

# A integração local de crianças e adolescentes refugiados desacompanhados e separados no Brasil: reflexões para o debate

Roberta Gomes Thomé<sup>1</sup>

## Resumo

O artigo objetiva travar um debate sobre crianças e adolescentes refugiados desacompanhados e separados de suas famílias e seu processo de integração local, partindo da análise da legislação nacional e internacional de proteção à infância e dos casos atendidos na Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. São apresentadas algumas barreiras encontradas no aparato estatal que impedem a garantia dos direitos deste segmento populacional, que se encontra em situação de vulnerabilidade social. A recente mudança legislativa e a introdução de uma resolução trazem perspectivas de proteção, bem como sugerem a necessidade de se repensar políticas públicas na busca da equidade.

## Palavras-chave

Refúgio; criança; proteção; integração local.

## The local integration of unaccompanied and separated children and adolescents in Brazil: Reflections for the debate

## Abstract

The article is about refugee children and adolescents unaccompanied and separated from their families and their integration process, starting from the analysis of national and international legislation on child protection and the cases in the Public Defender's Office of the State of Rio de Janeiro. The State faces some barriers that prevent the guarantee of the rights of this vulnerable group, socially speaking. The recent legislative change and the introduction of a resolution bring perspectives of protection and make us thinking about public policy and equality.

## Keywords

Refugee; child; protection; local integration.

Artigo recebido em dezembro de 2017.

Artigo aprovado para publicação em fevereiro de 2018.

## Introdução

O deslocamento humano não é um fenômeno novo, faz parte da história da humanidade. Inúmeros motivos fazem uma pessoa migrar para outro território: condições climáticas; desastres naturais e econômicos; tráfico humano; epidemias; pobreza; guerras; perseguições religiosas, políticas e étnicas; e outros motivos pessoais dos mais diversos.

Mas o deslocamento forçado oriundo de guerras e perseguições teve um tratamento diferenciado. Foi a Segunda Guerra Mundial que delimitou a etapa de proteção a esses deslocados a nível global, uma vez que gerou o extermínio de milhares de pessoas e provocou milhões de deslocamentos forçados sem precedentes na história.

No contexto do pós-Guerra, a Organização das Nações Unidas (ONU), em dezembro de 1950, por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, criou um órgão específico para atender a questão dos refugiados/as: O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e em 1951 elaborou a Convenção Internacional sobre o Estatuto de Refugiados. Segundo esta Convenção e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, dos quais o Brasil é signatário, refugiado é todo indivíduo que 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.

Apesar de ser um marco legal importante, há de se destacar os limites deste conceito, uma vez que não contempla aquelas pessoas que estejam saindo dos seus países de origem em virtude de conflito interno generalizado, de questões econômicas e ambientais, que também ameaçam os direitos humanos. Esta delimitação excluiu da proteção dos Estados grande parcela da população deslocada.

O acirramento das desigualdades sociais, decorrente das transformações econômicas, políticas e sociais no capitalismo contemporâneo, têm agravado a “questão social” e suas manifestações. 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<sup>2</sup>, a superexploração das reservas de mão-de-obra dos países periféricos.

Analisando a ofensiva do capital nos países periféricos, Netto (2007) afirma que a relação entre países capitalistas desenvolvidos e os menos desenvolvidos estabeleceu-se historicamente como uma relação de exploração. Esta ofensiva foi acentuada na sequência dos anos 1980 com a imposição aos países periféricos dos “planos de ajustes” que ganharam formulação com o Consenso de Washington<sup>3</sup>.

As potências imperialistas não utilizam somente mecanismos “pacíficos” para atingir a acumulação ampliada de capital. Simultaneamente as imposições de “ajustes”, tais potências também se utilizam de mecanismos perversos ao fornecer armamento a ditaduras e países da África e Oriente Médio, aonde atualmente ocorrem conflitos e guerras que geram graves ameaças e violação aos direitos humanos.

Como consequência desses processos, milhões de pessoas, famílias, crianças, jovens 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” (2016) da Agência do ACNUR, 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.

É importante olhar atentamente para esta situação para não tratar a situação de refúgio como um fenômeno isolado, sem contextualizá-lo. Dificilmente, discute-se a causa deste problema. A guerra na Síria é amplamente divulgada na mídia já que o Estado Islâmico tem reivindicado ataques terroristas ocorridos em países capitalistas centrais, como a França, que ganharam um clamor mundial.

