de um comitê municipal seria muito importante para a formulação de políticas municipais compatíveis com as necessidades locais. Tal aspecto, em matéria de refúgio, deve ser levado em consideração uma vez que a população refugiada se distribui de forma diferenciada entre os municípios e estados, em relação ao gênero, à idade e à nacionalidade. Este fato associado às diversidades econômicas histórico-culturais, políticas, climáticas das regiões são desafios a serem considerados na formulação de políticas locais. Sposati (2015) chama atenção para o fato de que alcançar a universalidade da cobertura pelas atenções socioassistenciais exige a inclusão de critérios quantitativos e qualitativos que desvelem características do território e da população. Logo, se faz urgente a produção de dados sobre o segmento refugiado.

A iniciativa da CEIPARM possui uma boa perspectiva de articulação intersetorial, mas, por ser um Comitê, possui limites em comparação aos Conselhos de Direitos. Não foram citados pelos/as entrevistados/as os Conselhos Municipal e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, que são importantes na definição de políticas públicas, inclusive na articulação de ações entre entidades governamentais e não governamentais e organização dos fluxos de atendimento. Além de ser um órgão deliberativo de elaboração de políticas públicas,

Os Conselhos de Direitos também possuem papel de controle e fiscalização das políticas públicas e das entidades de atendimento atuantes no seu campo de

competência, podendo estabelecer critérios para o funcionamento e indicadores de controle para a avaliação das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes (CUSTÓDIO, 2015, P. 12).

Sendo assim, os conselhos de direitos são importantes espaços para serem estabelecidas articulações, a fim de formular políticas na área da infância e juventude refugiada e solicitante de refúgio. O CONANDA, por meio das resoluções nº 161, de 04 de dezembro de 2013 estabelece parâmetros para discussão, formulação dos planos decenais dos direitos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal cujos prazos foram alterados pelas resoluções nº 171, de 04 de dezembro de 2014 e nº 192, de 22 de junho de 2017.

Isso precisa ser levado em consideração, uma vez que o Plano Decenal dos Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes lançado pelo CONANDA elenca eixos, diretrizes e objetivos estratégicos no planejamento de políticas para a infância. Dentre as diretrizes, cabe citar: a Promoção da cultura do respeito e da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes; universalização do acesso; Proteção especial a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados; Universalização e fortalecimento dos conselhos tutelares, objetivando a sua atuação qualificada; Universalização, em igualdade de condições, do acesso de crianças e adolescentes aos sistemas de justiça e segurança pública; Fomento de estratégias e mecanismos que facilitem a participação organizada e a expressão livre de crianças e adolescentes; Fortalecimento de espaços democráticos de participação e controle social; Fomento e aprimoramento de estratégias de gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes; Efetivação da prioridade absoluta no ciclo e na execução orçamentária das três esferas de governo para a Política Nacional e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes; Qualificação permanente de profissionais para atuarem na rede de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

O Plano decenal, que serve de base para os planos estaduais e municipais, não tem previsão expressa de promoção e proteção dos direitos da criança e adolescentes refugiados e migrantes, muito embora seus eixos, diretrizes e objetivos estratégicos os contemplem. No entanto, as especificidades deste grupo geram desdobramentos na política de atendimento, precisando ser consideradas na

formulação de políticas públicas, de forma a se alinhar com a proteção de defesa dos Direitos Humanos das pessoas que passam por situação de refúgio e das crianças e adolescentes, tanto no plano jurídico-normativo interno como no internacional.

3.3.6

As dificuldades dos profissionais no atendimento

As dificuldades expostas pelos/as profissionais abarcaram não somente a dimensão do atendimento direto, mas também questões no nível macro, que envolvem o conjunto das políticas públicas.

O idioma aparece em quatro respostas como a principal dificuldade no atendimento da população refugiada que, para o/a participante nº 9, impacta de forma mais significativa, já que não tem domínio de outro idioma: *“E vou dizer uma coisa para você: dá uma agonia muito grande. Eles estão falando, eu não estou entendendo, e aí? Isso me deixa muito agoniada, é uma dificuldade muito grande para mim”* (Entrevistado/a nº 9). *“A única dificuldade, no início, é a questão do idioma mesmo”* (entrevistado/a nº 12).

O/A participante nº 5, por sua vez, conta que, apesar da dificuldade, seu órgão conta com um funcionário que tem fluência no idioma francês e costuma realizar o atendimento daqueles que o têm como língua nativa. Já o/a participante nº 7 narrou uma situação de uma unidade de acolhimento de famílias, cuja equipe estabelecia a comunicação com o amparo do google tradutor e da equipe da Secretaria Estadual de Direitos Humanos que, às vezes, ia até o local para atuar como intérprete, pois se tratava de uma língua super difícil, proveniente de algum país da África.

A questão do idioma é especialmente sensível quando se trata de crianças e adolescentes, pois permite o exercício do direito à participação e, conseqüentemente, garante o melhor interesse da criança. Ainda que a criança e o adolescente tenham pouca familiaridade com o português, a equipe da CDEDICA identificou que realizar atendimento na língua nativa deles faz especial diferença, pois eles se sentem muito mais à vontade para falar do que em atendimento realizado em português. Quando se trata de línguas locais, como dialetos, a equipe conta com intérpretes de instituição da sociedade civil.

Para Revuz (1998), a língua, muito antes de ser objeto de conhecimento, é material fundador do psiquismo e da vida relacional. Não se concebe a língua só como instrumento de comunicação e, por este motivo, que o encontro com outra língua é problemático e que ela suscita reações tão diversificadas. O aprendiz em seu primeiro curso de língua, já traz consigo uma longa história com sua língua. A ideia de que a criança novinha consegue manipular uma língua - perspectiva de “entrada na língua”- negligencia o fato de que muito antes de ela articular um som, ela já se encontra imersa em um mundo de palavras que, mesmo que não as possa reproduzir, não são menos dotadas de significação⁸⁷.

Aprender outra língua estrangeira é também se defrontar com outra concepção de mundo. Por tais motivos, é importante problematizar a questão dos idiomas nos atendimentos dos serviços. O ECA é omissivo quanto à garantia do intérprete nas políticas de atendimento. O Estatuto dos Refugiados tem, no art. 19, previsão de intérprete, se necessário, quando o “estrangeiro” prestar declarações na solicitação de reconhecimento da condição de refugiado. A Lei de Migração faz uma única menção, em seu art. 112, estabelecendo que as autoridades brasileiras serão tolerantes quanto ao uso de idioma do residente fronteiriço e do imigrante, quando eles forem a órgãos públicos para reclamar ou reivindicar os direitos decorrentes desta lei.

A Resolução Conjunta nº 1 prevê que, na identificação imediata de criança ou adolescente desacompanhado ou separado no controle migratório (art. 8º) e na entrevista individual realizada pelo defensor público da União (art. 10), o atendimento deve ser feito em linguagem que as crianças e os adolescentes compreendam. No formulário a ser preenchido pelo Defensor Público, consta pergunta sobre o idioma que se fala e que se compreende e campo de identificação e assinatura de intérprete.

O Parecer Consultivo prevê que a entrevista de avaliação inicial deve ser realizada em linguagem que a criança compreenda, podendo contar com intérprete caso necessário; assegura o intérprete como uma das garantias do devido processo em processos migratórios que envolvam crianças, em medidas que impliquem restrições ou privações de liberdade por razões migratórias e nos procedimentos para garantir o direito das crianças de buscar e receber asilo.

⁸⁷ A autora explica que a audição é o sentido mais desenvolvido do feto e o recém-nascido tem a capacidade de reconhecer as vozes, músicas e fonemas da língua em que está imerso.

Deste modo, as normativas garantem o intérprete neste momento do contato inicial da criança em ponto de fronteira e nos processos de tramitação dos pedidos de refúgio. Não há previsão legal deste profissional em outras políticas sociais que prestam os mais variados atendimentos e que, às vezes, se mostra necessário.

O/A participante nº 7 acrescentou que a questão de documentação foi foco de debate entre os profissionais em relação aos casos de crianças e adolescentes refugiadas que, às vezes, chega sem documento e sem referência familiar. Chegou-se à conclusão de que, nesta política, a falta de apresentação de documentos não pode ser um impeditivo para a inserção da criança na política, de forma que essas exigências mais formais não podem ser aplicadas para este segmento.

É importante se atentar para este aspecto, já que a falta de documentação é uma característica recorrente das pessoas que se encontram na condição de refúgio, logo, não pode ser um empecilho para garantir o acesso conforme exposto pelo/a entrevistado/a. Neste sentido, o próprio Estatuto dos Refugiados disciplina a obrigatoriedade de cooperação e flexibilização na exigência de documentação pessoal (AMORIM, 2017) ao prever que, “no exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares” (BRASIL, 1997).

O/A entrevistado/a nº 6 afirmou não ter nenhum problema no atendimento de crianças e adolescentes refugiados e solicitantes de refúgio. Como, geralmente, as crianças chegam à instituição acompanhadas, o atendimento direto é realizado com os pais/responsáveis, no qual são identificadas demandas relativas às crianças e adolescentes, que culminam nos encaminhamentos e intervenções.

O/A entrevistado/a nº 1 verbalizou que sua principal dificuldade diz respeito a falta de equipe de apoio operacional, pois é o único/a profissional que trabalha com a questão dos direitos humanos no órgão. O/A entrevistado 2 também ressalta este aspecto: *“Tinha que realmente ampliar, porque não dá para atender 92 municípios com uma pessoa, é inumano. Então, assim, eu sinto falta. Demandeí isso no meu planejamento de 2019, que tivesse pelo menos dois estagiários”*.

O/A participante nº 4 não revelou dificuldades no atendimento, mas na articulação institucional, uma vez que existem instituições cujos profissionais são mais fechados, evitando socializar informações sobre os refugiados em nome do sigilo dos mesmos. Sobre isso, o/a participante argumenta: “*Sendo que nós somos todos trabalhadores, trabalhamos com o tema, temos casos similares e podemos discutir casos sem citar nomes*”. Por outro lado, ressalta uma boa articulação, inclusive em âmbito nacional, com diversos órgãos de outros estados da federação por meio de um grupo de *whatsapp*, no qual há também troca de informações.

O/A participante nº 8 declarou que a dificuldade está na falta de circulação das informações entre as instituições. Como consequência desse problema, cita, como exemplo, o fato de não lhes ser comunicado o desligamento das famílias das unidades de acolhimento responsáveis pela interiorização dos venezuelanos, quando estas atingem autonomia. Sua instituição só ficou sabendo quando a pessoa estava em situação de rua porque perdeu o emprego e já não conseguia mais pagar o aluguel. De acordo com o/a profissional, é necessário um fluxo sistemático de informações e de atendimento e conclui: “*Se a informação circular, a gente consegue avançar na política pública*”.

O/A entrevistado nº 10 afirmou que não há dificuldades nos atendimentos, já que os fluxos de atendimentos têm ocorrido e as famílias têm aderido aos encaminhamentos realizados. Mas o diálogo revela um aspecto importante de ser analisado:

Entrevistado/a 10: “*É, seja Saúde, seja Educação ou Assistência Social, que a Assistência, na verdade, o acesso é bem menos. Porque, por exemplo, nenhum deles, na básica, é atendido pelo PAIF, e nem por um serviço de convivência de outra instituição. Nós temos um próprio serviço de convivência*”.

Entrevistadora: “*Por que que não atende?*”

Entrevistado/a 10: “*Aqui, eu não sei se tem oferta de centro social próximo. E, aí, a questão da distância pode dificultar um pouco, eu não sei se lá no CRAS foi ofertado para eles o serviço de convivência. Nós temos um próprio*”.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos

seus vínculos, promover seu acesso a direitos e o usufruto deles e contribuir para a melhoria de sua qualidade de vida.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é realizado em grupos, visa complementar o trabalho social com famílias, garantindo aquisições aos seus usuários e prevenindo situações de risco social. A inserção da população refugiada neste serviço deve ser incentivada, uma vez que permite a socialização com a comunidade local, formação de vínculos comunitários e trocas de experiências e culturais.

A dificuldade no atendimento direto a crianças e adolescentes solicitantes de refúgio é explicitada pelo/a profissional que trabalha em órgão pertencente ao sistema de refúgio, como se pode verificar a partir do seguinte trecho da entrevista:

“A primeira dificuldade é a compreensão, a depender da idade da criança a gente não consegue extrair todas as informações necessárias para instruir o caso. Então, suponha que venha uma criança de oito anos, uma criança de 13 anos, nem sempre é fácil conversar com ela e entender o que gerou, se aquilo é refúgio mesmo. Então, a idade delas nem sempre permite que a gente faça uma entrevista como a gente faz com um adulto. Isso é o principal desafio. (...) A grande barreira é compreender a criança. Veja, refúgio já uma situação complexa, chega uma criança de 10 anos, o que ela vai falar? É difícil ouvir a criança para extrair uma situação de fundado temor de perseguição” (Entrevistado/a 3).

