



A (IN) SUFICIÊNCIA DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DESTINADO ÀS CRIANÇAS MIGRANTES E REFUGIADAS DIANTE DA DUPLA VULNERABILIDADE QUE AS ACOMETE

THE MIGRANT AND REFUGEE CHILDREN'S SYSTEM (IN) SUFFICIENCY REGARDING ITS DOUBLE VULNERABILITY

Catherine de Oliveira¹

Natália Selma Köhler²

Resumo: O presente trabalho tem como tema a análise da (in) suficiência do sistema de proteção destinado às crianças migrantes e refugiadas diante da dupla vulnerabilidade que as acomete. O sistema de proteção analisado, neste trabalho, compreende a proteção legislativa internacional e nacional que se dá a essas crianças e as políticas públicas voltadas a elas. A dupla vulnerabilidade das crianças migrantes e refugiadas é apresentada, neste trabalho, sob duas formas, a primeira refere-se à própria condição de criança, que por si só já demonstra a necessidade de observância à doutrina da proteção integral, e a segunda refere-se à condição de migrantes e refugiadas, o que insere no contexto de vida dessas crianças empecilhos ainda maiores do que os já experimentados pelas crianças nacionais. Diante disso, questiona-se no seguinte sentido: o Brasil tem adotado políticas públicas que atendam às necessidades básicas delas? Para tanto, objetiva-se analisar a proteção dada a esses infantes, bem como averiguar as mudanças legislativas promovidas com o advento da nova lei de migrações e, por fim, averiguar as políticas públicas voltadas a elas no Brasil. Com vistas a responder o questionamento proposto, utiliza-se como método de abordagem o dedutivo, como métodos de procedimento o histórico e o comparativo e as técnicas de pesquisa utilizadas foram a bibliográfica e notícias de organizações não governamentais e sociedade civil que prestam assistência para pessoas na condição de migrante e refugiado. Os resultados parciais mostram que há ações específicas de atendimento às necessidades das crianças migrantes e

¹ Acadêmica do 10º semestre do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: cathe.of@gmail.com

² Acadêmica do 10º semestre do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: nati_kohler@hotmail.com

refugiadas, no entanto, ainda são escassas e demonstram uma atuação mais forte da sociedade civil e organizações não governamentais do que propriamente do Estado.

Abstract: This paper aims to analyze the (in) sufficiencies of the system of protection destined to migrant and refugee children, considering the double vulnerability that they suffer. It then analyses migrant and refugee children's legislative protection, both national and international, and public policies towards them. The double vulnerability is presented in two ways. The first is about the condition of being a child. Just for this fact it is necessary an integral protection. The second relates to the condition of being both a migrant and a refugee, what turns its lifes even harder than the national ones. In this context, this paper seeks to answer the following question: has Brazil been taken public policies that attends the basic necessities of migrant and refugee children? In order to do this, it analyses both international and national protection for those children, legislative changes promoted by the new Brazilian migrant law and public policies focused on them. The paper uses the deductive method and the comparative and historical procedure methods. It also uses bibliography review and both NGO's and civil society news that assist migrant and refugee people. The partial results shows that there are specific public policies focused on migrant and refugee children, although, they are still scarce and prevails on the NGO's and civil society sector to the detriment of the state.

Palavras-chave: Crianças migrantes e refugiadas. Dupla vulnerabilidade. Políticas públicas. Proteção legislativa internacional e nacional. Proteção integral.

Keywords: Double vulnerability. Integral Protection. International and national protection. Migrant and refugee children. Public policies.

INTRODUÇÃO

A vulnerabilidade da condição de migrante e refugiado abrange muitos sentidos, à medida que são inúmeras dificuldades que perpassam, além de terem que lidar com um novo idioma, uma nova cultura e todos os transtornos que envolvem a mudança de um país para o outro, também precisam lidar, muitas vezes, com o estigma e repulsa dos nacionais. Isso ocorre porque refugiados são as pessoas que

estão fora de seu país natal devido a fundados temores de perseguição relacionados a conflitos armados, questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política, como também devido à violação grave e generalizada de direitos humanos.

A situação é ainda agravada quando se trata de crianças migrantes e refugiadas, pois além das dificuldades que já foram expostas também há a própria condição de criança, demandando uma proteção e cuidados maiores. Em virtude dessa situação, questiona-se o seguinte: o Brasil tem adotado políticas públicas que atendam às necessidades básicas dessas crianças?

Para responder este questionamento, tem-se como objetivo geral analisar as políticas públicas existentes para crianças migrantes e refugiadas, no Brasil. Como objetivos específicos pretende-se analisar a proteção nacional e internacional que se dá às crianças nessas condições, além de expor as mudanças legislativas ocorridas por meio da nova lei de migrações, que permite observar o migrante como um sujeito de direitos, em consonância com a Constituição Federal Brasileira de 1988, superando a antiga doutrina de segurança nacional de observância do migrante como uma ameaça.

