



AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO E INCLUSÃO DAS CRIANÇAS REFUGIADAS NO BRASIL

THE PUBLIC POLICIES OF PROTECTION AND INCLUSION OF REFUGEE CHILDREN'S IN BRAZIL

¹Isabelle Dias Carneiro Santos

RESUMO

O presente artigo tem por escopo abordar as políticas públicas de defesa e proteção às crianças refugiadas no Brasil como forma de inclusão à sociedade brasileira, bem como a possível necessidade de criação de novas políticas e/ou seu aperfeiçoamento, tendo em vista os reflexos sociais e mesmo econômicos decorrentes das ações, bem como das omissões do Poder Público, uma vez que o número de refugiados ou solicitantes provenientes de distintas partes do globo que vem se deslocando em direção ao território brasileiro, seja em função de perseguições por razões variadas, seja em razão de conflitos armados tem crescido de modo significativo nos últimos anos. Dentre o grande contingente de migrantes em situação de refugio ou que podem solicitar o status de refugiado, ou mesmo o reassentamento, está um número também cada vez maior de crianças, sejam acompanhadas ou não de um responsável maior de idade. Vale frisar que as crianças refugiadas se encontram numa situação de dupla vulnerabilidade, tanto pela condição de refugiado como pela menoridade, o que pode colocá-los numa situação de risco no solo estrangeiro para os quais migram, razão pela qual o amparo e a fruição de direitos inerentes à pessoa humana, sobretudo os direitos sociais, são de suma importância para que sejam protegidas e incluídas à sociedade brasileira, para que possam exercer uma cidadania lato sensu. Para melhor abordagem da temática, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e exploratória, calcada na legislação nacional e internacional, bem como doutrina e sites oficiais e não oficiais.

Palavras-chave: Políticas públicas, Crianças refugiadas, Inclusão social

¹ Doutoranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie – MACKENZIE, São Paulo – SP (Brasil). Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS, Campo Grande – MS (Brasil).

E-mail: isabellesantosbr@yahoo.com.br





ABSTRACT

This article is scope address public policy advocacy and protection of refugee children in Brazil as a way to include the Brazilian society as well as the possible need to create new policies and / or its improvement, given the social and even economic consequences arising from the actions and omissions of the Government, since the number of refugees or applicants from different parts of the globe has shifted towards the Brazilian territory, whether as a result of persecution for various reasons, whether due to armed conflict has grown significantly in recent years. Among the large number of migrants in refugee status or may request haven status refugee is a number also growing children, whether with or without a higher-old charge. It is worth noting that refugee children are in a double vulnerability, both for refugee status as the minority, which can put them at a risk in foreign soil for which migrate, reason why the protection and enjoyment of rights inherent in the human person, especially social rights, are of paramount importance for them to be protected and included the Brazilian society so that they can exert a lato sensu citizenship. To further discussing the issue, we used research literature and exploratory, based on national and international law and doctrine and official and unofficial sites.

Keywords: Public policy, Refugee children, Social inclusion



1 INTRODUÇÃO

O Refúgio para além de um instituto jurídico é antes de tudo um ato humanitário milenar que existe desde a Antiguidade Clássica. Porém, foi somente a partir da Idade Contemporânea que passou a estar presente na agenda internacional, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial e advento da Liga das Nações (LDN) em 1919, obtendo-se, porém, maior observância do tema com a criação da Organização das Nações Unidas em 1945 (ONU), após o surgimento de um grande número de refugiados no pós-Guerra e, posterior explicitação do problema com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 (DUDH), surgindo no decorrer do século XX o Direito Internacional dos Refugiados como um ramo do Direito Internacional e, conectado com os Direitos Humanos.

Apesar da preocupação em se criar normas e medidas de proteção aos refugiados, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a quantidade de refugiados no mundo ao invés de diminuir vem aumentando drasticamente nas últimas décadas em função das inúmeras guerras, perseguições religiosas e étnicas em distintas partes do planeta, tornando-se um problema de ordem global que vem sendo analisado com o escopo de se encontrar novas perspectivas de proteção a esse grupo vulnerável de pessoas.