A fala do entrevistado/a revela um entendimento de que a capacidade da criança de expressar sua opinião varia de acordo com o aumento da sua idade, que é uma interpretação limitada do direito à participação previsto na CDC, conforme discussão travada no item 2.1 do Capítulo II. A criança, a depender da idade, é vista como incapaz de relatar situações de fundado temor de perseguição. De acordo com o Comentário Geral nº 12, a idade somente não é suficiente para determinar a capacidade da criança de emitir opinião e a análise da compreensão deve ser feita individualmente e não pelo critério da idade.

O Parecer Consultivo preconiza que o direito da criança de ser ouvida sobre todos os aspectos relativos aos procedimentos de migração e asilo deve ser respeitado e suas opiniões devem ser devidamente consideradas. O Parecer explica que os elementos da definição de refugiado foram tradicionalmente interpretados a partir das experiências de pessoas adultas, sendo necessário que a definição de refugiado seja interpretada também à luz da idade e do gênero. Logo,

uma entrevista com uma criança e adolescente não pode ser realizada da mesma maneira que um adulto, já que o próprio parecer prevê que o pessoal encarregado de receber o relato da criança esteja devidamente capacitado. A criança deve ser orientada quanto ao procedimento que será seguido em uma linguagem que compreenda. Sobre os procedimentos para garantir o direito das crianças de buscar e receber o asilo, o parecer estabelece:

Uma vez que a criança é apresentada à autoridade competente, a qual deve estar claramente identificada no marco do procedimento estabelecido, corresponde a ela realizar o exame da solicitação com objetividade. Para isso, constitui um requisito inevitável a realização de uma entrevista pessoal a fim de que o solicitante exponha seu caso, de tal modo que se garanta o direito a ser ouvido. O direito das crianças de expressar suas opiniões e participar de uma maneira significativa também é importante no contexto dos procedimentos de asilo ou para a determinação da condição de refugiado, cujos alcances podem depender de se a criança é solicitante ou não, independentemente de que seja acompanhada, desacompanhada ou separada de seus pais ou das pessoas encarregadas de seu cuidado. Nas hipóteses em que as crianças não puderem conceder uma entrevista, cabe utilizar os métodos de comunicação não verbais que resultem mais idôneos em cada caso concreto para dar cumprimento ao princípio de participação (CIDH, 2014, p.94).

Crianças e adolescentes podem sim ter percepção dos motivos que ensejaram seu deslocamento, bem como conseguir se expressar sobre eles. Em atendimento na CDEDICA, uma criança de oito anos manifestou clareza sobre seu processo de deslocamento ao relatar que veio para o Brasil com seu tio em virtude da guerra que assola seu país de origem. Um adolescente angolano de treze anos conseguiu se expressar quando contou sobre a situação de perseguição religiosa vivida pela família.

Mesmo as crianças pequenas podem ter percepções concretas sobre o seu processo migratório, como bem revela a pesquisa de Conde e Alcubierre (2018) com crianças migrantes com idades entre quatro e seis anos, cujas respostas sobre os motivos da migração, quando comparadas com as dos pais, apresentaram os mesmos elementos que identificam a busca pelo trabalho como principal fator.

Ainda sobre a fala do/a entrevistado/a, cabe problematizar a questão do ‘fundado temor de perseguição’, que é constituído de elementos subjetivos - que se baseiam no perfil pessoal do solicitante e na sua experiência no país de origem que fundamenta o temor - e objetivos, já que o temor deve ser fundado com base nas circunstâncias reais do país de origem que podem afetar a vida da pessoa

(CARNEIRO, 2017). No entanto, percebe-se que a concessão do refúgio acaba dependendo da narrativa do solicitante, cabendo a ele o ônus da prova de que passou por uma situação de perseguição e nutre um temor. Mesmo para os adultos, a comprovação do fundado temor é complicada e depende de alguns aspectos que devem ser levados em consideração:

Deve-se ter em conta que as experiências traumáticas, o passar do tempo ou a intensidade dos eventos dificultam que a pessoa solicitante proporcione um relato detalhado dos fatos pelo solicitante, sem incorrer em inconsistências ou confusão. As omissões ou inexatidões menores, as declarações vagas ou incorretas, que são irrelevantes, não devem ser utilizadas como fatores decisivos que abalem a credibilidade do solicitante, e muito menos ser consideradas como suficientes para estabelecer que existiu a intenção de enganar para instruir um eventual processo de perda da condição de refugiado (APOLINÁRIO, 2017, p. 352).

Este ainda é um assunto que precisa ser debatido no sistema de refúgio, pois o que se evidencia é que a exigência da credibilidade do relato gera insegurança no processo de refúgio, podendo ter consequências danosas para as pessoas que precisam de proteção internacional e não a conseguem por não terem sido consideradas com fundado temor de perseguição.

Sobre a concessão de status de refugiado para as crianças desacompanhados e separados, o/a entrevistado/a nº 3 declarou sempre priorizar a resolução, mas como considera difícil extrair informações dela, declara que:

“O que eu entendo é que o Brasil precisa oferecer proteção, não necessariamente precisa ser pelo Instituto de Refúgio. O que importa, nesse caso, é a vida da criança. Dar proteção, inserir numa família, inserir na sociedade brasileira para que ela tenha seu desenvolvimento. Agora: ‘ah, reconhecer ela como refugiada é importante?’. O importante é preservar a vida dela, integridade física, isso é o mais importante de tudo. O Brasil dando o asilo territorial, permitindo a regularização do desenvolvimento da criança aqui, o refúgio passa ser secundário ou terciário”. (Entrevistado/a 3).

As considerações do/a participante vão de encontro às observações e princípios reitores do Parecer Consultivo quanto ao dever do Estado de respeitar os Direitos Humanos das pessoas que estejam sob sua jurisdição, não tendo relevância o motivo pelo qual a pessoa se encontre no território.

No entanto, o próprio parecer, na parte dos procedimentos para identificar necessidades de proteção internacional, preconiza que considerando as situações que podem levar uma criança a se deslocar de país, é relevante diferenciar aqueles que migram em busca de melhores condições de vida, daqueles que requerem

algum tipo de proteção internacional, incluindo de refugiados e solicitantes de asilo, mas não limitada a ela. Visando o cumprimento dos compromissos internacionais, os Estados estão obrigados a identificar as crianças estrangeiras que necessitam de proteção internacional dentro de suas jurisdições, por meio de uma avaliação inicial com segurança e privacidade, objetivando proporcionar-lhes o tratamento adequado e individualizado. Não instituir este procedimento de identificação de necessidade de proteção se configura como falta da devida diligência (CIDH, 2014).

Neste caso, a concessão do refúgio não é secundária, já que é necessário diferenciar os motivos que levaram a criança a se deslocar para que se identifique a necessidade de proteção internacional e, assim sendo, sejam adotadas medidas de proteção. Para se garantir a proteção da criança e do adolescente e o seu melhor interesse, é imprescindível que seja colocado em prática o direito à participação da criança e do adolescente. Isso é considerar a criança como sujeito de direitos, que vive e constrói sua própria história e que tem percepção sobre o seu processo de deslocamento forçado e já sabe dizer sobre suas necessidades. Segundo a UNICEF (2003) apud Rizzini et al (2007, p.165) “colocar a participação em prática requer que os adultos levem em consideração as opiniões e visões de mundo da criança, em suas distintas formas de expressão e comunicação, já que estas terão um efeito direto em suas vidas”.

3.3.7

Dificuldades das crianças e adolescentes para acessarem os serviços públicos

Neste item, foi possível identificar problemas comuns enfrentados por crianças solicitantes de refúgio e refugiadas e as brasileiras no acesso aos serviços públicos, assim como peculiaridades com relação ao primeiro grupo.

O/A entrevistado/a nº 3, afirma que, pelo fato de os serviços públicos brasileiros serem gratuitos e universais, o principal desafio para o acesso de pessoas refugiadas, apesar da barreira linguística, é informativo:

“Então, seja brasileiro ou imigrante, a pessoa vai ser atendida, certo? Suponha que chega uma pessoa que não fala o português, ela vai ter uma certa dificuldade ali no acesso porque é uma barreira linguística. Mas suponha também que ela não tenha os documentos, ela pode achar que por não ter uma documentação seria vedado o acesso. O que é uma mentira, correto? Mas pode

ser que tenha alguém no atendimento que entenda que sem o documento a pessoa não pode ser atendida. O que também entendo que não cabe. Se é um sistema universal...não importa ter o documento ou não. Correto? Me parece que é informativo, falta esclarecimento, tanto aos prestadores de serviços quanto aos usuários dos serviços” (Entrevistado/a 3).

A falta de informação é uma das barreiras que dificulta o acesso aos serviços públicos conforme estudado no capítulo 1. Apesar de não apresentar outras barreiras, como burocracia e preconceito, que podem dificultar o acesso dessa população aos serviços públicos, a opinião do/a profissional apresenta uma noção de integração local que envolve uma acomodação recíproca entre refugiados e sociedade receptora, pois não só depende de uma característica da pessoa refugiada, como dos profissionais que no Brasil a atendem, de modo que ambos os grupos precisam estar munidos de informação para que ocorra a integração local.

Dois participantes afirmaram identificar a questão do racismo e da xenofobia no processo de integração local de crianças refugiadas, como se pode ver a partir do seguinte trecho da entrevista:

Entrevistadora: *“E você identifica a questão do racismo?”*.

Entrevistado/a 2: *“Muito, muito, ainda mais quando são as crianças congolezas que, enfim, têm as culturas delas, os trajares, forma de pentear cabelo, tudo isso é muito não quisto. E elas se sentem de fato bem preteridas em relação às outras...”*.

Foi revelado que o preconceito está presente no ambiente escolar⁸⁸, o que nos leva a concluir que a utilização do serviço não pressupõe que esta ocorra de forma satisfatória. O/A entrevistado/a nº 6 afirmou que as crianças são inseridas nas escolas sem dificuldade mas, quando a equipe da instituição começou a acompanhar mais de perto a integração escolar, verificou que não se tratava de um processo tão fácil: *“a gente começou a olhar mais de perto que tinha muito preconceito, que tinha xenofobia porque fala diferente, porque é negro. Mesmo nas nossas escolas públicas, o racismo é muito presente ainda.”* O/A profissional

⁸⁸ Tal questão pode ser lida na seguinte reportagem: A experiência de imigrantes e refugiados nas escolas municipais do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.multirio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagensartigos/reportagens/13816-a-experi%C3%A2ncia-de-imigrantes-e-refugiados-nas-escolas-municipais-dorio-de-janeiro>

relatou como este problema chegou até o conhecimento dos profissionais da instituição:

“Isso não vinha nem muito do atendimento individual. A gente fazia grupos para falar sobre a questão da criança, para apresentar o Estatuto da Criança e do Adolescente e tudo mais. E aí, isso começou a surgir como uma demanda dos responsáveis né, o preconceito. Muitas crianças vão sofrendo na escola, por ser estrangeira, por ser refugiada, por ser negra, e aí, a gente começou também a pensar em estratégias para minimizar essa situação.” (Entrevistado/a 6).

Revelou que, deste modo, foram realizados encontros em algumas escolas onde tinham maior concentração de refugiados, inclusive fora do município do Rio de Janeiro, para tratar sobre o tema do refúgio com as crianças. Ressaltou uma experiência realizada em uma escola de São Gonçalo, cuja coordenadora pedagógica levou os pais e músicas típicas dos países para facilitar a troca cultural entre as crianças. Sobre as outras políticas, acrescentou que foram realizadas capacitações junto a equipes de saúde e palestras sobre o tema em algumas unidades de acolhimento, visando diminuir o preconceito.

Neste sentido, corrobora o entrevistado/a nº 8, que revelou ser necessário que seja desenvolvido um trabalho nas escolas para que as crianças refugiadas não sofram *bullying*, fortalecendo a dimensão do pertencimento. Acrescentou que foi realizada uma reunião com a Secretaria Municipal de Educação, na qual foi abordada a questão da falta de documentação e apresentada a Cáritas e a Secretaria.

Os/as entrevistados da escola afirmaram que o racismo não é recorrente no ambiente escolar, só ocorrendo em situações pontuais contra qualquer criança negra, nacional ou não, que demandam intervenções individuais. Neste aspecto, cabe pontuar que o trabalho desenvolvido pela escola de valorização da cultura africana é um mecanismo importante, que ajuda na erradicação do preconceito neste espaço.

O/A entrevistado/a nº 2 afirma que é preciso estar atento às questões culturais no ambiente escolar: *“Geralmente, os refugiados que vêm para o Brasil não são ocidentais. Então, tem uma quebra de cultura muito grande.”* Disse que sente falta de um envolvimento da Secretaria de Cultura nas questões de refúgio, de instituições públicas e privadas desenvolverem atividades criativas e lúdicas neste aspecto. Além disso, o/a participante apontou a dificuldade do acolhimento

institucional de crianças e adolescentes, não relacionada à ausência de vagas, mas a uma xenofobia que perpassa uma falta de compreensão dos profissionais de que a criança refugiada também tem direito de acessar o sistema de acolhimento. Ao ser indagada, verbalizou já ter ouvido de um profissional: *“Por que eu tenho que abrigar essa criança? Não é nem brasileiro, é estrangeiro. Está aqui fazendo o quê?”*

Deste modo, ratificamos o entendimento de Farias (2014), exposto no capítulo 1, no sentido de que o acesso à política social não está restrito ao acesso físico. No caso da matrícula escolar, foi necessária a análise da utilização do serviço educacional, isto é, a interação entre crianças nacionais e não nacionais e profissionais da política. Isso também nos remete a uma discussão travada no primeiro capítulo, no qual concluímos que a integração local envolve diversos aspectos, dentre eles a relação entre hospitalidade e hostilidade, a interação entre os refugiados e a sociedade receptora e a atuação das políticas públicas.