Para tanto, utiliza-se como método de abordagem o método dedutivo, pois se parte de uma análise genérica de legislação e proteção dada às crianças migrantes e refugiadas para uma análise mais específica da condição delas, a fim de averiguar a proteção que se dá em âmbito nacional. Já como métodos de procedimento, utilizam-se o método histórico, a fim de analisar as mudanças legislativas ocorridas e também o método comparativo, a fim de comparar a proteção que se dá em âmbito internacional com a proteção que se dá em âmbito nacional. Como técnicas de pesquisa são utilizadas revisões bibliográficas, bem como análises de organizações não governamentais e sociedade civil que prestam assistência para pessoas na condição de migrante e refugiado. Para tanto, na primeira seção analisa-se a proteção internacional e nacional dada às crianças migrantes e refugiadas, já na segunda seção, analisam-se as mudanças trazidas com a nova lei de migrações e as políticas públicas. Ressalta-se que a importância deste trabalho mostra-se ainda mais evidente, na atualidade, diante do crescente fluxo migratório e das situações de refúgio.

1 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL E NACIONAL DADA ÀS CRIANÇAS MIGRANTES E REFUGIADAS

Busca-se, na presente seção, abordar os principais dispositivos de direitos humanos e proteção, no âmbito internacional e nacional, de pessoas migrantes e refugiadas, com atenção especial às crianças refugiadas e à doutrina de proteção integral, tendo em vista sua condição de dupla vulnerabilidade. Objetiva-se, também, abordar o contexto histórico desses mecanismos de proteção.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, na metade do século XX, diante de todos os horrores praticados contra seres humanos e do quadro de pessoas em diferentes situações de migrações (refugiados, apátridas e migrantes)³, percebeu-se a necessidade de mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos para que essas atrocidades não mais se repetissem e de acolhimento dessas pessoas que se encontravam em estado de extrema vulnerabilidade (REIS; MENEZES, 2014).

Dessa forma, surgiram, primeiramente, com relação à proteção aos direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e, com relação aos direitos dos refugiados, o Estatuto do Alto Comissariado nas Nações Unidas (ACNUR), órgão vinculado à ONU, que tem como função promover instrumentos internacionais para a proteção dos refugiados, encontrando soluções permanentes para seus problemas, prestando assistência aos governos e às organizações privadas, se pelos governos autorizada. Assim como, facilitar sua integração nas novas comunidades nacionais e a repatriação voluntária (ACNUR, 1950).

Posteriormente, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, formalmente adotada em julho de 1951, surgiu com o escopo de resolver a situação dos refugiados na Europa pós Segunda Guerra Mundial. E, em face dos novos conflitos e perseguições internacionais, surgiu, como uma forma de complementação da Convenção, o Protocolo das Nações Unidas de 1967 (PIOVESAN, 2016, p.256).

³ De acordo com o site do ACNUR BRASIL, refugiados são pessoas que estão fora de seu país natal devido a fundados temores de perseguição relacionados a conflitos armados, questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política, como também devido a violação grave e generalizada de direitos humanos e apátridas são pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. Já o conceito de migrante, segundo Mattos (2016), é aquela pessoa que sai de seu país em busca de melhores condições de vida.

De acordo com Piovesan (2016), há uma relação direta entre a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. A partir da Declaração, passou-se a desenvolver toda a doutrina de proteção internacional dos direitos humanos, de proteção integral dos direitos da pessoa humana e dos direitos fundamentais, encontrados nos princípios de proteção dos refugiados e seus dispositivos internacionais. Assim:

A proteção internacional dos refugiados tem como fundamento a universalidade dos direitos humanos, que afirma que a dignidade é inerente à pessoa e dessa condição decorrem direitos, independentemente de qualquer outro elemento. Os refugiados são, assim, titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em todo momento, circunstância e lugar. A proteção internacional dos refugiados tem ainda por fundamento a indivisibilidade dos direitos humanos, que devem ser concebidos como uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, ou seja, essa proteção alcança tanto direitos civis e políticos como direitos sociais, econômicos e culturais, como será demonstrado no tópico seguinte (PIOVESAN, 2016, p. 261).

A Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967 são os principais instrumentos internacionais de proteção aos refugiados e, apesar de relacionados, são instrumentos diferentes. Segundo Caetano, ambos trazem o conceito clássico de refugiados, qual seja, “[...] todo aquele que sofre fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou opiniões políticas, não podendo ou não querendo por isso valer-se da proteção de seu país de origem” (CAETANO, 2012, p.93) e cabe aos Estados, ao ratificarem a Convenção e o Protocolo, cooperarem com o ACNUR no desenvolvimento de suas funções e ações. Em relação aos apátridas, surgiram as convenções de 1954 e 1961 (JUBILUT; APOLINARIO, 2010), que buscam reduzir os casos de apatridia por meio de acordos internacionais.