Mas a mesma magnitude não é dada aos conflitos que também matam pessoas em países da África, como a República Democrática do Congo, e em regiões como o Saara Ocidental, que parecem ser esquecidos pela comunidade internacional e têm pouco espaço na imprensa, porque tais conflitos servem aos interesses econômicos de grandes potências capitalistas.

É neste cenário que tem aumentado a migração de crianças e adolescentes em todo mundo. O Relatório da Agência do ACNUR (2016) informa que 51% da população refugiada correspondem a crianças e adolescentes (menores de 18 anos) e que 75.000 são desacompanhados e separados, principalmente afegãos e sírias.

O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança 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 a supervisão de um adulto que, por lei ou por costume, é responsável por ela. A criança separada é aquela que possui pais ou prévios representantes legais ausentes, mas não necessariamente está desacompanhada de outros parentes.

Muitas crianças e adolescentes 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.

A migração infantil também não é um fenômeno novo e são vários os motivos que fazem uma criança migrar: fuga de conflitos, 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 crianças. Uma reportagem da UNICEF (2017) 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.

É diante deste contexto, que novas demandas e, por consequência, novas respostas são colocadas para as políticas sociais no Brasil que têm recebido um contingente de imigrantes e refugiados, inclusive de crianças e adolescentes desacompanhados e separados, e é sobre este último aspecto que se debruçará este trabalho.

### **A proteção aos refugiados e a situação brasileira**

Em virtude das medidas restritivas impostas para a entrada de refugiados em países da Europa e Estados Unidos, o Brasil tem sido procurado como um dos destinos por parcela significativa de imigrantes e refugiados. O portal G1 divulgou em 10 de janeiro de 2018 que o Brasil recebeu, em 2017, 33.865 pedidos de refúgio registrados na Polícia Federal, quase três vezes mais do que 2016 (10.308), número recorde de solicitações até hoje (Cf. ARCOVERDE; SOUSA; ARAÚJO, 2018). A informação foi fornecida pelo CONARE pela lei de acesso à informação. Os venezuelanos representam 52,75% do total, seguidos dos cubanos (7,01%), haitianos (6,97%), angolanos (6,01%) e chineses (4,32%).

A questão dos refugiados no Brasil assumiu uma condição de inviabilidade imposta pelo Estatuto de Estrangeiro (Lei 6.815/1980) que, sendo criado na ditadura civil militar, baseou-se no paradigma da segurança nacional, que considerava uma ameaça pessoas vindas de fora do país. Por isso, estabeleceu várias diferenças entre os brasileiros e estrangeiros, dentre elas, a proteção do trabalhador nacional (Art. 16, parágrafo único), o controle do trânsito, em território nacional, do estrangeiro (Art. 102), proibição à participação do estrangeiro em organização de natureza política (Art. 107) e sindical (Art.106, VII).

A Constituição da República de 1988 não distingue brasileiros e estrangeiros no gozo dos direitos humanos conforme sinaliza seu art. 5º e seus incisos, com destaque para o direito de reunião (XVI) e de liberdade de associação (VII). Mesmo havendo incompatibilidade dos dispositivos do Estatuto do Estrangeiro com os princípios democráticos da nova Constituição, esta lei ordinária continuou a vigor. Por outro lado, a própria Constituição ainda estabelece diferenças entre brasileiros e imigrantes, a exemplo, do exercício dos direitos políticos, já que exige a nacionalidade brasileira como condição de elegibilidade e proíbe os estrangeiros de se alistarem como eleitores. Logo, mesmo sendo diretamente afetado pelas medidas governamentais, o imigrante não pode interferir na vontade política da nação e não tem representatividade política.

A integração local dos refugiados no Brasil tem sido, desde a década de 1970, realizada por organizações da sociedade civil, especialmente pela Cáritas Arquidiocesana, em virtude da ausência de políticas efetivas implementadas pelo Estado na área. A integração local corresponde a uma das três soluções duráveis para os atendimentos aos refugiados<sup>4</sup> previstas pelo ACNUR e significa a concessão de refúgio no país de acolhida. Segundo Moreira (2014), o termo integração local faz referência ao processo que se desenvolve quando o refugiado passa a interagir em novo contexto, no país de destino. Segundo ele, abrange múltiplos fatores – socioeconômicos, culturais e políticos – sendo preciso propiciar ao refugiado emprego, moradia, aprendizado do idioma, acesso aos serviços públicos, além de também incluir a construção de relações sociais entre refugiados e a comunidade local.