A intervenção dos profissionais junto às escolas, unidades de saúde e de acolhimento é uma amostra de que a integração local é entendida como um processo dialético no qual também é necessária uma readequação das políticas sociais para que os direitos das crianças em situação de refúgio sejam respeitados. A atuação interinstitucional descrita pelo/a entrevistado/a nº 6 coaduna com as normativas nacionais e internacionais de proteção à criança, sobretudo, por promover ações que evitam tratamento vexatório ou constrangedor, com vistas ao seu bom desenvolvimento físico, mental, social conforme assegura o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Como dificuldade, o/a entrevistado/a nº 1 apontou a falta de estrutura do Poder Executivo, citando como exemplos a falta de abrigos adequados e transporte para fazer o traslado do/a usuário/a até a unidade de acolhimento. Os/As participantes 2, 4, 7, 8, 9 e 10 revelaram que as crianças refugiadas e solicitantes de refúgio enfrentam os mesmos problemas de acesso às políticas públicas que as crianças brasileiras, sobretudo vinculados à política de educação: *“Os mesmos das nossas. Os mesmos. Os direitos violados deles são os mesmos dos nossos”* (entrevistado/a 9); *“A questão de acesso à escola e creche, mas é isso, são valas comuns para os brasileiros”* (entrevistado/a 2). Apareceram como respostas: falta de vaga em creche, vaga em escola e distância da escola do local de moradia.

O/A entrevistado/a nº 10 afirmou que a dificuldade maior é inserir crianças de 4 e 5 anos na pré-escola. Outra questão apontada é a distância da escola que, para a população refugiada, é um complicador maior, pois ela ainda não detém domínio de todos os territórios da cidade do Rio de Janeiro. Além disso, existe a burocracia para conseguir a transferência escolar.

Além da distância da escola, o/a entrevistado/a nº 6, referindo-se a famílias venezuelanas acolhidas em uma instituição da sociedade civil, explica que as reclamações também se referem ao fato de várias crianças, moradoras da mesma casa, estudarem em escolas e turnos diferentes, o que atrapalha a organização das famílias. Isso porque impede que um responsável se encarregue de levar todas as crianças à escola e buscá-las para que os outros possam trabalhar, dificultando o processo de autonomia, a fim de que saiam do acolhimento institucional.

Apesar de afirmar que crianças brasileiras e refugiadas enfrentam os mesmos problemas no acesso à saúde e educação, Martuscelli (2014) aponta que existem peculiaridades com relação ao segundo grupo:

A diferença é que os brasileiros dominam o idioma e conhecem melhor como os sistemas e a burocracia brasileira funcionam. Enquanto isso, muitos refugiados não possuem todos os documentos exigidos pela burocracia, não falam ainda muito bem o português e possuem traumas e necessidades específicas de seu processo de migração forçada que não são observados em um cidadão brasileiro comum. Ao mesmo tempo, uma mãe brasileira que não encontra uma creche para seu filho talvez possa contar com o apoio de sua família ou rede de contatos enquanto que uma mãe refugiada recém-chegada que se encontre na mesma situação dificilmente terá com quem contar para resolver essa questão (MARTUSCELLI, 2014, p. 283).

O/A entrevistado/a nº 5 relatou que os problemas da população refugiada de uma maneira geral, que afeta as crianças e os adolescentes, referem-se à conjuntura de crise econômica e financeira, que dificulta o acesso ao trabalho, principalmente para os que falam outro idioma e não podem comprovar a escolaridade. Sobre os casos atendidos na instituição onde trabalha, afirmou que as crianças e os adolescentes, após encaminhamentos realizados, têm obtido atendimento de saúde e inserção escolar, apesar de já ter precisado enviar ofício de reiteração solicitando matrícula escolar, da demora na inclusão e nas respostas das solicitações.

Para o/a entrevistado/a nº 8, a habitação, junto com falta de vaga em escola, é um dos principais problemas para a população refugiada e um grande problema na cidade. Ao ser perguntada sobre a Secretaria de Habitação, o/a mesmo/a respondeu: “*existe essa Secretaria no município?*” para, em seguida, responder que a Secretaria de Habitação não consegue apresentar resultados, revelando o grande déficit habitacional de interesse social na cidade.

As dificuldades expostas pelos participantes caracterizadas pela precarização das políticas públicas voltadas para todas as crianças e os adolescentes e suas famílias, em território brasileiro, acusa a falta de investimentos na área da infância e juventude pelo governo municipal e pelos outros entes federativos, o que desrespeita os princípios do ECA, sobretudo o da Prioridade Absoluta que prevê prioridade da criança na execução e formulação das políticas sociais.

Há casos em que a dificuldade é provocada pelo próprio ato normativo como é no caso do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁸⁹ segundo explicou o/a entrevistado/a nº 6. Como o BPC exige a nacionalidade brasileira (por nascimento ou naturalização)⁹⁰, muitos refugiados, incluindo crianças, não conseguiram obtê-lo. Afirma, porém que, recentemente, houve mudanças na concessão do benefício⁹¹, já que alguns refugiados conseguiram acessar, embora ainda exista resistência por parte do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) em concedê-lo.

A dificuldade também pode ser imposta pelo sistema de justiça, conforme apontou o/a entrevistado/a nº 5. Narrou que, por volta dos anos de 2011/2012, era concedida pela justiça, às crianças refugiadas que chegavam ao Rio de Janeiro sem documento algum, certidão de nascimento que constava sua nacionalidade

⁸⁹ O BPC está previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), que garante um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso, de sessenta e cinco anos ou mais, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. É um benefício assistencial, mas administrado pelo INSS.

⁹⁰ A exigência da nacionalidade brasileira (nata ou naturalizada) está presente no art. 7º dos Decretos nº. 6.214, de 26 de setembro de 2007, e nº 7.617, de 17 de novembro de 2011, que regulamentam o Benefício de Prestação Continuada.

⁹¹ As mudanças se referem, provavelmente, pelo fato de o STF, em julgamento concluído no dia 20 de abril de 2017, ter decidido que a condição de imigrante residente no Brasil não impede o recebimento do BPC. Informação disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341292>. Acesso abril 2019.

para suprir sua falta de documentação⁹², uma vez que o protocolo de refúgio, na época, era ainda mais precário do que é hoje (“*uma filipetazinha*”, disse). O Ministério Público entrou com recurso judicial para invalidar e apreender essas certidões com entendimento de que este documento poderia lhes conferir a nacionalidade brasileira. “*Eu lembro de uma alegação de um promotor: que aquelas crianças refugiadas poderiam até no futuro serem presidente da república*” (entrevistado/a n° 5). O que não cabia já que a certidão não implicava a nacionalidade brasileira, pois era colocado o local de nascimento. No entanto, foi uma perda no Tribunal, inclusive no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e, hoje o protocolo, que está mais aprimorado, supre a falta de documentação.

Embora o/a participante não tenha narrado uma situação atual, é importante verificar como os próprios órgãos públicos do eixo da defesa de direitos podem infringir os direitos das crianças e dos adolescentes refugiados, encarando-os não como crianças e adolescentes, mas sim, como imigrantes, que representam um potencial risco futuro para a soberania nacional.

Fronteiras vigiadas e barreiras atuam também na defesa da soberania estatal, tanto fisicamente, contra a invasão violenta, como simbolicamente, na afirmação de identidades nacionais. O grande crescimento potencial das mobilidades no contexto da globalização produz a necessidade de conceituar as fronteiras, na sua necessidade de proteger a suposta estabilidade das sociedades, e também contra a infiltração de populações tidas como “suspeitas” (NETO, 2008, p. 399).

Sobre este aspecto, um/a dos/as entrevistados da escola defende que as crianças refugiadas deveriam ter uma certidão de nascimento brasileira, ainda que conste a nacionalidade do país de origem, já que é um direito básico e fundamental da criança ter acesso à documentação.

Apesar desses relatos que identificam barreiras no acesso às políticas públicas, o/a entrevistado/a n° 7 afirma que as crianças, refugiadas ou não, que estão em acolhimento institucional acabam tendo mais acesso aos serviços e direitos básicos, já que estão sob tutela do Estado. Deslandes e Barcinski (2010) chamam atenção para o fato de que os serviços de atenção às famílias atuam pouco no cotidiano das famílias para garantir-lhes o apoio necessário e a

⁹² Sobre esse assunto, é interessante ler o artigo de Ivone Caetano: *A Criança e o Adolescente Refugiados. Direitos Fundamentais*. Normatividade Jurídica. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013.

intervenção, geralmente, ocorre depois de estabelecida a situação de violação de direitos.

Dois participantes, ao responderem que as dificuldades das crianças refugiadas não diferem das brasileiras, se referiram a essas últimas como “*nossas*”. Embora essa palavra possa ter sido utilizada de forma não intencional de diferenciação, ainda é muito presente no vocabulário brasileiro, assim como a ideia de que existe um “nós” ou “nossas crianças” e “eles” ou “elas”. Isso propicia, inevitavelmente, que o ingresso de refugiados, no imaginário social, seja encarado como uma espécie de “invasão” ou “problema” para os nacionais que aqui estão.

3.3.8 Preparação dos profissionais para lidar com este público-alvo

A formação continuada dos recursos humanos de uma organização é sempre importante para o aprimoramento do trabalho. Três entrevistados/as afirmaram que suas instituições oferecem capacitação para os funcionários sobre a temática do refúgio, sendo duas delas pertencentes à sociedade civil e uma governamental.

O/A entrevistado/a nº 3 esclareceu que todos os servidores da sua instituição passam por um curso preparatório sobre refúgio e, em situações especiais, a preparação ocorre de maneira destacada. Como os funcionários têm experiências diferentes, alguns em atendimento com crianças e/ou com adolescentes, outros com idosos, há um compartilhamento das experiências dentro da equipe.

O/A de nº 4 informou que a instituição fornece treinamento para os novos funcionários que irão iniciar, incluindo, bolsistas, estagiários, voluntários, tendo como base os marcos normativos nacionais, todo referencial do ACNUR, do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, que tem publicações que versam sobre os direitos da criança migrante e legislação nacional dos direitos da criança e do adolescente.

O/A participante nº 10 relatou que existe uma metodologia própria da instituição pela qual são realizadas rodas de conversa, capacitações mensais e

reuniões com o ACNUR, nas quais são introduzidas informações relativas aos acompanhamentos técnicos com a família e a formação de rede com Saúde, Assistência Social, Educação e Trabalho. A instituição recebe orientações técnicas de como ACNUR e os parceiros recomendam a execução do trabalho. Além disso, acrescentou que tem os encontros de rede com Ministério do Trabalho, Secretaria Estadual de Direitos Humanos, nos quais são discutidas a questão da empregabilidade e da aproximação das políticas públicas.

Opinou que a temática do refúgio deve ser, com mais agilidade, pauta de discussão no âmbito das políticas sociais, com a intenção de que sejam produzidos referenciais nacionais de atendimento para os trabalhadores. Para o/a mesmo/a, há uma desorientação comum entre os profissionais sobre a temática do refúgio que acaba provocando entraves no atendimento dessa população. Como exemplo, acredita que o Conselho Tutelar terá dificuldades para atuar se receber uma denúncia de maus tratos de um filho de um refugiado e imigrante, assim como acredita que os profissionais dos CRAS e CREAS tenham dificuldades de interpretar se todos os direitos socioassistenciais são aplicáveis para os refugiados.

Um/a dos/as entrevistados/as da escola informou que são promovidas rodas de conversas, palestras internas e da própria Secretaria Municipal de Educação que tratam de diferentes assuntos sempre na perspectiva de inclusão e de respeito ao próximo. Acrescenta ainda que a Multi Rio⁹³, que promove vários programas com diversos temas, já fez uma gravação audiovisual com alunos refugiados da escola na qual trabalha.

Três entrevistados/as, que pertencem a órgãos governamentais, disseram que suas instituições estão em vias de implementar atividade de capacitação/treinamento para seus funcionários a respeito da temática de refúgio. Um/a desses/as entrevistados/as afirmou que foi realizada, pela sua instituição, uma pesquisa com vários funcionários que trabalham diretamente no atendimento à população, sendo o tema de Direitos Humanos um dos sete mais cotados.