Somente em 1989, com a Convenção dos Direitos da Criança (CONVENÇÃO, 1989), tratado internacional de proteção de direitos humanos, com força jurídica obrigatória e o documento mais aceito mundialmente (VIEIRA, 2015), a criança é vista pelo Direito Internacional como sujeito de direitos e, dessa forma, amparada juridicamente de acordo com as suas peculiaridades. Essa mudança de paradigma é tratada como a Doutrina da Proteção Integral, que coloca a criança:

[...] dentro de um quadro de garantia integral, evidencia que cada país deverá dirigir suas políticas e diretrizes tendo por objetivo priorizar os interesses das novas gerações, pois a infância passa a ser concebida não mais como um objeto de “medidas cauteladoras”, o que implica reconhecer a criança sob a perspectiva do sujeito de direitos (VIEIRA, 2015, p.100).

A Convenção é dividida em Preâmbulo e mais três partes, a Parte I dispõe sobre os direitos da criança, definindo e regulamentando, a Parte II define o órgão e a forma de monitoramento de sua implementação e a Parte III aborda as disposições regulamentares da Convenção. Percebe-se, já no preâmbulo da Convenção, a necessidade de proteção especial às crianças, tendo em vista que “[...] a criança, em virtude de sua falta maturidade física e mental, necessita de proteção e cuidados especiais, inclusive a devida proteção legal, tanto antes quanto após seu nascimento” (CONVENÇÃO, 1989).

Assim, atenta à dupla vulnerabilidade que se encontram as crianças refugiadas, que além de estarem em desenvolvimento psíquico, intelectual e físico, passam ainda por circunstâncias que para qualquer adulto já é muito difícil, como a mudança de país, idioma e cultura devido a perseguições e conflitos no seu país de origem, a Convenção, em seu artigo 22, destaca a relevância do papel dos Estados na proteção destes sujeitos (CONVENÇÃO, 1989)⁴. Ressalta-se, ainda, a importância dos princípios internacionais, que também são aplicados à proteção dessas crianças, e estão presentes nas codificações internacionais relativas à proteção internacional dos refugiados (OLIVEIRA; CARVALHO, 2017) e nas disposições da Convenção dos Direitos da Criança.

Para as autoras Oliveira e Carvalho (2017) são destaques o princípio do *non-refoulement*, o qual é vedada a repatriação involuntária de qualquer refugiado, o princípio do compartilhamento de encargos, que consiste em uma cooperação internacional para que toda a comunidade de Estados compartilhe o ônus e a sobrecarga gerada por grandes fluxos de refugiados, o princípio do instituto do asilo, que estabelece que toda pessoa sujeita à perseguição tem direito de procurar e de se beneficiar de asilo de outros países, bem como, o princípio da não-discriminação. E,

⁴ Artigo 22 [...] Estados Partes adotarão medidas pertinentes para assegurar que a criança que tente obter a condição de refugiada, ou que seja considerada como refugiada de acordo com o direito e os procedimentos internacionais ou internos aplicáveis, receba, tanto no caso de estar sozinha como acompanhada por seus pais ou qualquer outra pessoa, a proteção e a assistência humanitária adequada a fim de que possa usufruir dos direitos [...] (CONVENÇÃO, 1989).

por fim, o princípio da unidade familiar, que busca manter a unidade familiar entre as pessoas em situação de vulnerabilidade e demais membros da família.

Há, ainda, o princípio do superior interesse da criança⁵, instituído na Convenção dos Direitos da Criança e que é de grande relevância, pois garante que os interesses da criança sejam primordialmente considerados, colocando-a como sujeito de direitos que deve ser ouvida e atendida, não mais vista como objeto que deve ser tutelado (VIEIRA, 2015).

Partindo para o âmbito nacional, destaca-se que o Brasil é signatário dos principais tratados internacionais que versam sobre os direitos humanos, questões atinentes aos refugiados e também da Convenção dos Direitos da Criança e prevê, em sua Constituição Federal, a garantia de direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana. Além disso, prima, nas suas relações internacionais, pelos princípios da prevalência dos direitos humanos e pela concessão de asilo político e, ainda, assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no Brasil os mesmos direitos fundamentais (MATTOS, 2016). Outrossim, a Constituição Brasileira de 1988 adotou a Doutrina da Proteção Integral e o princípio do superior interesse da criança, incluindo um sistema de proteção constitucional organizado de proteção aos direitos da criança e do adolescente, detalhado nos artigos 227 e 229 da Constituição Federal (VIEIRA, 2015, p.121), colocando como dever do Estado, da sociedade e da família a proteção, com absoluta prioridade, dos direitos das crianças e adolescentes.⁶

Além disso, o Brasil é um dos países que possui a legislação para refúgio mais desenvolvida do mundo (MARTUSCELLI, 2014), destaca-se a Lei 9.474 de 1997 (BRASIL, 1997), que trata sobre os refugiados, a nova lei de migrações, Lei 13.445 de 2017 (BRASIL, 2017) e, com relação ao direito das crianças, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069 de 1990 (BRASIL, 1990). Além disso, segue preceitos da Convenção de Direitos da Criança e da Constituição Federal de 1988, como a Doutrina da Proteção Integral. Segundo Vieira (2015, p. 116):

A posição jurídica da criança e do adolescente no direito brasileiro foi, assim, redimensionada pela Doutrina da Proteção Integral, garantindo-lhes uma proteção normativa com características e principiologia próprias, que, entretanto, dialoga com outros saberes, numa perspectiva interdisciplinar.