A proteção aos refugiados no Brasil avançou com a promulgação do Estatuto do Refugiado (Lei 9.474, de 22 de julho de 1997), que caracterizou o refúgio, contemplando a definição da Convenção de 1951 e da Declaração de Cartagena de 1984, que inclui aqueles que tenham fugido do seu país por terem sido ameaçados pela violência generalizada.

A lei instituiu normas nacionais de concessão de refúgio, criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) com competência para analisar os pedidos de refúgio, instituiu o princípio *non-refoulement* (não devolução) que impede a deportação do refugiado para território onde sua vida esteja ameaçada e confere ao imigrante que detém o protocolo do pedido de refúgio o direito de trabalhar e acessar os serviços públicos.

Sobre o processo de integração local, a 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 a burocracia estatal.

O Estatuto do Estrangeiro continuou regendo a política migratória, bem como a previsão de direitos e deveres dos imigrantes (dentre eles os refugiados) que continuaram sendo impedidos de exercer atividades políticas e sindicais ao passo de que sua situação irregular ainda era criminalizada. Isso contribuiu para uma imagem negativa do refugiado que costumava ser visto como fugitivo ou vítima de um sistema falho, sem voz para falarem por si mesmos, sendo mero objeto de atuação de agências humanitárias e, de forma secundária, do Estado.

No plano Executivo, os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e 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 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).

Mas essa política não veio acompanhada de políticas públicas específicas para esta população, não considerando, assim, as particularidades deste grupo. Os refugiados, pela legislação brasileira, possuem acesso a todas as políticas sociais ofertadas no país. Porém, enfrentam as dificuldades de acesso às políticas cada vez mais restritivas e focalizadas na extrema pobreza. Ao refugiado documentado, por exemplo, é permitida a inserção no Cadastro Único e acesso ao Programa Bolsa Família se estiver no critério de seletividade. A inclusão de refugiados neste programa social ratifica a igualdade entre brasileiros e imigrantes e torna-se muito importante no suprimento das necessidades vitais dos mesmos, principalmente logo após sua chegada ao país marcada pela carência de recursos financeiros. Mas só isso ainda não é suficiente para garantir direitos. Segundo Behring (2013), programas de transferência de renda são baseados em critérios que levam a constatação de pauperismo absoluto, orientando políticas fortemente focalizadas e seletivas.

A população refugiada, assim como a brasileira, também enfrenta dificuldades quanto à precariedade dos serviços públicos. Mas o grau de dificuldade não é o mesmo para ambas, pois existem outras barreiras aos imigrantes. O principal empecilho para a integração local dos refugiados é o idioma, o que reforça a necessidade do Poder Público oferecer as aulas de português, por meio, por exemplo, das universidades públicas.

Outro eixo importante para a integração local é o acesso ao trabalho e emprego. A inserção no mercado de trabalho de boa parte da população refugiada se dá na ocupação em cargos de baixa qualificação profissional devido ao preconceito dos empregadores com

relação à mão de obra imigrante, e 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, necessitando, portanto de uma maior fiscalização por parte do Poder Público. Outra questão importante é a diferenciação da documentação entre os nacionais e imigrantes, pois estes últimos recebem a carteira de trabalho com cor diferente, o que reforça a identificação de sua condição e a discriminação.

No que tange o 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, bem como a burocracia para os processos de revalidação do diploma daqueles que possuem ensino superior.

A moradia tem sido um grande problema a ser enfrentado, dado os preços altos dos aluguéis, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro, e a escassez de unidades de acolhimento públicas para atender a demanda. O Rio de Janeiro não conta com acolhimento específico para refugiados e imigrantes.

A cidade de São Paulo conta com quatro unidades de acolhimento que são os 'Centros de Acolhida dos Imigrantes', tendo dois direcionados exclusivamente para mulheres e crianças, além de conter os 'Centros de Referência e Atendimento a Imigrantes' (CRAI) criados em 2014 no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Destaca-se ainda que a Assembleia Legislativa do estado de São Paulo aprovou, recentemente, o Projeto de Lei 557/2016 que prevê isenção de taxas para revalidação de diplomas a refugiados.

A falta de uma normativa federal faz que o tratamento seja diferenciado entre os estados. Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Amazona, 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.