O/A participante nº 6 disse que a instituição onde trabalha não costuma oferecer espaços de qualificação profissional, que acaba ocorrendo mais pela busca individual do funcionário. Acrescentou que participou de capacitações

⁹³ A MultiRio - Empresa Municipal de Multimeios, que tem como objetivo promover ações em diferentes meios tecnológicos articuladas com a política pública municipal de educação do Rio de Janeiro.

oferecidas pelo ACNUR, que são direcionadas a temas mais amplos ligados à proteção dos refugiados ou questões da população LGBT, não tendo realizado nenhum específico na área da infância e juventude: “*Tem alguns temas que são muito caros para o ACNUR né, violência de gênero*”.

Note-se que, neste caso, a categoria criança e adolescente não tem sido foco de programas de capacitação por esta agência internacional, que tem igual importância em relação às outras temáticas e precisa de uma certa atenção visando o aprimoramento das políticas sociais, com vistas a garantia da proteção integral. Além disso, as instituições seguem agenda do ACNUR.

O/A participante nº 2, que pertence a órgão estatal, disse que sua instituição não oferece capacitação porque ele/a é o único profissional que trabalha com a temática de refúgio e sua formação profissional já envolve o estudo do tema. Acrescentou que, no local, só existe um profissional por política e que, quando se iniciou o trabalho com refúgio no órgão, existia uma equipe e, hoje em dia, não tem mais porque houve um enxugamento de quadro de pessoal.

Esclareceu que a população refugiada está se dispersando para os municípios do interior do Estado, cujos aparatos estatais não estão preparados para o atendimento desta demanda. Em seu relato, consta que está tendo uma demanda muito grande de inserção em programas socioassistenciais e os gestores municipais não sabiam se podiam atender os refugiados. Desta forma, foi realizada uma palestra em uma Comissão Intergestora Bipartite (CIB)⁹⁴ sobre o tema e foi sugerido para este ano a realização de capacitações pontuais em CRAS e CREAS das localidades de maior concentração de população refugiada porque, eventualmente, surgem casos de profissionais que acham que o refugiado não tem direito ao *Bolsa Família*. Tal ação de capacitação é também uma orientação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS).

Pontuou que as CIBs são importantes espaços para falar sobre o tema, já que não há necessidade de realizar em todos os municípios, pois nem todos apresentaram a demanda de capacitação, e encontros regionais demandam recursos financeiros que o Estado e municípios não estão dispostos a pagar.

⁹⁴ Art. 136 NOB SUAS: A CIB constitui-se como espaço de articulação e interlocução dos gestores municipais e estaduais da Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS (MDS, 2012, p. 53-54).

Pondera, porém, que não há como ocupar todas as CIBs com esta temática. Quanto a importância das CIBs, Costa et al. (2017) ressaltam

Que essa tem sido demandada pelo SUAS como uma instância de pactuação, planejamento e análise da Política de Assistência Social, com o intuito de discutir como está sendo gestada essa política e de que forma a gestão pode ser aprimorada para que os serviços prestados à população usuária sejam de qualidade (COSTA et al., 2017, p. 7).

Da mesma forma, o/a participante declarou sobre a importância de capacitação para os agentes e escrivães da Delegacia de Migração, embora haja alta rotatividade de servidor, além de ser difícil a entrada de outros órgãos na dinâmica dos seus serviços:

“Delemig, agentes e escrivães, enfim, toda a estrutura da delemig não compreende que a delemig não é uma delegacia de crime, de investigação, de polícia, é uma delegacia de serviço, serviço de passaporte, serviço de visto, é serviço. E os caras não fazem concurso achando isso. Então, fica uma lógica de punitivismo que acaba afetando não só os estrangeiros que chegam, solicitantes de refúgio, mas os brasileiros também. Tu vai fazer o passaporte, o atendimento é zero humanização sabe.” (Entrevistado/a 2).

A explanação do/a entrevistado/a demonstra a importância da capacitação para funcionários que trabalham com refúgio e aqueles que trabalham nas demais políticas sociais, visando não só viabilizar o acesso físico da população refugiada aos serviços, como a qualidade do mesmo. Isso é especialmente importante na medida em que a ideia do refugiado como fugitivo também é identificada no discurso profissional, reforçando o papel da polícia federal na procura de um potencial criminoso:

“Tem algumas questões de polícia federal que você tem que cumprir, acho legal isso, né, porque nem todos são santinhos que vem cá, então, você tem que saber, vai que não é um refugiado, é um fugitivo, então, tem que ter...acho que isso tem que ter.” (Entrevistado/a 9).

Os estudos de Moreira (2014) e de Martuscelli (2014), além de outros autores que dissertam sobre refúgio, apontam que a discriminação, provocada pelo fato da população brasileira desconhecer quem são os refugiados e os associar a fugitivos, é um dos principais problemas que afetam o processo de integração local deles, inclusive de crianças e adolescentes, como revela a segunda autora citada.

O/A entrevistado/a nº 5, também de órgão estatal, verbalizou que entende que os profissionais de sua instituição já estão sensibilizados para lidar com questões que envolvem o atendimento da população infantojuvenil e que já realizou um seminário sobre a temática de criança refugiada. Já o/a participante nº 9 afirmou que nunca participou de capacitação sobre o tema de refúgio, manifestando necessidade de se qualificar sobre o atendimento da população refugiada:

Entrevistadora: *“Vocês já demandaram isso alguma vez?”*.

Entrevistado 9: *“Ofício não, já de conversas sim. Mas por ofício não.”*

Entrevistadora: *“Mas vocês pediram assim capacitação em relação às leis ou...”*.

Entrevistado 9: *“Ao atendimento em si, essas leis por exemplo eu não conheço”*.

Diante do exposto, conclui-se que ainda são poucas as instituições que ofereceram capacitação para os funcionários em relação a temática do refúgio e seu atravessamento na infância e adolescência. Os marcos normativos, por sua vez, tanto os de proteção aos refugiados como aqueles voltados para crianças e adolescentes são carentes de dispositivos que envolvam capacitação que mescle as duas temáticas.

A única menção à qualificação profissional no Estatuto dos Refugiados diz respeito ao art. 20, que prevê que o registro de declaração e a supervisão do preenchimento do pedido do refúgio devem ser realizados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

O Estatuto da Criança e do Adolescente tem alguns dispositivos legais relacionados à capacitação profissional, mas nenhum que mencione a criança migrante e refugiada: formação continuada e capacitação de profissionais de Saúde, Educação e Assistência Social e outros agentes visando a prevenção, identificação e enfrentamento de todas as formas de violência; especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância; previsão na lei orçamentária municipal de recursos necessários ao funcionamento do conselho tutelar e formação continuada dos conselheiros tutelares, entre outros.

Cabe ressaltar a ‘Recomendação do CONANDA sobre a Prioridade Absoluta de Crianças e Adolescentes Migrantes’, relativamente nova já que data

do dia 08 de fevereiro de 2018, e que, talvez, não tenha chegado ao conhecimento de todas as esferas de governo e profissionais das políticas sociais. O documento traça recomendações aos sistemas de garantia de direitos estadual e municipal e ao poder executivo federal, cabendo a este último o fortalecimento do sistema de garantia de direito municipal e estadual, mediante a capacitação de seus profissionais, especialmente conselheiros tutelares.

Além de ser uma recomendação, o que já pressupõe a ausência de obrigatoriedade, o documento não discrimina qual órgão do poder executivo federal estaria incumbido de promover essas capacitações como, por exemplo, CONARE, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Assim, a falta de delimitação maior de quem detém essa função colabora para que nenhum órgão se responsabilize por ela.

A Resolução Conjunta nº 1 menciona, em seu artigo 14, que o defensor público federal que atuar no acompanhamento da criança e do adolescente, deverá ser, preferencialmente, especializado na área de migração e refúgio, Direitos Humanos e criança e adolescente. Tal dispositivo é um incentivo à capacitação deste profissional, mas a palavra ‘preferencialmente’ não a torna obrigatória.

O Parecer Consultivo 21-14 menciona alguns dispositivos, dentre os quais cabe citar: a necessidade de profissional capacitado no atendimento à criança como garantia processual nos processos migratórios que envolvam crianças; capacitação dos funcionários que atuam na fronteira, sobretudo em matéria de tráfico infantil; profissional capacitado para realizar a entrevista com criança migrante com potencial solicitação de asilo ou refúgio. No rol dos procedimentos adotados para identificar riscos para os direitos da criança migrante, para determinar necessidade de proteção internacional e adotar, se for o caso, medidas de proteção, a Corte considera crucial que os Estados definam a designação de funções de cada órgão estatal e, se necessário, adotem as medidas para conseguir uma coordenação interinstitucional eficaz na adoção das medidas de proteção especial, dotando as entidades competentes de recursos orçamentários adequados e oferecendo a capacitação especializada a seus funcionários.

A partir da pesquisa empírica realizada, percebe-se que o tema do refúgio não está dado de forma uniforme para todos os atores envolvidos, estando mais disseminado nas instituições que trabalham diretamente com este público. As concepções e percepções sobre o refúgio e a infância delimitam os liames de

atuação, podendo ou não garantir direitos. Assim, identificamos a necessidade de maiores investimentos no campo das políticas sociais, não só no desenvolvimento de ações para com o segmento refugiado, incluindo crianças e adolescentes, como também na formação continuada dos profissionais que estão na gestão e no atendimento direto em relação ao tema e seu atravessamento na área da infância e juventude.

4 Considerações finais

Este trabalho foi desenvolvido visando discutir os desafios e perspectivas da proteção social de crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio, a partir de entrevistas com atores governamentais e não governamentais.

A imersão na problematização teórica nos propiciou, além do contato com o imenso aporte teórico sobre o tema do refúgio, uma aquisição do conhecimento referente a dilemas enfrentados pela população refugiada no mundo e no Brasil e as violações dos direitos da criança e do adolescente. O aprofundamento perpassou a utilização de recursos audiovisuais sobre situações em que a criança é, em alguns lugares do mundo, categorias de perseguição. Foi intenso esse processo de aquisição de conhecimento.

Buscamos compreender um assunto pouco debatido e, apesar das dificuldades na entrada no campo de pesquisa - como a demora de alguns órgãos nas respostas de autorização para realizá-la e recusa de alguns profissionais - o mesmo nos possibilitou não somente a identificação das dificuldades das políticas sociais governamentais e não governamentais no atendimento, mas igualmente importante, foi descobrir as possibilidades e potencialidades de suas intervenções na garantia de direitos de crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio. A seguir, passamos a apresentar os caminhos percorridos e nossas reflexões.

Nosso estudo abordou como o modo de produção capitalista repercute no fluxo migratório mundial mediante a precarização e redução dos postos de trabalho, pobreza e produção de guerras e conflitos. No intuito de proteger as pessoas que sofrem perseguição, foi criada a definição de refugiado e o seu sistema de proteção internacional, mas foram constatados os limites de sua definição, pois excluiu da proteção outros grupos de migrantes. A ampliação do conceito mediante os sistemas regionais de proteção incluiu na categoria de refúgio aquelas pessoas que fogem de violência generalizada e violação dos Direitos Humanos. No entanto, sua aplicação tem se dado de forma limitada, já que várias pessoas que se deslocam em razão de pobreza e desastres naturais não

são abarcadas pela proteção, apesar de tais motivos também violarem os direitos humanos. Nesse meandro, foi importante apresentar as diferentes categorias de migrantes e o interesse que existe nesta divisão para facilitar o controle das fronteiras por parte dos estados soberanos.

O estudo sobre a história da política migratória brasileira permitiu concluir seu caráter racista e foco nos interesses de absorver mão de obra imigrante europeia. A lei brasileira de proteção ao refúgio significou um avanço no plano legislativo, mas o governo brasileiro adotou uma política de recepção aos refugiados e não de incentivos à integração local que tem sido, primariamente, de responsabilidade de organizações da sociedade civil.

A impossibilidade de imigrantes se organizarem em movimentos sociais e de contarem com representatividade política durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro impossibilitou que suas demandas fossem incorporadas na agenda política brasileira e se transformassem em políticas públicas voltadas aos seus interesses. Deste modo, o cenário histórico foi caracterizado pela exclusão dos imigrantes e refugiados da vida política do país, colocando em questionamento as noções de cidadania e democracia trazidas pelo texto constitucional. A nova lei de imigração representa um avanço ao inaugurar mudanças representadas pelo acesso universal aos serviços públicos e pela legalidade da participação política por parte dos imigrantes. No entanto, novos avanços se fazem necessários quanto à aquisição da democracia representativa que ainda é vedada ao imigrante pela Constituição.

Estudamos que o conceito de Integração Local, que envolve várias ações para que os refugiados possam se estabelecer no país receptor, encontra-se em disputa sendo considerado, por um lado, um processo de assimilação, na qual o refugiado deve se adequar às leis e serviços do país de acolhida e, por outro lado, uma acomodação recíproca, na qual os refugiados e a população local interagem, havendo mudanças das duas partes. Esse conceito possibilitou avaliar os principais aspectos que caracterizam o processo de integração local no Brasil como idioma, trabalho, moradia, renda, saúde e educação e as barreiras encontradas para garantir o acesso aos direitos sociais. Como parte deste processo, fenômenos sociais, como a xenofobia e o racismo, repercutem negativamente no processo de integração local dos refugiados no país.