⁵ Para Vieira (2015, p.105), deve-se optar pelo conceito qualitativo “melhor interesse da criança”.

⁶ A Emenda Constitucional n. 65, de 2010, incluiu o jovem no caput do capítulo.

Insta salientar que a legislação brasileira que trata sobre os refugiados, Lei 9.474 de 1997, não se limitou a apenas reproduzir as disposições presentes na Convenção de 1951, ela criou também o CONARE, o Comitê Nacional para os Refugiados (BRASIL, 1997). O CONARE é um órgão multiministerial, no qual participam o governo, a sociedade civil e a ONU (Organização das Nações Unidas), por meio do ACNUR (que participa das reuniões, mas não tem direito a voto), é presidido pelo Ministério da Justiça e integrado pelo Itamaraty (vice-presidente), pelos Ministérios da Saúde, Educação e Trabalho e Emprego, pela Polícia Federal e pelas organizações não-governamentais dedicadas a atividades de assistência, como o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), e tem como competência analisar os pedidos de refúgio no Brasil (BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES).

A Lei 8.069/1990 também é referência internacional com relação à proteção integral da criança e do adolescente e possui um grande avanço na proteção desses seres humanos que estão em uma fase de grande vulnerabilidade e como preceitua seu artigo 3º, parágrafo único, aplica-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência (BRASIL, 1990). Assim, estende a sua aplicação às crianças migrantes e refugiadas.

Evidencia-se, também, que a Lei 8.069/1990 estabelece, em seu artigo 4º, como dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990). Além de preceituar, em seu artigo 6º, que se deve interpretar o ECA atendendo-se à condição peculiar que se encontra a criança e o adolescente, ou seja, como pessoas em desenvolvimento (BRASIL, 1990).

Não obstante o Brasil dispor de legislação sobre os refugiados, migrantes e de ter instituído o Estatuto da Criança e do Adolescente, não apresenta disposições específicas sobre os direitos da criança refugiada ou migrante. Dessa forma, segundo Mattos (2016), para cobrir essa lacuna legislativa com relação às crianças refugiadas ou migrantes, é necessário amparar-se das disposições previstas na Constituição Federal atinentes à doutrina da proteção integral e nos demais dispositivos infraconstitucionais, além das Convenções que o Brasil é signatário, como já referido.

Bem como, deve-se amparar no Parecer Consultivo OC 21/14⁷, elaborado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 19 de agosto de 2014, que deu determinações quanto às obrigações dos Estados em relação às crianças migrantes (MATTOS, 2016). Outrossim, é essencial que o país desenvolva políticas públicas efetivas para a proteção dessas crianças que se encontram em dupla vulnerabilidade.

Sob a perspectiva dos direitos humanos e da doutrina da proteção integral, tratados nessa seção, que entendem as crianças como sujeitos de direitos fundamentais, sendo vedado qualquer tipo de discriminação, serão desenvolvidas, na próxima seção, as principais mudanças trazidas pela nova lei brasileira de migrações, a Lei n^o 13.445/2017 (BRASIL, 2017). Assim, serão analisadas as implicações sobre a forma de olhar a criança migrante, bem como, serão analisadas as políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes migrantes e refugiadas, no Brasil.

2 AS MUDANÇAS TRAZIDAS COM A NOVA LEI DE MIGRAÇÕES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, serão analisadas a mudança de paradigma que ocorreu com o advento da nova lei de migrações sobre os direitos do migrante e as políticas públicas destinadas às crianças migrantes e refugiadas. A alteração legislativa veio no intuito de superar o obsoleto Estatuto do Estrangeiro, que, por sua vez, previa uma série de normas restritivas, pois tinha como ideia central a observância do imigrante como ameaça a ser combatida e não como sujeito de direitos propriamente, em total dissonância com a Constituição Federal Brasileira de 1988. Essa análise se faz necessária, pois o olhar sob o migrante como um sujeito de direitos, dentro de uma perspectiva de respeito aos direitos humanos, é fundamental para que as crianças migrantes tenham seus direitos garantidos e preservados.

Em 24 de maio de 2017 fora promulgada a Lei n^o 13.445/2017 (BRASIL, 2017), que revogou o antigo Estatuto do Estrangeiro, Lei n^o 6.815/80 (BRASIL, 1980). O Estatuto do Estrangeiro, anteriormente à alteração legislativa promovida com o advento da nova lei de migrações, era a legislação que regulava a entrada e permanência de imigrantes no país. Este Estatuto, promulgado em um período

⁷ O Parecer Consultivo OC 21/14 é fruto de solicitações feita pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai com relação às crianças migrantes.

conturbado da história brasileira, qual seja, o regime militar, tinha como princípio basilar a doutrina da segurança nacional em matéria migratória, que implicava em observar o imigrante não como um sujeito de direitos propriamente, mas sim, como uma ameaça a ser controlada.