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 das dificuldades citadas, os imigrantes e refugiados estão marcados por diferentes eixos de opressão caracterizados pelos vários tipos de preconceitos: religiosos (no caso dos adeptos do islamismo), racial (no caso dos haitianos e dos advindos dos países da África), cultural e de raízes econômicas. A xenofobia é um fenômeno social fomentado por discursos relacionados à miscigenação, à disputa por recursos e empregos entre imigrantes e brasileiros e à alteração da cultura local.

A nova lei de imigração (Lei 13.445, de 24 de maio de 2017), veio substituir o Estatuto do Estrangeiro e teve participação de diversas organizações da sociedade civil para sua promulgação, traz mudanças significativas em relação ao acolhimento do imigrante no Brasil, garantindo a ele situações de igualdade com os nacionais, embora os direitos políticos e ocupação de cargo público continuem restritos aos brasileiros natos segundo a Constituição. Entre as mudanças da lei, destacam-se: a desburocratização do processo de regularização migratória, combate à discriminação, fim da criminalização da imigração em decorrência de situação irregular, direito de associação, inclusive sindical (BRASIL, 2017).

A nova lei de imigração garante o acesso aos serviços públicos independentemente da situação migratória, mas também não regula como se dá o acesso aos mesmos e não propõe políticas específicas. Logo, ainda são verificados vários empecilhos na integração local deste segmento identificados no campo das políticas públicas.

### **Integração local de crianças e adolescentes refugiados desacompanhados e separados**

A Constituição da República de 1988 transforma a criança e o adolescente em sujeitos de direitos e não mais meros objetos de atuação estatal. Em seu Art. 227, a carta magna proclama a Doutrina da Prote-

ção Integral, visando atender as necessidades de todas as crianças e adolescentes sem qualquer tipo de discriminação, bem como institui o princípio da prioridade absoluta que pressupõe a preferência que eles terão na formulação e execução de políticas sociais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069/1990) é a principal lei que rege a proteção da criança e do adolescente no Brasil. Sua orientação é advinda da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989<sup>5</sup>, que reconhece que a criança é titular de direitos fundamentais, necessitando de proteção especial por sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e que requer o comprometimento dos Estados signatários com a proteção da criança, inclusive com aquelas solicitantes de refúgio ou refugiada, quer se encontre só ou acompanhada dos pais e de qualquer outra pessoa (Art. 22).

Existe uma lacuna nas normativas internacionais (Convenção de 1951) e nacionais (leis 9.474/1997 e 8.069/1990) que não fazem menção as crianças e adolescentes refugiados, não se atentando para as peculiaridades deste grupo que, apresentando uma dupla vulnerabilidade, necessita de uma atenção redobrada, principalmente, as desacompanhadas e separadas.

No plano internacional, existem normativas sobre a criança migrante e refugiada que versam sobre aqueles desacompanhados e separados tais como: o Comentário Geral nº 6 de 1 de setembro de 2005 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 em Necessidade de Proteção Internacional”.

Muito embora exista um ordenamento jurídico nacional e internacional de proteção em prol do segmento infante-juvenil, o que se verifica é uma desproteção da criança e do adolescente refugiados desacompanhados e separados de seus familiares.

Tal contexto também tem causado uma preocupação no meio jurídico e social no cenário nacional, como se pode ver através da se-

guinte manchete: “*Burocracia dificulta atendimento a crianças refugiadas desacompanhadas*” da EBC Agência Brasil de 22 de junho de 2016 (VILELLA, 2016). Esta matéria revela a falta de proteção a crianças refugiadas desacompanhadas no Brasil ao acusar que o pedido de refúgio estava sendo condicionado à formalização da representação legal que, por ocorrer mediante processo judicial, pressupõe um decurso de tempo do qual a criança não pode esperar.

A crescente entrada de refugiados no Brasil, que ocorre desde 2010, vem sendo acompanhada de chegada de famílias, crianças e adolescentes. Estudo realizado pelo CONARE (2017) revela o número total de 10.308 solicitações de refúgios no Brasil até dezembro de 2016, sendo 9% correspondentes a crianças (0 a 12 anos) e 2% de adolescentes (13 a 17 anos).

Nos casos em que há a ausência dos pais, mas existe um adulto disposto a exercer os cuidados da criança, deve-se proceder à formalização da representação legal, visando resguardar os direitos dela. No entanto, isso não pode ser condicionante para concessão de protocolo do pedido de refúgio, pois a falta de documentação aumenta a vulnerabilidade da criança e do adolescente.