A construção do regime internacional da infância foi importante para a proteção da criança, ao mesmo tempo que criou uma percepção da criança com um ser inocente, imaturo, características estas que prejudicam o exercício do seu direito à participação. Isso propiciou que crianças e adolescentes não fossem considerados agentes do seu processo migratório. Apesar do sistema jurídico de proteção, os países têm adotado uma abordagem ambivalente em relação às crianças e aos adolescentes refugiados, pois, ao mesmo tempo que se tem o discurso da proteção, na prática, têm adotado medidas securitárias que violam os direitos de crianças e adolescentes como separação de crianças dos seus pais, deportação e detenção. Além disso, existem formas de perseguição específicas contra crianças e adolescentes, evidenciando que eles podem ser sim os principais ou únicos alvos de perseguições simplesmente pelo fato de serem crianças.

A Doutrina da Proteção Integral proporcionada pela Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente instituiu um novo paradigma de proteção à criança com previsão de direitos, princípios, definindo a rede de atendimento, tratando a criança e o adolescente como carecedores de atenção especial. Como um grande ganho político, foi criado o Sistema de Garantia de Direitos, que se constitui como um conjunto articulado de órgãos e seus profissionais que atuam na garantia dos direitos da população infantojuvenil, visando o seu atendimento integral.

Alguns apontamentos sobre a situação de crianças e adolescentes em situação de refúgio no Brasil, como o racismo, pobreza e falta de acesso aos direitos básicos de saúde, educação e algumas especificidades, como o idioma, xenofobia, falta de documentos e burocracias, evidenciam dificuldades em seu processo de integração local. Na proteção deste segmento, foram destacados avanços legislativos com a criação da Resolução Conjunta nº 1, voltadas para crianças de outras nacionalidades desacompanhadas e separadas e a Lei de Migração, que contêm dispositivos direcionados para a proteção de crianças imigrantes. Em contrapartida, os índices de violência perpetrada contra crianças e adolescentes e os de pobreza, além da visão cultural menorista que ainda permanece no seio da sociedade brasileira com relação à infância, apontam a falta de investimentos públicos nesta área. Além disso, a análise do cenário do município do Rio de Janeiro permitiu identificar a existência de déficits quanto ao quantitativo de conselhos tutelares e vagas em escolas na rede estadual.

Pela análise do material empírico, pudemos perceber que existem aproximações e distanciamentos quanto aos aspectos que perpassam a proteção de crianças e adolescentes refugiados e solicitantes de refúgio. As percepções dos profissionais, bem como a conjuntura política econômica que impactam as políticas sociais, direcionam os caminhos trilhados no atendimento à população objeto deste estudo.

Foi verificado que todos os profissionais revelaram ter referências documentais para o atendimento de crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio, sendo o Estatuto da Criança e do Adolescente o mais citado. Percebemos a importância da promulgação da Resolução Conjunta nº 1 para a proteção de crianças e adolescentes desacompanhadas e separadas de outras nacionalidades, que tinham seu pedido de refúgio negado pela Polícia Federal em virtude da falta de representação legal.

Sobre a pergunta referente ao atendimento realizado a crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes, verificamos que as instituições se diferenciam no público-alvo entre famílias com crianças e adolescentes; crianças e adolescentes desacompanhados ou separados. Tiveram respostas que evidenciaram que crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio, acompanhadas da família, são consideradas como apêndices dos responsáveis no processo de migração e refúgio, o que é um limitador no processo de formulação de políticas públicas na área da infância e juventude em situação de refúgio. Por outro lado, também refletimos que a atenção dispensada às desacompanhadas e separadas é importante, haja vista estarem mais suscetíveis ao tráfico de pessoas, à exploração sexual e ao trabalho infantil, tendo prioridade no processo de tramitação do reconhecimento da condição de refugiado e a necessidade de designação de tutor, asseguradas pela Resolução Conjunta nº 1 e pelas normativas internacionais de proteção à criança migrante.

Sobre a quantidade pequena de casos de desacompanhadas e separadas, três profissionais levantaram a hipótese de subnotificação pela Polícia Federal, seja porque não consegue efetuar o controle das fronteiras ou porque não há compartilhamento de uma base de dados sobre o ingresso de crianças e adolescentes nesta condição, medida esta que está prevista na Resolução Conjunta nº 1 e nas legislações internacionais. Há entrevistado que pensa diferente, verbalizando acreditar que a quantidade pequena de casos recebida pelo seu órgão

se deve ao fato de que tais crianças e adolescentes não são refugiadas, mas sim, vítimas de contrabando de pessoas. Neste caso, entendemos que a criança não é considerada como agente do seu processo migratório.

Outra questão abordada refere-se ao fato de que a falta de documentação é uma realidade dos alunados refugiados, não sendo impeditivo para a matrícula escolar. Verificamos que a lógica do ensino da língua portuguesa é focada na assimilação, de modo que o aluno deve se esforçar para aprender a língua local, além do fato de que não existe um profissional de apoio para o ensino da língua portuguesa para essas crianças que vão se adaptando sozinhas.

As respostas sobre as atividades desenvolvidas para as crianças e adolescentes revelou a potencialidade das intervenções institucionais na integração local das crianças refugiadas, envolvendo neste processo a interação social entre elas e crianças brasileiras. Atividades voltadas para o intercâmbio cultural, sobretudo promovidas pela Escola, como parte da rotina das instituições propicia a aceitação das diferenças e a erradicação de fenômenos como o preconceito racial e a xenofobia.

Ações como a Recreação, voltada à interação das crianças e Arteterapia, que utiliza a arte como elemento terapêutico, desenvolvidas por uma instituição da sociedade civil, são super importantes para o desenvolvimento das crianças. No entanto, a instituição enfrenta a falta de recursos para o financiamento das atividades, além de não receber recursos públicos. Concluímos que investir em tutela coletiva é um mecanismo para a formulação de políticas públicas na área da infância e juventude em situação de refúgio. Por outro lado, vimos que a precariedade dos serviços públicos evidencia que instituições privadas acabam assumindo funções de serviços estatais.

Os encaminhamentos realizados revelaram que as instituições visam a assistência integral de crianças e adolescentes em situação de refúgio e suas famílias, de forma a atender suas diversas necessidades. Por outro lado, a dificuldade de traçar fluxos e encaminhamento e delimitação de funções das instituições dificulta o direcionamento dos encaminhamentos, prejudicando o atendimento da população refugiada. Neste sentido, vemos a necessidade de uma regulamentação de um fluxo de atendimento com relação aos refugiados entre os diferentes atores governamentais e não governamentais.

Fato é que os profissionais das instituições se comunicam, formalmente e informalmente, mas existe um discurso profissional que denota uma limitação do que se compreende por articulação intersetorial entre as instituições do Sistema de Garantia de Direitos. O CEIPAM foi mencionado por alguns profissionais como o meio principal de articulação, sendo um espaço de formulação de políticas públicas e compartilhamento de experiências. Por outro lado, existem os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, que não foram citados pelos entrevistados, sendo um canal fundamental de formulação e avaliação de políticas públicas na área da infância.

Sendo assim, consideramos que a efetiva integração local engloba o fortalecimento da articulação intersetorial entre as entidades do Sistema de Garantia de Direitos e de Refúgio, de modo a atender a complexidade das questões que envolvem este público, como os Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos Estadual e Municipal, as Varas da Infância e da Juventude, Defensoria Pública da União, Defensoria Estadual, Ministério Público, escolas, unidades de Saúde e Assistência Social, CONARE e organizações não governamentais que atendem à população refugiada.

Os profissionais revelaram dificuldades no atendimento, sendo o idioma um dos principais, o que nos faz refletir que o idioma, além de ser um instrumento de comunicação, constitui o ser humano e deve ser levado em consideração no atendimento à criança e ao adolescente. Contudo, carece de previsão legal nas políticas sociais a figura de um intérprete. A falta de recursos humanos também foi sinalizada como uma dificuldade que impacta na prestação do serviço e na formulação de política pública. Destaca-se que o entendimento profissional de que a capacidade da criança de se expressar aumenta com a idade restringe o exercício do direito à participação. A dificuldade de se extrair informações sobre o fundado temor de perseguição pode fazer com que a criança não seja protegida pelo Instituto do Refúgio, sendo necessário, conforme as normativas internacionais, que a entrevista com a criança, no processo de solicitação de refúgio, deva ser feita em uma linguagem que compreenda e por profissional capacitado.

Identificamos que há profissional do SGD com discurso focado no princípio da igualdade, sem a referência à equidade na prestação do serviço. Verificamos que as crianças refugiadas não somente enfrentam os mesmos

problemas que as brasileiras, mas também barreiras específicas que impactam no seu processo de integração local como o idioma, a diferença cultural, a falta de documentação, de informação dos refugiados sobre seus direitos e a existência dos serviços, o racismo, a xenofobia, a burocracia e o desconhecimento da população brasileira sobre o que é o refúgio. Note-se que as dificuldades não somente estão presentes nas crianças refugiadas como na população local.

A necessidade de um intérprete nos atendimentos, de capacitação profissional sobre o que é o refúgio, a edição de uma portaria na SME sobre a dispensabilidade do histórico escolar para crianças refugiadas, assim como provas de nivelamento, e palestras em escolas sobre o que é o refugiado são elementos identificados neste trabalho que comprovam a necessidade de um atendimento diferenciado.

Diante de tais considerações, questionamos a efetividade de políticas universalistas conseguirem garantir direitos. Esse direcionamento profissional que desconsidera a equidade não amplia o acesso aos serviços públicos, mas o limita. Logo, defendemos que o atendimento deve ser particularizado, tendo em vista as especificidades das crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio.

Para além de políticas específicas, evidenciamos a necessidade de capacitação profissional em relação a temática de refúgio e seu atravessamento na infância e juventude, pois são poucas as instituições que oferecem capacitação para seus funcionários em relação a temática. Existem profissionais que detêm pouco conhecimento de quem é o refugiado, além da lógica punitivista que predomina no controle de fronteiras conforme revelou um dos entrevistados. Existem espaços importantes que podem servir de capacitação para gestores das políticas, como a CIB, e ações como essa devem ser incentivadas.

Verificamos que as especificidades de crianças e adolescentes em situação de refúgio geram desdobramentos nas políticas sociais e requer destas um trabalho de equidade visando garantir os direitos desta população. Neste caminho, é fundamental que a política de atendimento nas suas intervenções respeite o direito à participação da criança e do adolescente. Os indivíduos sociais constroem e vivem suas próprias histórias e a experiência de atendimento na CDEDICA ratifica que crianças e adolescentes em situação de refúgio sabem se expressar sobre seus problemas e necessidades. A proteção e o melhor interesse só serão garantidos se a criança exercer seu direito de se manifestar e expressar a fim de

que suas demandas sejam escutadas e consideradas na prestação do atendimento e na formulação de políticas públicas.

O material empírico, por um lado, mostrou a potencialidade das intervenções das instituições com crianças e adolescentes refugiados na defesa de seus direitos, de modo que devam ser incentivadas. Para tanto, defendemos uma maior participação estatal no desenvolvimento destas ações de forma contínua, tendo em vista que a maior parte delas ainda é assumida por organizações da sociedade civil. Por outro lado, nos possibilitou concluir que os avanços no aporte legislativo nacional e internacional não são suficientes na garantia de direitos de crianças e adolescentes refugiadas, pois ainda existem barreiras no processo de integração local, tais como a falta de investimentos públicos nas políticas sociais, dificuldades nas articulações interinstitucionais, preconceito, discriminação, falta de capacitação profissional na área da infância e do refúgio e a predominância da lógica da soberania nacional quando se trata de migração.

Consideramos importante o estabelecimento de políticas públicas e ações institucionais pautadas no respeito aos aspectos culturais, identitários, sociais, familiares e de trajetórias de vida, isto é, pelo reconhecimento de que crianças e adolescentes em situação de refúgio são sujeitos singulares.

Nosso objetivo neste trabalho foi refletir sobre a proteção social de crianças e adolescentes em situação de refúgio, mas as possibilidades de atuação não estão esgotadas. Acreditamos que mais estudos teóricos e práticos devem ser desenvolvidos nesta temática, desmistificando mitos, preconceitos, revendo práticas burocráticas, e buscando a defesa dos Direitos Humanos, de acordo com os ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais de proteção à criança e ao adolescente e ao refugiado.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, M, CASTRO, M. C; PINHEIRO, L. C; LIMA, F. S; MARTINELLI, C. C. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas.** Brasília/UNESCO, BID, 2002.

ACNUR. **Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 08.** Solicitações de Refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos Artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, dezembro de 2011.

_____. **Global Trends. Forced Displacement in 2017.** 19 de junho de 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>. Acesso em nov. 2018.

_____. **Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum.** Office of the United Nations High Commissioner for Refugees Geneva. February 1997.

_____. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo.** Disponível em:
https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Protegendo_Refugiados_no_Brasil_e_no_Mundo_2016.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Protegendo_Refugiados_no_Brasil_e_no_Mundo_2016. Acesso em setembro de 2017.