O conceito de segurança nacional, de acordo com Cepik (2001, p.3), refere-se a “[...] uma condição relativa de proteção coletiva e individual dos membros de uma sociedade contra ameaças plausíveis à sua sobrevivência e autonomia”. Por sua vez, Brancante e Reis (2009, p.77) entendem securitização como o “[...] processo político e intelectual de identificação de um objeto como ameaça, concluindo, assim, que o assunto deve passar a constar no domínio (e na agenda) da segurança”.

Contudo, a securitização, em matéria migratória, não parece influenciar a sobrevivência, mas sim a intolerância associada às diferenças, uma vez que mudanças sociais e históricas passam a ser entendidas como ameaças. Desse modo, qualquer manifestação cultural diversa da dominante em um local torna-se fonte de insegurança (BIGO, 2001, p. 100) e o imigrante é exibido como um rival à população nativa, não como um elemento que pode vir a se tornar parte dessa sociedade (GUIA, 2012).

Diante da imperiosidade da superação da doutrina da segurança nacional para regular as migrações, que embasava o Estatuto do Estrangeiro, e não mais se compatibilizava com a Constituição Federal de 1988, que, por sua vez, garante aos estrangeiros os mesmos direitos dos nacionais, surgiu a já mencionada Lei nº 13.445/2017. Esta nova lei de migrações, ainda que com ressalvas e insuficiências, superou em grande parte esse paradigma de observância dos imigrantes como ameaças a serem neutralizadas e se compatibilizou com nosso regime democrático de direito ao observar o imigrante como um sujeito de direitos.

Diante disso, a nova lei de migrações estabelece alguns princípios e diretrizes para a política migratória brasileira, dentre eles destacam-se: universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, não criminalização da migração, promoção de entrada regular e de regularização documental, acolhida humanitária, garantia do direito à reunião familiar, igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares, inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas, proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante, dentre outros (BRASIL, 2017). Foram

destacados apenas alguns dos princípios e diretrizes previstos na referida lei, por serem mais atinentes ao objeto dessa pesquisa, qual seja, a averiguação se há, no Brasil, políticas públicas que atendam às necessidades básicas das crianças migrantes e refugiadas.

Essas diretrizes estão em consonância com os princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais, dentre eles, o da prevalência dos direitos humanos, conforme preceitua o art. 4º, II, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Nesse sentido, Trindade (2017, p.208) estabelece o paralelo entre a busca da justiça e a universalidade do direito na construção de um direito internacional para a humanidade:

Efetivamente, não é possível prescindir dos princípios gerais do direito, que emanam, em nosso entendimento, em última instância da consciência jurídica universal, como fonte material de todo o Direito. O ordenamento jurídico internacional deve sua efetividade, sua universalidade e sua própria existência a estes princípios. Os princípios gerais do direito abarcam os princípios do direito internacional, e expressam a *opinio juris communis* da comunidade internacional, na construção de um novo *jus gentium*, o direito internacional para a humanidade (TRINDADE, 2017, p.208).

Diante do objetivo dessa pesquisa, destacam-se, dentre os princípios acima mencionados, os da proteção integral e atenção ao superior interesse da criança migrante, já apresentados na seção anterior. E, também, a garantia do direito à reunião familiar e à igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e seus familiares. Isso porque, esses princípios, em especial, são diretamente atinentes ao interesse da criança, à medida que o direito de obter a reunião familiar garante que esses infantes permaneçam sob a guarda de seus pais também no país de destino e com isso seja facilitada a adaptação e vivência diante das inúmeras dificuldades que já passam. O art. 4º da lei em questão refere que “[...] o direito da reunião familiar é garantido ao migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes” (BRASIL, 2017).

Vislumbra-se, assim, a importância de mecanismos legais de reconhecimento do ingresso e permanência do imigrante como um direito:

Nesse sentido, é incompatível com um marco legal de direitos humanos em matéria migratória toda a expressão normativa que restrinja a imigração aos interesses nacionais, portanto, que não assegure o ingresso e a permanência como um direito, ou que

compreenda o imigrante como uma ameaça ou que criminalize o ato de migrar (REDIN, 2016, p. 33)

No entanto, mesmo que a nova legislação traga dispositivos de garantias de direitos dentro de uma agenda de direitos humanos, ainda se mostra como um marco jurídico insuficiente a contemplar as necessidades básicas mais prementes desse segmento populacional mais vulnerável. Conforme afirma Redin (2016, p. 23), era de se esperar que a nova legislação que regula as migrações também contemplasse o modelo de gestão partilhada, integrada e solidária entre União, Estados e Municípios para a acolhida e proteção do imigrante. Assim, deveria contemplar um capítulo destinado a políticas públicas específicas para imigrantes e refugiados.