Furquim (2016), ao realizar dois estudos de casos envolvendo adolescentes desacompanhados e separados mediante análise processual, dissertou que a Defensoria Pública da União impetrou dois mandados de segurança contra a autoridade da Polícia Federal, objetivando que esta processasse o pedido de refúgio que foi negado. E concluiu que a justiça federal os indeferiu, fato que manteve as crianças sem documentação no país, afrontando as legislações internacional e nacional de proteção aos direitos humanos.

Para a análise da situação social de crianças e adolescentes proposto por este artigo procedeu-se a um estudo a partir dos casos atendidos pela Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDEDICA) da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro. Este órgão tem como uma de suas competências o aten-

dimento a crianças e adolescentes refugiadas e tem recebido casos encaminhados pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro mediante acordo firmado entre as duas instituições.

A CDEDICA tem trabalhado nos ajuizamentos dos pedidos de formalização da representação legal de crianças separadas, contando com equipe técnica multiprofissional para realização de estudo técnico. Nos anos de 2016 e 2017, recebeu 11 adolescentes e 3 crianças em situação de refúgio, sendo uma desacompanhada e treze separados, oriundos da Angola, Congo, Guiné, Senegal e Cuba. As separadas chegam ao serviço sob os cuidados de irmãos, de pessoas da família extensa, geralmente sem a comprovação do parentesco, de terceira pessoa com quem tem apenas vínculo socioafetivo ou de uma terceira pessoa sem vínculo de parentesco ou afetivo, todos refugiados/as na maioria da mesma nacionalidade. A adolescente desacompanhada foi encaminhada para acolhimento institucional.

No cotidiano do serviço da CDEDICA, foram identificados obstáculos à integração local dessas crianças e adolescentes, sendo o primeiro referente à burocratização para acesso à documentação imposta pela Polícia Federal. A justificativa estaria numa preocupação com a exploração sexual infantil e o tráfico de pessoas. Mas nenhum órgão de proteção era acionado no momento da solicitação e a criança e o adolescente retornavam junto com seus adultos cuidadores para suas casas sem documentação. Não foi concedido o protocolo do pedido de refúgio a uma criança e quatro adolescentes separados.

A incoerência do argumento também resvalava no fato de que a concessão do protocolo de refúgio à criança ou ao adolescente desacompanhado ou separado não impede a busca pela formalização da representação legal. Severo (2015) alerta que esta exigência contraria o princípio da não-devolução do solicitante de refúgio, pois também impõe o reconhecimento da validade da permanência temporária dele no país, para o exercício de direitos fundamentais enquanto não é apreciado o seu pedido.

A situação irregular no país gerava uma instabilidade jurídica e social, pois a criança não era identificada no território brasileiro ao passo de que não conseguia ser inserida no Cadastro Único do Governo Federal e acessar outros serviços. Neste caso, é importante uma leitura muito cuidadosa da Lei 9.474/1997 que, ao garantir o acesso aos serviços públicos aos refugiados documentados, exclui aqueles sem documentação.

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro realizou em 22 de junho de 2016 o Seminário “Como proteger crianças e adolescentes refugiadas”<sup>6</sup>, em parceria com DPU, Cáritas e ACNUR no qual foi abordada a situação de crianças e adolescentes desacompanhadas e separadas, bem como a falta de documentação. No evento, os palestrantes levantaram a necessidade de capacitação dos profissionais que recebem a solicitação de refúgio e criação de um posto de atendimento humanizado nos aeroportos internacionais. O seminário foi demasiadamente importante para problematizar a situação, mas não impediu que a prática se perpetuasse.

A Nova Lei de Imigração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), que passou a vigor em 21 de novembro de 2017, preconiza o acesso aos serviços públicos independentemente da situação migratória, o que coaduna com as legislações de proteção à infância e gera uma expectativa de que não aconteça demanda reprimida nos serviços públicos por falta de documentação. Espera-se que o atendimento seja imediato e que as instituições procedam aos encaminhamentos necessários para a criança acessar a documentação, mas nunca estabelecer isso como condição para ser inserida no serviço. Um entrave ainda permanece com relação ao Cadastro Único que ainda exige pelo menos o protocolo como documento de identificação.

Em relação aos princípios e diretrizes da política migratória, a lei faz uma menção específica à criança e ao adolescente estabelecendo, no inciso XVII do seu Art. 3º, “proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante”, mas deixa um vácuo ao não estabelecer os mecanismos para efetivar este direito.