_____. **Refugee Children. Guidelines on Protection and Care.** United Nations High Commissioner for Refugees. Geneva, 1994. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3470.html>.

_____. **Refugiados e Migrantes: perguntas frequentes.** 22 de março de 2016. Disponível em:
<https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acesso em março de 2018.

_____. UNHCR. **Guidelines on Determining the Best Interests of the Child.** May, 2008. Disponível em:
<https://www.unhcr.org/protection/children/4566b16b2/unhcr-guidelines-determining-best-interests-child.html>. Acesso em 07 de dez. 2018.

ACNUR. UNHCR. Local Integration. **Global Consultations on International Protection**. 25 April 2002. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3ccd64536/local-integration.html?query=local%20integration>. Acesso em 14 de fevereiro de 2019.

ADAMS, P. **Violência sexual, exploração e morte: o drama de mulheres e menores em rota de refugiados**. 28 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39113770>. Acesso em nov. 2018.

AFP - AGENCE FRANCE PRESSE. **Boko Haram liberta estudantes sequestradas na Nigéria**. 21 de março de 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/boko-haram-liberta-76-estudantes-sequestradas-na-nigeria/>. Acesso em dez. 2018.

AMIN, S. **Imperialismo, passado e presente**. Revista Tempo, Rio de Janeiro, nº 18, p. 77-123, 2005.

AMORIM, J. A. A. **A integração local do Refugiado no Brasil: A Proteção Humanitária na Prática Cotidiana**. In: JUBILUT, L. L, GODOY, G. G. Refúgio no Brasil: Comentários à lei 9.474/97. Quartier Latin, São Paulo, 2017.

ANDRADE, J. H. F. **Aspectos históricos da proteção de refugiados no Brasil**. In: JUBILUT, L. L, GODOY, G. G. Refúgio no Brasil: Comentários à lei 9.474/97. Quartier Latin, São Paulo, 2017.

_____. **O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952)**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48, p. 60-96, 2005.

ANDRADE, A. G. C. **O princípio fundamental da dignidade humana e sua concretização judicial**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003.

ANDRADE, M. S. B. **Retrato da realidade escolar de alunos estrangeiros matriculados em escolas públicas no distrito federal: um estudo de caso**. Dissertação (Mestrado). 183 f. Programa de Pós-graduação em Linguística Aplicada. Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

ARAÚJO, I. E. S; FETT, P; ANNONI, D. **O papel da Defensoria Pública da União na efetivação do Acesso à Justiça para os refugiados no**

Brasil. In: ANNONI, D. *Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*. Editora GEDAI/UFPR, 2018.

APOLINÁRIO, S. M. O. S. **Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado.** In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. Editora Quartier Latin do Brasil. São Paulo, inverno de 2017.

ARIÈS, P. **História Social da Criança e da Família.** 2ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

ANTUNES, R. **O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho.** Editora Boitempo, 2005.

BARRETO, L. P. T. F. **A lei Brasileira de Refúgio – Sua História.** In: BARRETO, L. P. T. F. (org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BBC BRASIL. **Relatório acusa Apple, Samsung e Sony de conivência com trabalho infantil.** 19 de janeiro de 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160119_trabalho infantil _anistia_rp. Acesso em: abril de 2018.

BAPTISTA, M. V. **Algumas Reflexões sobre o sistema de garantia de direitos.** Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan./mar. 2012.

BEAH, I. **Muito longe de casa: memórias de um menino soldado.** Editora Companhia de Bolso, São Paulo, 2015.

BEHRING, E. R. **A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil.** Ser Social, Brasília, v. 18, n.38, p. 13-29, jan-jun./2016.

BELLA, G. D; CHRIST, G. **‘Quando cheguei, descobri o que era ser negra’: como africanos veem preconceito no Brasil.** 20/11/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/11/quando-cheguei-descobri-o-que-era-ser-negra-como-africanos-veem-o-preconceito-no-brasil.html>. Acesso em março de 2019.

BENTO, M. A. S. **Branqueamento e branquitude no Brasil.** In: BENTO; CARONE (org.). *Psicologia social do racismo – estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil* - Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BHABHA, J. **Child Migration & Human Rights in a Global Age**. Princeton: Princeton University Press, 2014.

BAUMAN, Z. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro, editora Zahar, 2005.

_____. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro, editora Zahar, 2017.

BRANCO, R. C. **Globalização, Tratado de livre-comércio da América do Norte e migração internacional: o capital como barreira aos trabalhadores periféricos**. Revista Lutas Sociais, NEILS – USP, v. 15/16, ps. 65-76, ago. 2013.

BRASIL. CONARE/ Ministério da Justiça. **Refúgio em Números em 2017** – 3ª edição. Brasília, 2018a.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em março de 2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em março de 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 20. set. 2016.

_____. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a **Lei de Migração**. 2017.

_____. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o **Código de Menores**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm. Acesso em fevereiro de 2019.

_____. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a **situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração**. Brasília, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: nov. 2017.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o **Estatuto da Criança e do Adolescente** e dá outras providências. Brasília, 1990.

_____. 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. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a **Lei de Migração**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 01 out. 2017.

_____. **Resolução Conjunta nº 1**, de 09 de agosto de 2017. N. 159, Seção 1, p. 37. Disponível em: <http://www.dpu.def.br/images/stories/Infoleg/2017/08/18/resol_mj.pdf>. Acesso em: dez. 2017.

BRASILEIRO intimida frentista haitiano - Redação NT. Canal no YouTube *NT Jornalismo*. Jornalismo Novo Tempo (12 min 21 seg). Vídeo publicado em 18 de jun de 2015. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ZUfcgbX_JOI. Acesso em: jan. 2019

CARNEIRO, W. P. **O conceito de proteção no Brasil: o artigo 1 (1) da Lei 9.474/97**. In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97. Editora Quartier Latin do Brasil. São Paulo, inverno de 2017.

COIMBRA, C. M. B. **Direitos Humanos e Criminalização da Pobreza**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, VIOLÊNCIA E POBREZA: a situação de crianças e adolescentes na América Latina hoje, 1., 2006. Anais...Niterói: UERJ, 2006.

COMITÊ SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA, **General comment n. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin**, 2005, CRC/GC/2005/6. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>. Acesso em nov. de 2018.

_____. General Comment n. 12. **The right of the child to be heard**. 51^a seção, 2009. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.pdf>. Acesso em: 13 de nov. 2018.

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 139, de 17 de março de 2010. Dispõe sobre os **parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil**, e dá outras providências.

_____. Recomendação do CONANDA sobre a **Prioridade Absoluta de crianças e adolescentes migrantes**. Disponível em: <https://www.direitodacrianca.gov.br/documentos/recomendacao-do-conanda-sobre-a-prioridade-absoluta-de-criancas-e-adolescentes-migrantes>. Acesso em março de 2019.

CONDE, S. F.; ALCUBIERRE, K. S. L. **Sentidos e percepções de crianças migrantes em Florianópolis**. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 358-368, maio/ago. 2018.

CORRÊA, U. M. **Políticas em Atenção a Refugiados e Imigrantes no Estado do Rio de Janeiro**. In: COLETIVO MIGRAÇÃO RIO. A presença do migrante no Rio de Janeiro: o olhar das instituições. Rio de Janeiro: Associação Scalabrini a Serviços dos Migrantes, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Parecer Consultivo OC21/2014**, de 19 de agosto de 2014, solicitado pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai. Direitos e Garantias de Crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf.

COSTA, B. L. S; MORAIS, I. D. M; SENNA, M. C. M. **Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Assistência Social: Análise de uma experiência**. 5º Encontro Internacional de Política Social 12º Encontro Nacional de Política Social Tema: "Restauração conservadora e novas resistências" Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017.

COUTINHO, L. M. M. **Migrantes Ambientais: Quem são e como juridicamente protegê-los?** In: Galindo, G. R. B. Migrações, deslocamentos e direitos humanos –1. ed. –Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015.

CUNHA, G., ALMEIDA, G. **Direito Internacional dos Refugiados**. In: PIOVESAN, Flávia. Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos Anotado. Editora dpj, São Paulo, 2008.

CUSTÓDIO, A. V. **As atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente para controle e efetivação de políticas**

públicas. In: Marli Marlene Moraes da Costa; Mônia Clarissa Hennig Leal. (Org.). *Direitos Sociais & Políticas Públicas: Desafios contemporâneos.* 1ed. Santa Cruz do Sul - RS: EDUNISC, 2015, v. 15, p. 7-23.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando?** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. **Conclusões e Recomendação, de 22 de novembro de 1984.** Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena. Acesso em set. 2017.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Mutirão da Defensoria Pública garante vagas em creches do município.** Site Oficial da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. 16 de fevereiro de 2019 às 15:30. Disponível em: Acesso em: abril de 2019

DESLANDES, S. F. **Análise do discurso oficial sobre a humanização da assistência hospitalar.** *Ciência & Saúde Coletiva*, 9(1): 7-14, 2004.

DESLANDES, S. F.; BARCINSKI, M. **Família Contemporânea e Violência: significados e práticas de atendimento.** In: Leny A. Bomfim. (Org.), *Família Contemporânea e Saúde: Significados, Práticas e Políticas Públicas.* Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

ENTREVISTA de Bolsonaro à TV americana Fox News. Canal no YouTube *BravoZZ* (12 min 39 seg). Vídeo publicado em 21 de mar de 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SC40iyBB6jo>. Acesso em: fev. de 2019.

FAQUIN, E. S; LANZA, L. M. B. **Imigrantes e seus “Acessos” às Políticas de Seguridade Social: reflexões acerca da Região Metropolitana de Londrina/PR.** *O Social em Questão - Ano XXI - nº 41 - Mai a Ago/2018.*

FARIAS, R. **Concepções e atuações diante da interrupção da gestação prevista em lei na perspectiva dos assistentes sociais de unidades de saúde do município do Rio de Janeiro.** 219 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

FONSECA, C. **Da circulação de crianças à adoção internacional: questões de pertencimento e posse.** UFRGS: Cadernos Pagu – Dossiê: Repensando a Infância, 2006. p. 11-43.

FONTES, V. **Brasil e o capital imperialismo.** Teoria e História. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FRASER, N. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”.** Revista Cadernos de Campo, São Paulo, n. 14/15, p. 1-392, 2006.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2018.** Disponível em: https://observatorio3setor.org.br/wp-content/uploads/2018/04/cenario_da_infancia_2018_internet.pdf. Acesso em março de 2019.

FUZIWARA, A. S. **Lutas sociais e direitos humanos da criança e do adolescente: uma necessária articulação.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 115, p. 527-543, jul./set. 2013.

GASPAR, M. G.; GASPAR, B. L.. **A inclusão política do estrangeiro: uma abordagem comparativa.** Revista Em Tempo - Marília - v. 13 - 2014, p. 11-23.

GERALDO, E. **A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil.** Cad. AEL, v.15, n.27, 2009.

GIL, A. C. **Estudo de Caso.** São Paulo: Atlas, 2009.

GOMARASCA, P. **Direito de excluir ou dever de acolher? A migração forçada como questão ética.** Rev. Interdiscip. Mobil. Humana, Brasília, v. 25, n.50, ago. 2017, p. 11-24.

GOMES, N. L. **Educação e Relações Raciais: refletindo sobre algumas estratégias de atuação.** In: MUNGANA (org.). Superando o Racismo na Escola. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

GONÇALVES, R. **Quando a questão racial é o nó da questão social.** Revista Katálisis, Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 514-522, set./dez. 2018.

GUERRA, S.; EMERIQUE, L. M. B. **O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o Mínimo Existencial.** Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, nº 9 - Dezembro de 2006.

HAMMARBERG, T. **The UN Convention on the rights of the child: and how to make it work.** Human Rights Quarterly, Baltimore, n. 12, p.97-105, 1990.

HARVEY. D. **O Novo Imperialismo.** Editora Loyola. São Paulo, 2014.

INFOPEN. **Levantamento Nacional de informações penitenciárias - Atualização junho 2016.** Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf. Acesso em março de 2019.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Indicadores do IBGE.** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Terceiro Trimestre de 2018 (out.-dez. 2018). Publicado em 22/02/2019. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2018_4tri.pdf. Acesso em março de 2019.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Atlas da Violência 2017.** Rio de Janeiro, junho de 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf. Acesso em março de 2019.

_____. **Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil.** Série Pensando o Direito nº 57. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília, 2015.

ISHIZUKA, M. F; BRULON, V. **A integração local dos congoleses refugiados e solicitantes de refúgio no Rio de Janeiro.** Administração Pública e Gestão Social, 11 (1), jan.-mar 2019, p. 57-68.

JUBILUT, L. L; MADUREIRA, A. L. **Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30.** REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.

KAZLOWSKA, A. G.; PHILLIMORE, J. **Introduction: rethinking integration. New perspectives on adaptation and settlement in the era of super-diversity.** Journal of Ethnic and Migration Studies, 179-196/ Published on line: 16 aug. 2017.

KRASNER, S. D. **Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como variáveis intervenientes.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.