A lei também preceitua um direito específico para as crianças, qual seja, o direito de naturalização provisória. No art. 70, a lei prevê que poderá ser concedida a naturalização provisória ao migrante criança e adolescente que tenha fixado residência em território nacional antes de completar 10 anos de idade e deverá ser requerida por intermédio de seu representante legal. Já o seu parágrafo único estabelece que essa naturalização provisória poderá ser convertida em definitiva se o naturalizando expressamente assim o requerer no prazo de 2 anos após atingir a maioridade (BRASIL, 2017).

Disposições legais como essas, que colocam o desejo de naturalização como um direito e não como uma imposição, são importantes para superar o mito da nacionalidade, em que se entende a nacionalidade como algo natural e não como uma ficção. Conforme sustenta Pereira (2014), a nacionalidade foi construída para estabelecer critérios de organização interna entre os sujeitos de determinado Estado-nação, mas, no último século, essa ficção foi capaz de estruturar barreiras definitivas entre nações e disseminar ódio e repulsa do cidadão nacional perante o estrangeiro. Esse orgulho da nacionalidade representa, então, a legitimidade para neutralizar e excluir o diferente (PEREIRA, 2014). Desse modo, a nacionalidade não é um conceito natural, mas sim, construído socialmente, e em alguns discursos pode ser utilizado para legitimar a percepção do imigrante como ameaça à determinada cultura. Nesse sentido, conforme afirmou o geólogo Milton Santos, o espaço é um fato social, e muitos fenômenos, apresentados como se fossem naturais, são, de fato, sociais (SANTOS, 2012).

Mecanismos de regularização do imigrante são essenciais para a superação da lógica de separação entre os *estabelecidos* e os *outsiders*. Conforme teorizam Elias e Scotson (2000), *estabelecidos* fazem parte da “minoría dos melhores” nos mais diversos mundos sociais, ou seja, são aqueles grupos já fixados em uma região, o qual atribui a seus membros características humanas superiores aos chamados *outsiders*. Esses, ao seu turno, são os recém-chegados, os não membros da “boa sociedade”, tratando-se de um conjunto heterogêneo de indivíduos ligados por laços sociais menos intensos e vistos como um risco à sociedade somente por serem considerados diferentes, embora nem mesmo pretendessem prejudicá-la.

Nesse sentido, observar o imigrante como sujeito de direitos é necessário para que as crianças e adolescentes imigrantes tenham os seus direitos e garantias fundamentais plenamente assegurados, por meio de ações concretas do governo e sociedade civil, através de políticas públicas que atendam às suas necessidades básicas. Para tanto, é importante delinear quais seriam as necessidades e direitos básicos das crianças e adolescentes nessa condição e verificar se há políticas públicas específicas que atendam ao escopo de efetivá-los. Ainda, sobre o conceito de política pública, Schmidt (2008, p. 2311) o define no seguinte sentido:

O conceito de política pública remete para a esfera do público e seus problemas. Ou seja, diz respeito ao plano das questões coletivas, da polis. O público distingue-se do privado, do particular, do indivíduo, da sua intimidade. Por outro lado, o público distingue-se do estatal: o público é uma dimensão mais ampla, que se desdobra em estatal e não estatal. O estado está voltado (deve estar) inteiramente ao que é público, mas há algumas instâncias e organizações da sociedade que possuem finalidades públicas expressas, às quais cabe a denominação de públicas não-estatais.

A fim de compreender uma das dificuldades enfrentadas pelas crianças imigrantes e refugiadas, no ano de 2017, fora realizado um projeto promovido pela organização *I Know My Rights* (IKMR) e apoiado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) com o objetivo de analisar a questão da integração de crianças em situação de refúgio no contexto escolar brasileiro. Neste projeto, em uma das escolas que serviu como objeto de pesquisa, a escola EMEF Infante Dom Henrique, localizada no estado de São Paulo, todo aluno que é matriculado apresenta o seu país para os demais alunos, tornando-se interlocutor de sua própria história e da visão que ela tem do mundo (ACNUR, 2017). Essa forma de integração é benéfica para os alunos estrangeiros, pois permite que possam demonstrar aos colegas nacionais a sua visão

de mundo de acordo com sua cultura e crenças e com isso estimular a convivência com as diferenças e o repúdio ao preconceito e à discriminação.

Para que o preconceito e o estigma em relação ao imigrante seja superado, é necessário um total reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos, com respeito a sua subjetividade e não como um objeto a serviço do Estado. Nesse sentido, Sayad (1998, p.47):

[...] o resultado disso tudo foi que todos acabaram por acreditar que os imigrantes tinham seu lugar durável, um lugar à margem e na parte inferior da hierarquia social, é verdade, mas um lugar duradouro; quer, ao reconhecer a utilidade econômica e social dos imigrantes, ou seja, as “vantagens” que eles ofereciam para a economia que os utilizava, se queira agradecer-lhes (pelo menos verbalmente) ou ainda defender seus direitos (os que já foram adquiridos ou os que precisam ser conquistados, como, por exemplo, o direito de “continuar como imigrantes”; quer, ao taxá-los de parasitas e ao estimar que não se deve nada a eles [...]