O único dispositivo expresso na lei referente a crianças e adolescentes desacompanhados de responsável legal e sem autorização expressa para viajar desacompanhado refere-se ao inciso V, do Art. 40 que estabelece que a Polícia Federal, que exerce a função de fiscalização de entrada e saída de pessoas do país, assim que identificá-los/as, autorizará sua admissão no país, independentemente do documento de viagem que portar, e deverá encaminhá-los/as ao Conselho Tutelar ou, em caso de necessidade, a instituição indicada pela autoridade competente.

Também em 2017 foi criada, em 09 de agosto, a Resolução Conjunta nº 1 elaborada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o CONARE, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Defensoria Pública da União (DPU) para estabelecer procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para criança e adolescente desacompanhados ou separados.

Segundo esta resolução, crianças e adolescentes desacompanhados são aqueles que não possuem pessoa adulta lhe acompanhando em território nacional e separados são aqueles que estão acompanhados por uma pessoa adulta que não é o responsável legal.

A resolução estabelece que os processos administrativos envolvendo criança ou adolescente desacompanhado ou separado tramitarão com absoluta prioridade e agilidade. Um passo importante para regularização migratória se refere ao Art. 12 que prevê que a Defensoria Pública da União será responsável pelos pedidos de regularização migratória, solicitação de documentos e demais atos de proteção. O defensor público, segundo Art. 16, representará a criança e o adolescente desacompanhado e separado nestes casos. Isso significa que não é mais necessário que a Polícia Federal exija processos de formalização da representação legal para a concessão do protocolo. Porém, devido à referida normativa ser recente um tempo maior de análise será preciso para confirmar sua efetividade.

A resolução reforça orientação dada pela lei de imigração ao estabelecer que a autoridade de fronteira, que receber a criança ou ado-

ISSN: 2238-9091 (Online)

lescente com indícios de estar desacompanhado ou separado, deverá notificar o Conselho Tutelar. E acrescenta notificação a Defensoria Pública da União, ao Juízo e a Promotoria da Infância e Juventude.

Outra barreira encontrada para a integração local deste segmento populacional refere-se ao direito a educação, pois dos 14 atendidos pela CDEDICA, seis não estavam estudando no momento do primeiro atendimento na defensoria. Isso pode ocorrer por conta da falta de documentação, mas tem acontecido, majoritariamente, em virtude da falha da rede de proteção em encaminhar crianças e adolescentes para unidade de ensino imediatamente após sua chegada ao Brasil, o que significou alguns meses de afastamento dos bancos escolares.

Por outro lado, existe a precariedade dos serviços públicos e a mera afronta à legislação protetiva quando caracterizada pela falta de vagas como resposta a dois encaminhamentos realizados pela Defensoria Pública. Para garantir tal direito, foi preciso reiterar os ofícios de encaminhamentos.

Da mesma forma, onze dos atendidos não tinham passado por atendimento pelos equipamentos vinculados a Política de Assistência Social e, apesar de terem o perfil, não estavam inseridos no Cadastro Único do Governo Federal, que é a porta de entrada para acesso aos benefícios socioassistenciais, inclusive o de transferência de renda. É de suma importância problematizar esta situação, considerando que o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) visa ofertar seus serviços contribuindo para a prevenção de situações de extrema vulnerabilidade das famílias, ofertando o Serviço de Convivência e fortalecimento de vínculos, e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) que busca o enfrentamento das situações de risco social e violação de direitos.

No que tange à saúde, nenhuma reclamação foi levantada, mas há um trabalho do Comitê estadual do Rio de Janeiro<sup>7</sup> na capacitação dos profissionais da saúde para o atendimento de refugiados. Em verdade, se faz necessário realizar capacitação de todos os profissionais do

Sistema de Garantia de Direitos sobre a temática de refúgio de forma que a criança e o adolescente não saiam do serviço sem os encaminhamentos necessários para garantir seus direitos sociais.

Tanto a lei de imigração quanto a resolução citada fazem menção ao princípio do Interesse Superior da Criança, já presente no ECA e na convenção dos direitos da criança. Este princípio visa o bem estar da criança e tem como objetivo considerar, no momento de uma decisão, a necessidade e o melhor interesse da criança. Desta forma, não pode lhe ser negado o exercício dos direitos previstos em lei sob alegação de uma burocracia estatal ou precariedade da assistência pública. É necessário promover a matrícula escolar de forma imediata, considerando as particularidades da criança, acesso a política de Assistência Social e demais órgãos da rede de proteção.