LACERDA, A. L, GAMA, C. F. P. S. **O solicitante de refúgio e a soberania moderna: a identidade na diferença.** Lua Nova, São Paulo, 97: 53-80, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n97/0102-6445-ln-97-00053.pdf>. Acesso em março de 2019.

LIGA DAS NAÇÕES. **Declaração de Genebra dos Direitos da Criança. 1924.** Disponível em: <http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm>. Acesso em 18 de outubro de 2018.

LOPEZ-CONTRERAS, R. E. **Interés Superior de los niños y niñas: definición y contenido.** Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 13 (1), pp. 51-70, 2015.

MACHADO, L. W. **As Grandes Potências em Direção aos Recursos Naturais Subsaarianos: Participação nos Conflitos Locais.** Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/PEPI DISSERTAO__LETICIA_WITTLIN_MACHADO.pdf. Acesso em: nov. 2017.

MACHEL, G. **Relatório de Graça Machel no seguimento da Resolução 48/157 da Assembleia Geral das Nações Unidas.** Doc. A/51/306 de 28 de Agosto de 1996. Disponível em: https://www.unric.org/html/portuguese/peace/Graca_Machel.htm. Acesso em: jan. 2019.

MADEIRO, C. **Com redução de 543 mil beneficiários em 1 mês, Bolsa Família tem maior corte da história.** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/11/bolsa-familia-reduz-543-mil-beneficios-em-1-mes-programa-tem-maior-corte-da-historia.htm>. Acesso em março de 2019.

MANGANA, R. **Aylan Kurdi como imagem-despertador da crise dos refugiados: o enquadramento da imprensa ibérica.** Estudos em Comunicação nº 26, vol. 2, 61-79, maio de 2018.

MANSO, F. V., GONÇALVES, L. L. **Dossiê Criança e Adolescente 2018.** Rio Segurança, Rio de Janeiro, 2018.

MARTUSCELLI, P. N. **A Proteção Brasileira para Crianças Refugiadas e suas Consequências**. REMHU - Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXI, n. 42, p. 281-285, jan./jun. 2014.

_____. **Crianças desacompanhadas na América Latina: reflexões iniciais sobre a situação na América Central**. Revista Bauru, v. 5, n.1, p. 77-96, jun. 2017-a.

_____. **Há políticas públicas para crianças refugiadas no Brasil?** In: JUBILUT, L. L., FRINHANI, F. M. D., LOPES, R. O. Direitos Humanos e vulnerabilidades em políticas públicas. Editora Universitária Leopoldianum, Universidade Católica de Santos, Santos, 2017.

_____. **Infância como categoria de perseguição? Crianças refugiadas e proteção internacional**. In: **Migrantes forçados: conceitos e contextos**. Líliana Lyra Jubilut, Fernanda de Magalhães Dias Frinhani, Rachel de Oliveira Lopes, organizadoras. – Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2018.

_____. **O Paradoxo da globalização e a migração infantil: algumas reflexões**. In: VASCONCELOS, A. M. N.; BOTEGA, T. (Org.). Política Migratória e o paradoxo da globalização. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2015.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I, volume 2, Editora Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 27ª ed., 2014.

MELLO, L.; GONÇALVES, E. **Diferença e interseccionalidade: notas para pensar práticas em saúde**. Revista CRONOS, v. 11, n.2, 2010.

MERCADO DO CACAU. **Costa do Marfim: as crianças tristes do Cacao**. 16/06/2016. Disponível em: <http://mercadodocacau.com/artigo/costa-do-marfim-as-criancas-tristes-do-cacau>>. Acesso em março de 2018.

MIGRAMUNDO. **Qual o caminho dos pedidos de refúgio no Brasil?** 2018. Disponível em: <https://migramundo.com/qual-o-caminho-dos-pedidos-de-refugio-nobrasil/>. Acesso em: 29 dez. 2018.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Editora Vozes, Petrópolis, 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Conselho Nacional de Assistência Social**. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2012.

_____. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes**. Brasília, junho de 2009.

_____. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Reimpressão 2014.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MORA, L. “**Livro II- Parte Especial, Título I – Da política de atendimento, capítulo I – Disposições Gerais, artigo 86**”. In: CURY, Munir. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. Comentários Jurídicos e Sociais. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MORAES, A. L. Z. **A Formação da Política Imigratória Brasileira: da colonização ao Estado Novo**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS – Volume Especial, 2014.

MOREIRA, J. B. **A questão dos refugiados nos contextos latino-americanos e brasileiro**. V Simpósio dos pós-graduandos em ciência política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

_____. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. Tese (Doutorado) – 377 f. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Unicamp: Campinas, 2012.

_____. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local**. REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, Ano XXII, n.43, p. 85-98, jul./dez.2014.

MOREIRA, J. B.; SALA, J. B. **Migrações forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes**. In: Lílíana Lyra Jubilut, Fernanda de Magalhães Dias Frinhani, Rachel de Oliveira Lopes, organizadoras. – Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2018.

MOTA, A. E. **Questão social e serviço social: um debate necessário**. In: MOTA, A. E. (org). O mito da Assistência Social. Ensaio sobre o Estado, Política e Sociedade. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MOULIN, C. **Entre liberdade e proteção: refugiados, soberanos e a lógica da gratidão**. 33º Encontro Anual da ANPOCS, GT Migrações Internacionais, Caxambu, 29 de outubro 2009.

NAVIA, A. F. **Êxodos e refúgios: Colombianos refugiados no sul e sudeste do Brasil**. Tese (Doutorado) - 405 f. Programa de Pós-graduação em Antropologia Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2014.

NEVES, A. V. **Espaços públicos e participação: os riscos de despolitização da participação na sociedade brasileira** (p.11-36). In: Cultura política e Democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo. RJ. ED. Gramma, 2008.

NETO, H. P. **O Erguimento de Barreiras à Migração e a Diferenciação dos “Direitos à Mobilidade”**. REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana. Ano XVI - Número 31 - 2008.

NETTO, J. P. **Cinco notas a propósito da questão social**. Temporalis. Revista da ABEPSS, Brasília, v.2, n.3, 2001.

_____. **Transformações societárias e Serviço Social**. Serviço Social e Sociedade nº 50. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. **Uma face contemporânea da barbárie**. In: III Encontro Internacional “Civilização ou Barbárie”, Serpa, 30-31 out./ 1º nov. 2010. Disponível em: <https://pcb.org.br/portal/docs/umafacecontemporaneadabarbarie.pdf>. Acesso em 16 de setembro de 2017.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

OBOLER, S. **Direitos Humanos, dissidência e a construção de uma cidadania substantiva: imigrantes latinos nos Estados Unidos**. In: PAIVA, Angela (org.). Direitos Humanos em seus desafios contemporâneos. Editora PUC Rio: Pallas, 2012.

ONU BRASIL. **Cerca de 68 milhões de meninas e mulheres sofrerão mutilação genital até 2030, diz Fundo de População da ONU**. 06/04/2018-a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/cerca-de-68-milhoes-de-meninas-e-mulheres-sofrerao-mutilacao-genital-ate-2030-diz-fundo-de-populacao-da-onu/>. Acesso em 16 de nov. de 2018.

ONU BRASIL. **ONU alerta para estigma e exclusão social contra pessoas albinas.** 13/06/2018-b. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-alerta-para-estigma-e-exclusao-social-contra-pessoas-albinas/>. Acesso em 17 de nov. 2018.

ONU BRASIL. **ONU: 357 milhões de crianças vivem em zonas de conflito - aumento de 75% em duas décadas.** 09/03/2018-c. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-357-milhoes-de-criancas-vivem-em-zonas-de-conflito-aumento-de-75-porcento/>. Acesso em abril de 2018.

ONU BRASIL. **ONU organiza debate erradicação da Mutilação Genital Feminina.** 04/02/2016. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/02/COMUNICADO_ONU_Mutilacao_Genital_Femina.pdf. Acesso em 16 de nov. de 2018.

ONU BRASIL. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/pnud/>. Acesso em: fev. 2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**, 1959.

ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** Adotada pela Assembleia Geral da ONU. Estados Unidos, Nova York, 1989.

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).** Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em abril de 2018.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA). **Convenção da Organização de Unidade Africana.** Que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África. 10 de setembro de 1969. Disponível em: http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso em março de 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Brasil nº2 - **Monitoramento do fluxo migratório venezuelano com ênfase em crianças e adolescentes.** Displacement Tracking Matrix (DTM), 2018. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/monitoramento_fluxo_migratorio_venezuelano.PDF#page=1&zoom=auto,-107,848. Acesso em janeiro de 2019.

_____. **Glossário sobre Migração nº 22**. Genebra, OIM, 2009. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em fev. 2019.

ORTIZ, F. G. **Serviço Social e Trabalho Interdisciplinar**. In: MOTA, A. E. (Org). *As Ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

PASTORINI, A. **A categoria questão social em debate**. São Paulo, Cortez, 2007.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social: temas e questões**. 3 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

PEREIRA, T. S. **Direito da Criança e do Adolescente: uma proposta interdisciplinar**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

POGGI, T. **Neofacismo, violência e coerção – a outra face da democracia e da sociedade civil** (Capítulo 5). In: *Sociedade Civil: Ensaio Teóricos* PAULA, D. A. de, MENDONÇA, S. R. (orgs). Editorial Paco, 2013. .

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **Educação em Números**. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/educacao-em-numeros>. Acesso em março de 2019.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Acolhimento para Imigrantes**. 10/12/2014. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/crai/index.php?p=186982. Acesso em: dez. 2017.

REIS, R. R. **Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais**. RBC Bol. 19, n 55, junho/ 2004.

REVUZ, C. **A língua estrangeira entre o desejo de um outro lugar e o risco do exílio**. In: Signorini, Inês (org). *Língua(gem) e identidade*. São Paulo, Mercado de Letras, 1998.

RIBEIRO, J. D. **Por um pedaço de terra ou de paz - crianças refugiadas no Brasil**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016. Disponível em: https://issuu.com/juliadolceribeiro/docs/ilovepdf_merged. Acesso em 16 de março de 2019.

RIBEIRO, A. C. P. de C.; FERREIRA, L. T. H. **Crianças migrantes desacompanhadas nas Américas: a base jurídica da Corte Interamericana e o estudo de caso do Brasil e dos EUA.** In: GALINDO, George R. B. (Org.). Migrações, deslocamentos e direitos humanos. 1. ed. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015. p. 106-122.

RISSON, A. P.; MATSUE, R. Y.; LIMA, A. C. C. **Atenção em saúde aos imigrantes haitianos em Chapecó e suas dimensões étnico-raciais.** Revista O Social em Questão. Nº 41, 2018.

RIZINNI, I.; KAUFMAN, N. H. **Entre a Garantia de Direitos Humanos e a Realidade de Vida das Crianças e Adolescentes em Âmbito Internacional.** Saúde e Direitos Humanos, v. 4, n.4, p. 7-26, 2007.

RIZINNI, I. **Infância e globalização: Análise das transformações econômicas, políticas e sociais.** Arquivos Brasileiros de Psicologia, v. 58, n. 2, 2006.

RIZZINI, I.; THAPLIYAL, N.; PEREIRA, L. **Percepções e experiências de participação cidadã de crianças e adolescentes no Rio de Janeiro.** Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 164-177 jul./dez. 2007.

ROCHA, R. R., MOREIRA, J. B. **Regime Internacional para refugiados: mudanças e desafios.** Ver. Sociol. Polít., Curitiba, v.18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

RODRIGUES, T. F.; COSTA, L. L. **As controvérsias do casamento infantil entre refugiados na Europa: uma análise sob a perspectiva do Direito Internacional.** In: TENORIO, V. W. A.; FALCÃO, W. H. M. M. Crianças, infância e conflitos armados: Análises das conjunturas global e regionais. Erechim: Editora Deviant, 2017.

ROJAS, A. G. **Caravana de migrantes: Exaustos e famintos, milhares de hondurenhos chegam ao México rumo aos EUA 'em busca de emprego e segurança.** 20 de outubro de 2018. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45926416>. Acesso em dez. 2018.

ROSEMBERG, F.; MARIANO, C. L. S. **A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões.** Caderno de Pesquisa. São Paulo, v.40, n. 141, p. 693-728, set./dez. 2010.

SALIDO, R. **Vendas da indústria de armas disparam nos Estados Unidos.** 14/01/2018. Disponível em:

<https://exame.abril.com.br/economia/vendas-da-industria-de-armas-disparam-no-governo-trump/>. Acesso em abril de 2018.

SANCAST. **Setor Anexo de Atendimento a Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas de Tráfico de Pessoas**. Disponível em: <https://sites.google.com/view/sanecast/página-inicial>. Acesso em: abril de 2019.

SANCHEZ, R. M.; CICONELLI, R. M. **Conceitos de Acesso à Saúde**. Rev. Panam Salud Publica 31(3), 2012.

SARTORETTO, L. M. **Direitos dos refugiados: Do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo**. Arquipélago editorial, Porto Alegre, 2018.