Segundo o relatório da UNICEF publicado em 2016, intitulado “*Unrooted – The Growing Crisis For Refugee and Migrant Children*” (UNICEF, 2016), que teve como objetivo mapear o fluxo migratório de crianças imigrantes e refugiadas para os continentes do mundo e identificar as principais dificuldades e necessidades que elas passam em que cada continente, na América Latina, 1 em cada 10 migrantes para a América Latina é criança, 4 em cada 5 vive nos Estados Unidos, México ou Canadá e o continente americano abriga 6,3 milhões de crianças migrantes, o que representa 1/5 da migração global total. Esse estudo aponta que um dos principais problemas relacionados a essas crianças migrantes, na América Latina, são as crianças desacompanhadas e separadas de seus pais. O processo migratório por si só já é bastante conflituoso e quando as crianças migram desacompanhadas de um adulto a situação é ainda mais agravada, isso porque se tornam mais suscetíveis à exploração sexual, ao recrutamento militar e ao trabalho infantil. Em função disso, se faz cada vez mais necessário o estímulo à reunião familiar (UNICEF, 2016).

Ainda sobre esse estudo, o relatório aponta algumas ações que devem ser tomadas por todos os atores que atuam na migração, qual seja, governos, entidades não governamentais, sociedade civil, dentre outros. A primeira das ações, no que tange às crianças desacompanhadas, seria introduzir medidas para fortalecer os sistemas de proteção à criança, incluindo a capacitação de trabalhadores sociais e infantis. Reprimir o tráfico, não só através de reforço da aplicação da lei, mas também

através de melhorar o apoio às crianças migrantes por meio de nomeação de curadores, melhorar o acesso à informação em relação à própria situação e à gestão de seus casos e acesso à assistência jurídica. Ainda, os governos devem desenvolver orientações mais claras para definir o status de migração das crianças e impedir o retorno de crianças e famílias à perseguição, situações perigosas ou com risco de vida, usando sempre o melhor interesse da criança para orientar a tomada de decisão em todos os casos (UNICEF, 2016).

Outra ação sugerida é no campo da educação, saúde e acesso aos serviços de qualidade para as crianças migrantes e refugiadas. Sugere-se, para tanto, um esforço coletivo maior dos governos, comunidades e setor privado para prover educação, saúde, abrigo, nutrição, água e saneamento, acesso a apoio legal e psicossocial, tomando como princípio de que o status de migração de uma criança nunca deve representar uma barreira para acesso a serviços essenciais. O estudo também sugere que se promova medidas para combater a xenofobia, a discriminação e a marginalização nos países de trânsito e destino por meio de um trabalho conjunto de ONGs, comunidades, setor privado, grupos religiosos e líderes políticos, que devem assumir a responsabilidade de influenciar a opinião pública e evitar o aumento da xenofobia e discriminação contra os refugiados (UNICEF, 2016).

Assim, percebe-se que as necessidades e dificuldades que perpassam as crianças migrantes e refugiadas são grandes e o acesso aos serviços sociais essenciais, como a educação, alimentação, lazer, promoção da cultura é existente, mas ainda encontra alguns óbices, e, no Brasil, por exemplo, as principais ações provêm não propriamente do governo, mas sim de atores locais, como entidades não governamentais e sociedade civil. Em virtude disso, políticas públicas são necessárias para ampliar o acesso a esses direitos, para tanto, é necessário uma atuação conjunta dos governos, entidades não governamentais e sociedade civil diante da dupla vulnerabilidade que as acomete.

CONCLUSÃO

Na primeira seção deste trabalho, partiu-se da análise da proteção internacional e nacional que se dá às crianças migrantes e refugiadas para, posteriormente, na segunda seção, averiguar a mudança de paradigma de observância do imigrante como um sujeito de direitos na perspectiva da nova lei de migrações, em consonância

com a Constituição da República Federativa do Brasil, e não mais como uma ameaça a ser combatida, como preceituava o revogado Estatuto do Estrangeiro. Por fim, analisaram-se as políticas públicas voltadas a essas crianças e suas (in) suficiências.

Diante do exposto, percebe-se que são inúmeras as dificuldades enfrentadas pelas crianças migrantes e refugiadas, além da necessidade de proteção por serem crianças, também necessitam de proteção em função de se encontrarem em um país diverso do seu de origem. É nesse sentido que se percebe a dupla vulnerabilidade que as acomete, pois as crianças migrantes e refugiadas também precisam lidar com adaptação ao idioma, a uma nova cultura e também com o preconceito e a estigmatização.

O presente trabalho objetivou averiguar se o Brasil tem adotado políticas públicas que atendam às necessidades básicas das crianças migrantes e refugiadas, analisando a proteção legislativa que se dá em âmbito internacional e também nacional para crianças nessa condição. Além disso, atentou-se para a mudança de percepção do migrante que ocorreu com a nova lei de migrações, que em consonância com a Constituição Federal de 1988, passou a ser visto como um sujeito de direitos, superando a visão de migrante como uma ameaça a ser combatida, ideia essa presente no revogado Estatuto do Estrangeiro.