Uma iniciativa importante foi dada neste sentido pelo governo do Estado de São Paulo que em outubro de 2017 lançou uma cartilha “1º Documento Orientador CGEB/NINC: estudantes imigrantes” que orienta educadores e unidades de ensino sobre o acolhimento de alunos imigrantes e refugiados, dentre elas a obrigatoriedade da matrícula escolar mesmo sem portar qualquer tipo de documento.

Para uma melhor integração local dessas crianças e adolescentes, a política de atendimento deve estar implicada no propósito de respeitar o direito a participação da criança e do adolescente, já previsto nas legislações mencionadas. Este público, detentor de uma história de vida, passou por condições das mais adversas que envolvem o processo de deslocamento forçado, já sabendo dizer sobre suas necessidades. Garantir a proteção é proporcionar a criança o direito de se expressar para que suas demandas sejam escutadas e consideradas na prestação de um serviço.

Neste sentido, a própria resolução objeto de análise preconiza que a criança e o adolescente devem participar do procedimento administrativo afeto a eles, bem como ser consultados sobre os procedimentos e as decisões tomadas e sobre as possibilidades de residência e acolhimento.

A realidade enfrenta desafios, pois diante do aporte normativo de proteção à infância, há um Estado que se desresponsabiliza de seus deveres de garantir uma vida digna as crianças e adolescentes, legitimando sua invisibilidade. Além dos profissionais precisarem se engajar nesta luta por direitos, evidencia-se um trabalho de orientação que democratize informações e promova a reflexão voltada à política de atendimento e a toda sociedade, estimulando a leitura crítica da população sobre a temática.

### **Considerações finais**

Este trabalho foi desenvolvido visando discutir a integração local de refugiados, em especial de crianças e adolescentes desacompanhados e separados, no âmbito das políticas sociais estatais diante da realidade social preocupante que ora se apresenta. Trata-se de pessoas que não podem mais contar com seu país para garantir seus direitos humanos e encontram no país de destino dificuldades de acolhida.

Esta expressão da questão social caracterizada por pessoas expropriadas e alienadas de seus direitos demanda uma intervenção mais efetiva por parte do Estado brasileiro na garantia da proteção integral. A leitura da situação social deste segmento populacional pela análise das políticas públicas revela as dificuldades do acesso aos direitos sociais impostas pela precariedade dos serviços públicos e pela burocracia estatal. A chegada dessas pessoas gera desdobramentos no campo das políticas públicas, verificando-se a necessidade de um processo de mudanças no campo das políticas sociais, pois a rede de serviços ainda precisa muito se aperfeiçoar para atender essa demanda.

Considera-se importante que o atendimento a este público deva ser ampliado e particularizado haja vista as suas especificidades. 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 vi-

sando o aumento da proteção para que se atinja a verdadeira igualdade entre os diferentes sujeitos.

Alguns avanços em termos legislativos no Brasil foram alcançados como a nova lei de imigração e a resolução conjunta nº1, mas estas demandam novas estratégias de ação das políticas para alcançar o interesse da criança e do adolescente refugiados, pois os órgãos públicos ainda não desenvolveram trabalhos voltados para este segmento, o que acaba aumentando a sua vulnerabilidade social e institucional.

Pela resolução conjunta, há uma importante atuação da Defensoria Pública da União na garantia dos direitos das crianças e adolescentes refugiados desacompanhados e separados uma vez que promove o acesso à documentação. Logo, este órgão deve ser acionado imediatamente após a autoridade de fronteira identificar a criança e o adolescente na condição de desacompanhado ou separado.

Ao mesmo tempo, é necessária uma maior articulação entre as instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos para o enfrentamento da complexidade das questões que envolvem este público a fim de promover, efetivamente, a integração local, como os Conselhos Tutelares, as Varas da Infância e da Juventude, Defensoria Pública Estadual, Ministério Público, escolas, unidades de saúde e assistência social.

Deste modo, cabe concluir que não são apenas as legislações nacionais e internacionais que por si só garantem os direitos das crianças e adolescentes refugiadas. Para a inserção digna deles na sociedade brasileira, considera-se importante que haja o estabelecimento de políticas públicas que atendam suas demandas.