SARTI, C. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SEM AUTOR (S/A). **Mães imigrantes nos EUA rejeitam uso do termo “bebê âncora”**. Site do Exame. 28 ago 2015, 17h08. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/maes-imigrantes-nos-eua-rejeitam-uso-do-termo-bebe-ancora/>. Acesso em: dez. 2018.

SAVE THE CHILDREN. **The War on Children: Time to end grave violations against children in conflict**. 2018. Disponível em: <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/publicazioni/war-children.pdf>. Acesso em nov. 2018.

SERRA, M. **O Brasil de muitas mães: aspectos demográficos da circulação de crianças**. 146 f. Tese (Doutorado). IFCH - Unicamp, Campinas, 2003.

SEVERO, F. G. **O procedimento de solicitação de refúgio no Brasil à luz da proteção internacional dos Direitos Humanos**. Revista da Defensoria Pública da União, n. 8, p. 33-56, Brasília, 2015.

SIQUEIRA, A. O. **Programa Bolsa Família: autonomia ou legitimação da pobreza?** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) 107f. - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

SOTTOMAYOR, F. **Donald Trump volta a defender separação de famílias na fronteira com o México**. 14/10/2018. Disponível em: <https://www.msn.com/pt-pt/noticias/sociedade/donald-trump-volta-a->

defender-separa%C3%A7%C3%A3o-de-fam%C3%ADlias-na-fronteira-com-o-m%C3%A9xico/ar-BBOIGSY. Acesso em: 12 de dez. 2018.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA FILHO, R. de; GURGEL, C. **Gestão Democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016 (Biblioteca Básica de serviço Social, v.7).

SPOSATI, A. **Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS**. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015.

STANFIELD II, J. **Direitos humanos e os extremos polares do “branco puro” e do “negro puro” em sociedades com legado escravista: Brasil, Estados Unidos e África do Sul**. In: PAIVA, Angela Randolpho (org). Direitos humanos: em seus desafios contemporâneos. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2012.

TABAK, J.; CARVALHO, L. **Responsibility to Protect the future: children on the move and the politics of becoming**. Global Responsibility to protect, v. 10, p. 199-142, 2018.

TEIXEIRA, E. C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Salvador: AATR-BA, 2002.

TODA a verdade, Tanzânia, Os albinos fantasmas. Canal do YouTube “Tav Docs”. Documentário exibido pelo canal português “Sic Notícias”. (45 min. 39 seg.). Publicado em 15 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YtXkLgNABQA>. Acesso em: nov. 2019

TOMAZELLI, I.; RODRIGUES, E. **Educação teve o maior corte de recursos na 'tesourada' do governo**. 29 de março de 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,educacao-teve-o-maior-corte-de-recursos,70002773220>. Acesso em abril de 2019.

TORRES, L. **Secretário de Educação do RJ admite que não tem vaga para todos os estudantes**. 18/02/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/02/18/secretario-de-educacao-do-rj-admite-que-nao-tem-vaga-para-todos-os-estudantes.ghtml>. Acesso em março de 2019.

TRAVASSOS, C.; MARTINS, M. **Uma revisão sobre os conceitos de acesso e utilização dos serviços de saúde**. Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro, 2004, v. 20, n.2, p. 27-34.

UNESCO. **Global Education Monitoring Report 2019: Migration, Displacement and Education – Building Bridges, not Walls**. Paris, UNESCO, 2018. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002658/265866E.pdf>. Acesso em 02 de dez. de 2018.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Aprendendo com a experiência: 1946 – 1979**. Disponível em: <https://wcmprod.unicef.org/stories/learning-experience-1946-1979>. [sem data] Acesso em 18 de outubro de 2018.

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Situação Mundial da Infância**. 2009. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/sowc_20anosCDC.pdf Acesso em: 20 de outubro de 2018.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation**. May. 2017. Disponível em: https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2017/05/UNICEF_A_child_is_a_child_May_2017_EN.pdf. Acesso em 17 de nov. de 2018.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Children Accused of Witchcraft: An anthropological study of contemporary practices in Africa**, Apr. 2011. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4e97f5902.html>. Acesso em 18 nov. 2018.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Progress for Every Child in the SDG era**. March 2018. Disponível em: https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2018/03/Progress_for_Every_Child_V4.pdf. Acesso em 25 de nov. de 2018.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **The Right of the Child to Family Reunification**. May 2016-a. Disponível em: https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org.eca/files/ADVOCACY_BRIEF_Family_Reunification_13_10_15.pdf. Acesso em novembro de 2018.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Uprooted in Central America and Mexico: Migrant and refugee children face a vicious**

cycle of hardship and danger. August, 2018. Disponível em: https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_Child_Alert_2018_Central_America_and_Mexico.pdf. Acesso em 06 de dez. de 2018.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Uprooted: The Growing Crisis For Refugee And Migrant Children**, set. 2016. Disponível em: https://www.unicef.org/publications/files/Uprooted_growing_crisis_for_refugee_and_migrant_children.pdf. Acesso em: 16 nov. 2018.

VEDOVATO, L. R. BAENINGER, R. A. **A distante regulamentação da acolhida humanitária.** 01 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/distante-regulamentacao-da-acolhida-humanitaria-01042018>. Acesso em abril de 2018.

VENTURA, D. **Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe, diz especialista.** Carta Capital, 24 de novembro de 2017. Entrevista concedida a Carta Capital. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista/>. Acesso em jan. de 2019.

VERGNE, C. M.; VILHENA, J.; ZAMORA, M. H.; ROSA, C. M. **A palavra é genocídio: a continuidade de práticas racistas no Brasil.** Psicologia e Sociedade, pp. 516-528, 2015.

VITOR, F. **Bolsonaro vê imigrantes como “ameaça” e chama refugiados de “a escória do mundo”.** (Entrevista). Jornal Opção, Edição 2097. 18/09/2015 10:45. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/bolsonaro-ve-imigrantes-como-ameaca-e-chama-refugiados-de-a-escoria-do-mundo-46043/>. Acesso em: fevereiro de 2019.

ZAMORA, M. H. R. N. **Desigualdade racial, racismo e seus efeitos.** Fractal: Revista de Psicologia, 24 (3), 2012.

WALLIN, C. **Por que a Dinamarca discute negar cidadania a quem recusar aperto de mão.** BBC — Estocolmo. Site do G1. 28/09/2018 09h01 Atualizado há 8 meses. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/09/28/por-que-dinamarca-discute-negar-cidadania-a-quem-recusar-aperto-de-mao.ghtml>. Acesso em: fevereiro de 2019.

6 Anexos

6.1 Roteiro de entrevista

Roteiro de entrevista com o representante da instituição que atende criança e adolescente refugiada e solicitante de refúgio.

Pesquisa: Crianças e Adolescentes refugiados e solicitantes de refúgio no município do Rio de Janeiro: desafios e perspectivas para a proteção social.

Dados pessoais:

Nome:

Idade:

Formação:

Cargo/função:

Tempo no cargo/função:

Entrevista

1. Quais referências documentais que os profissionais desta instituição conhecem e quais que utilizam no atendimento de crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio?
2. O que acontece quando a criança e o adolescente refugiado chegam ao serviço? Como é feito este atendimento?
3. Quem mais encaminha para esta instituição crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio?
4. Para quais instituições do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) estas crianças e adolescentes são encaminhados?
5. O que acontece quando a instituição se depara com atendimento de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhadas e separadas de suas famílias?

6. Como são feitas as articulações com as instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos?
7. Quais as dificuldades enfrentadas pelos profissionais na instituição no atendimento de crianças e adolescentes refugiados e solicitantes de refúgio?
8. Quais as dificuldades enfrentadas por estas crianças e adolescentes para acesso aos serviços públicos?
9. Como a instituição tem preparado seus profissionais para o atendimento de crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio?
10. Quais são as atividades desenvolvidas pela instituição para o atendimento de crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio?
11. Há alguma informação que queira acrescentar sobre este assunto que ainda não tenha sido dita?

6.2 Termo de consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado Senhor (a) _____, você está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada **Crianças e Adolescentes refugiados e solicitantes de refúgio: desafios e perspectivas para a proteção social**, de responsabilidade de Roberta Gomes Thomé, Mestranda em Serviço Social, supervisionada pela professora Dra. Ariane Rego de Paiva do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC – Rio).

O projeto de pesquisa apresenta como objetivo geral analisar os desafios e perspectivas da proteção social de crianças e adolescentes refugiados e solicitantes de refúgio que estão no município do Rio de Janeiro à luz da atuação dos atores governamentais e não governamentais que compõem a proteção social.

Os resultados dessa pesquisa contribuirão para colaborar com o estudo da temática estimulando profissionais e estudantes engajados na luta pela garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes refugiadas. Logo, permitirá a identificação de questões a serem enfrentadas pelos profissionais, buscando a permanente qualificação do trabalho e das políticas sociais.

Informamos que a pesquisa não implica em benefício aos respondentes e estes poderão se negar a responder perguntas caso considerem que há riscos aos dados confidenciais da instituição e às relações de trabalho com superiores hierárquicos, além de sentirem desconforto ao falar. A contribuição dos (as) entrevistados é extremamente relevante para condução e elaboração da referida discussão. Caso concorde em participar da pesquisa fica implícito por meio deste que estará ciente do caráter voluntário da participação na entrevista. A qualquer momento o (a) participante pode se recusar a responder qualquer pergunta ou desistir de participar e retirar seu consentimento. A recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição. Sua participação não importará em nenhum custo ou quaisquer compensações financeiras.

As informações serão coletadas através de um roteiro de entrevista semiestruturada a fim de conhecer o trabalho desenvolvido pela instituição no atendimento a crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio. O questionário será preenchido pela pesquisadora, no ambiente de trabalho do entrevistado em horário marcado que não prejudique a atividade laboral. Os questionários, armazenados em arquivos na PUC-Rio serão destruídos após o período de cinco anos.

As respostas serão tratadas de forma anônima e confidencial, isto é, em nenhum momento, será divulgada a identificação dos participantes durante ou após o estudo, nem os órgãos que representam. No entanto, os participantes, por serem representantes das instituições, poderão ser identificados durante as entrevistas. Desta forma, serão atribuídos, na dissertação, nomes fictícios ou numeração aos participantes e as entidades de forma a não identificá-los.

Os dados coletados serão utilizados apenas nessa pesquisa e os resultados divulgados em eventos e/ou revistas científicas, sempre em formato de números apurados para o conjunto dos participantes da pesquisa, isto é, sem revelar seu nome, instituição ou qualquer informação relacionada à sua privacidade.

O pesquisador responsável que também assina esse documento, compromete-se a conduzir a pesquisa de acordo com o que preconiza as Resoluções 466/12 de 12/06/2012 e Resolução 510/16 – CNS, que tratam dos preceitos éticos e da proteção as participantes da pesquisa.

Após esclarecimentos acima, caso aceite que o Sr. (a) participe da pesquisa deverá rubricar e assinar esse documento em duas vias, sendo a primeira de guarda e confidencialidade do pesquisador responsável e a segunda ficará sob sua responsabilidade para quaisquer fins.

Em caso de dúvidas a respeito desta pesquisa, serão garantidas todas as informações a qualquer momento. O (a) Sr. (a) poderá entrar em contato com a pesquisadora, Roberta Gomes Thomé, através do telefone celular (21) 98072-8280 ou do e-mail robertagthome@gmail.com, bem como com sua orientadora Ariane Rego de Paiva através do telefone do Departamento do Serviço Social da PUC-Rio 3527-1290 ou e-mail: arianerpaiva77@hotmail.com. Poderá também comparecer no Comitê de Ética em Pesquisa (CEPq) da PUC Rio situado no endereço Rua Marquês de São Vicente 225 – Prédio Kennedy, 2º andar – Gávea – Rio de Janeiro -RJ

Eu, _____,

RG

n° _____ abaixo assinado (a), concordo com a minha participação

voluntária nesta pesquisa. Declaro que li e compreendi todas as informações referentes _____ a

este estudo, os procedimentos a serem realizados e a garantia de confidencialidade.

(Assinatura do Participante)

(Data)

(Nome do/a pesquisador/a responsável)

(Data)

Dados para contato
Telefone fixo: ()
Telefone celular: ()
E-mail:

6.3 Termo de Uso de Imagem e Voz

TERMO DE USO DE IMAGEM E VOZ

Eu, abaixo assinado e identificado, autorizo o uso da minha voz para compor o projeto de pesquisa intitulado “**Crianças e Adolescentes refugiados e solicitantes de refúgio: desafios e perspectivas para a proteção social**”, da pesquisadora Roberta Gomes Thomé sob orientação da professora Ariane Rego de Paiva, do Programa de Mestrado Acadêmico do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

A presente autorização abrange apenas gravação para a entrevista semiestruturada do supracitado projeto de pesquisa, assegurado o sigilo da identidade do entrevistado/a conforme prevê o Termo de Consentimento Livre Esclarecido.

Por esta ser a expressão da minha vontade declaro que autorizo o uso acima descrito e assino a presente autorização.

Rio de Janeiro, ____ de _____ de 20__.

Assinatura