Tendo em vista que o problema de pesquisa proposto foi analisar se o Brasil tem adotado políticas públicas voltadas especificamente às crianças migrantes e refugiadas e que atendam às suas necessidades básicas, concluiu-se que ainda que tenha ocorrido a revogação do Estatuto do Estrangeiro, as políticas públicas ainda são escassas e o sistema de proteção, torna-se, assim, insuficiente. Ademais, ressalta-se que muitas delas não advêm propriamente de uma atuação estatal, mas sim da atuação de organizações não governamentais e sociedade civil. Em virtude disso, necessário se faz uma posição cada vez mais atuante do poder estatal, com inserção e estímulo a políticas públicas específicas voltadas às necessidades básicas dessas crianças, diante da dupla vulnerabilidade que as acomete.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS – ACNUR.

Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/acnur/>>. Acesso em 10 mar. 2019

_____, **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>>. Acesso em 10 mar. 2019

_____, **Projeto com crianças refugiadas apresenta possíveis caminhos para a integração em São Paulo**, 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2017/12/22/projeto-com-criancas-refugiadas-apresenta-possiveis-caminhos-para-a-integracao-em-sao-paulo/>>. Acesso em 10 mar. 2019

BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. A "securitização da imigração": mapa do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 77, p. 73-104, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 mar. 2019

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 ago. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em 06 mar. 2019

_____, Lei n. 8069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 de jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em 06 mar. 2019

_____, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mai. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em 06 mar. 2019

_____, Ministério das Relações Exteriores. **Refugiados e CONARE**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-efugiados-e-o-conare>>. Acesso em 06 mar. 2019

CAETANO, Ivone Ferreira. A Criança e o Adolescente Refugiados. Direitos Fundamentais. **Série Aperfeiçoamento de Magistrados**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 92-108, mar. 2012. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/11/normatividadejuridica_92.pdf>. Acesso em 10 mar. 2019

CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas. **Security and Defense Studies Review**, v.1, p. 1-19, 2001.

Disponível em: < http://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik_-_2001_-_seg_nac_e_seg_hum_-_sec_and_def_review.pdf >. Acesso em 10 mar. 2019

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os Estabelecidos e Outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2000.

EU CONHEÇO MEUS DIREITOS (IKMR). Estatuto ACNUR. **Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de Dezembro de 1950**. Disponível em:

<<http://www.ikmr.org.br/estatuto-do-acnur/>>. Acesso em 10 mar. 2019

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Convenção dos Direitos da Criança**. Disponível

em:<https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em 03 mar. 2019

_____. **Uprooted- The Growing Crisis for Refugee and migrant Children**, 2016.

Disponível em:

<https://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/Uprooted.pdf_>. Acesso em 06 mar. 2019

GUIA, Maria João. Crimigração, securitização e o Direito Penal do crimigrante.

Revista Liberdades, São Paulo, n. 11, p. 90-120, 2012. Disponível em:

<https://www.ibccrim.org.br/revista_liberdades_artigo/143-ARTIGO#_ftn31>. Acesso em 10 mar 2019

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINARIO, Silvia Menicucci. O. S.. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, 2010. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 fev. 2019

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. A Proteção Brasileira para crianças refugiadas e suas consequências. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 22, n. 42, p. 281-285, 2014. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000100017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 fev. 2019

MATTOS, Alice Lopes. **A Criança Refugiada no Brasil: Entre a Falta de Regulamentação e a Necessidade de Proteção**. Disponível em:

<<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14561>>. Acesso em 28 fev.2019

OLIVEIRA, Fernanda Moura Queiroz Santos de; CARVALHO, Júlia Vilela. A Proteção dos Interesses dos Migrantes e Refugiados à Luz dos Tratados Internacionais. **Rev. Eletrônica de Direito Internacional**, Ed. Esp. Refugiados, vol.20, p.41-66, 2017. Disponível em:

<<http://centrodireitointernacional.com.br/wp-content/uploads/2014/05/J%C3%BAlia-e-Fernanda.-A-prote%C3%A7%C3%A3o-dos-interesses-dos-migrantes-e-refugiados-%C3%A0-luz-dos-tratados-internacionais.pdf>>. Acesso em 06 mar. 2019

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e Hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados**. São Paulo: Atlas, v.1, 2014.

PIOVESAN, Flavia. **Temas de direitos humanos**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

REDIN, Giuliana. Direito Humano de imigrar e os desafios para a construção de uma política nacional para imigrantes e refugiados. In: REDIN, Giuliana; SALDANHA, Jânia Maria Lopes; DA SILVA, Maria Beatriz Oliveira (Org.). **Direitos Emergentes na sociedade global**. Santa Maria: Ed. UFSM, 2016, p. 11-37.

REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 61-83, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 fev. 2019

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Edusp, 6ª edição, 2012, p. 163.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998, p.47.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: FUNAG, 2017, p. 208.

VIEIRA, Claudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças encarceradas: a proteção integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.