O sistema de refúgio, de forma como vem sendo constituído, traz uma omissão quanto aos mecanismos de proteção voltados para as crianças e adolescentes. Portanto, para além de elencar direitos, há necessidade de previsão de ações no plano institucional fazendo com que as políticas públicas contribuam na integração local deste segmento populacional. Neste sentido, se faz necessário que as normativas e regulamentações acerca do refúgio façam menção a construção de um

fluxo de atendimento a criança e ao adolescente, composto, sobretudo, pelos atores governamentais e não governamentais citados neste trabalho com a finalidade de promover um acolhimento satisfatório.

## Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Global Trends. Forced Displacement in 2016*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5943e8a34>>. Acesso em: jun. 2017.

AMIN, Samir. Imperialismo, passado e presente. *Revista Tempo*, Rio de Janeiro, n° 18, p. 77-123, 2005.

ARCOVERDE, L.; SOUSA, V.; ARAÚJO, P. *Brasil registra número recorde de solicitações de refúgio em 2017*. Em 10/01/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-registra-numero-recorde-de-solicitacoes-de-refugio-em-2017.ghtml>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BEHRING, E. R. França e Brasil: realidades distintas de proteção, entrelaçadas no fluxo da história. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 113, p. 7-52, jan./mar. 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 set. 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990*. Convenção Sobre Os Direitos das Crianças. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em: 01 out. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em: nov. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei n 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. *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](http://www.dpu.def.br/images/stories/Infoleg/2017/08/18/resol_mj.pdf)>. Acesso em: dez. 2017.

CONARE. Secretaria Nacional de Justiça. *Refúgio em Números*. 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=file-admin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/refugio-em-numeros-2010-2016>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *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](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2018.

FURQUIM, A. *A criança refugiada desacompanhada ou separada: nonre-foulement, melhor interesse da criança e a inversão do caráter protetivo na prática brasileira*. 2016. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

MACHADO, L. W. *As Grandes Potências em Direção aos Recursos Naturais Subsaarianos: Participação nos Conflitos Locais*. 2012. 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](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/PEPI DISSERTAO__LETICIA_WITTLIN_MACHADO.pdf)>. Acesso em: nov. 2017.

MARTUSCELLI, P. N. O Paradoxo da globalização e a migração infantil: algumas reflexões. In: VASCONCELOS, A. M. N.; BOTECA, T. (Org.). *Política Migratória e o paradoxo da globalização*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2015. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/Ebooks/Pdf/978-85-397-0739-3.pdf>>. Acesso em: dez. 2017.

MOREIRA, J. B. A questão dos refugiados nos contextos latino-americano e brasileiro. *Anais... V Simpósio dos pós-graduandos em ciência política da Universidade de São Paulo*. São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. 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.

ISSN: 2238-9091 (Online) NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. UNICEF: *300 mil crianças refugiadas e migrantes viajaram desacompanhadas em 2015-2016*. 18/05/2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/unicef-300-mil-criancas-refugiadas-e-migrantes-viajaram-desacompanhadas-em-2015-2016/>>. Acesso em: dez. 2017.

NETTO, J. P. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 19, p. 135-170, 2007.

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](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/crai/index.php?p=186982)>. Acesso em: dez. 2017.

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. Disponível em: <[http://www.dpu.def.br/images/stories/escola\\_superior/arquivos/Revista/revista-8/artigo2\\_-\\_-fabiana-galera-severo.pdf](http://www.dpu.def.br/images/stories/escola_superior/arquivos/Revista/revista-8/artigo2_-_-fabiana-galera-severo.pdf)>. Acesso em: jan. 2018.

VILELLA, F. Burocracia dificulta atendimento a crianças refugiadas desacompanhadas. *Agência Brasil*. 22/06/2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-06/burocracia-dificulta-atendimento-criancas-refugiadas>>. Acesso em: dez. 2017.

## Notas

- 1 Assistente Social. Servidora pública da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro, lotada na Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Especialista em Direito Especial da Criança e do Adolescente pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Brasil. Mestranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio), Brasil. Número ORCID 0000-0001-8920-9529. E-mail: robertagthome@gmail.com
- 2 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 responsável pela interferência política, militar e econômica das mesmas na África subsaariana e influenciado suas guerras locais.
- 3 “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 apud NETTO, 2007).
- 4 As outras duas são Repatriação, que corresponde à possibilidade de o refugiado retornar ao país de origem e o Reassentamento.
- 5 Segundo a Convenção, criança é todo ser humano com menos de dezoito anos, exceto se a lei nacional confere a maioridade mais cedo.
- 6 A autora participou como ouvinte
- 7 Comitê Estadual Intersetorial de Políticas em Atenção a Refugiados e Migrantes (CEIPARM).