As discussões em Organismos internacionais e, no âmbito interno de alguns Estados soberanos, sobretudo os que são receptores de grandes contingentes de refugiados, vêm aumentando, pois o número de solicitação de refúgio é enorme em distintas localidades do globo, como o Oriente Médio e a Europa, sendo que nas Américas não vem sendo diferente, tendo-se o Brasil como um exemplo de significativo crescimento nos últimos anos de solicitações de refúgio, reassentamento solidário e recepção de refugiados.

Com isso migrantes oriundos de variadas nacionalidades do Oriente Médio, Ásia, América do Sul e África, vem migrando ao Brasil e requerendo ou *status* de refugiado ou o reassentamento, em razão principalmente da estabilidade econômica que o país vinha mantendo nas últimas duas décadas e, sobretudo, pelo potencial de acolhida que o país possui para com os estrangeiros de distintas origens territoriais, mesmo num momento em que outros países, sobretudo europeus, vêm adotando políticas restritivas neste sentido.

¹ Grupo de Trabalho 26 - Direitos Sociais e Políticas Públicas.



Mas, apesar do Brasil ser destino de um fluxo cada vez maior de refugiados, a proteção dada aos mesmos ainda necessita ser aperfeiçoada, em especial para as crianças que se encontram em situação de refúgio, apesar de a legislação pátria ser considerada uma das mais avançadas quanto à proteção dos refugiados e do país ser signatário de tratados internacionais, baseando-se nos padrões mínimos do Direito Internacional do Direito dos Refugiados, do Direito Internacional dos Direitos Humanos que visam à proteção do ser humano.

Ademais, verifica-se que grande parcela das políticas públicas nacionais de proteção aos refugiados ainda são voltadas aos adultos, ficando as crianças, relegadas a um segundo plano nas discussões sociais, jurídico-políticas e mesmo acadêmicas, assim como nas ações de governo, uma vez que compõem um número menor dentro do total global de refugiados e de solicitações de refúgio.

No que tange ao campo acadêmico, apesar da importância do tema envolvendo um grupo duplamente vulnerável, isto é, refugiados e menores de idade, percebe-se da leitura de trabalhos na área, que ainda há uma maior preocupação com o refugiado adulto de maneira geral, como é o caso da tese em Relações Internacionais de José Henrique Fischel de Andrade *A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas – sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)*, de 2006, defendida na UnB (GODINHO; RODRIGUES, 2011), ou ainda na obra da professora Liliana Jubilut *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro* e na dissertação de Júlia Bertino Moreira intitulada *A questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais)* defendida na Universidade Estadual de Campinas em 2006 ou, ainda por vezes de modo específico no que se refere às distintas nacionalidades que no nosso país se refugiam e as contribuições que podem trazer, como no caso do estudo sobre o *Refugiado Africano no Brasil*, de José Roberto Sagrado Hora no ano de 2005 pela Unisantos e, da tese de Andréa Maria Calazans P. Pacífico *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*, realizada na PUC/SP no ano de 2008 ou, até mesmo os vários estudos sobre os Refugiados Climáticos, Ecológicos ou também denominados ambientais, como no caso da obra de Luciana Diniz Durães Pereira, *O Direito Internacional dos Refugiados. Análise crítica do conceito “refugiado ambiental”*.



Desse modo, e tendo em vista que a realidade social, política e jurídica estão em constante mudança, o problema da garantia da cidadania *lato sensu* as crianças refugiadas, ou seja, a fruição de direitos civis, econômicos, sociais e culturais, deve ser trabalhada de modo a efetivar seus direitos sociais vitais mediante políticas públicas de proteção e integração das mesmas à sociedade brasileira.

Tal medida é de suma importância não somente para atender a criança enquanto refugiado, tendo-se aqui o objetivo de tratar a necessidade de políticas públicas nacionais que visem ações de defesa, proteção e inclusão desses menores, tendo em vista os reflexos sociais e, por vezes também econômicos para o país, decorrentes da atuação ou omissão do Poder Público.

Para melhor tratar à temática, utilizou-se na pesquisa de metodologia descritiva, qualitativa e exploratória, com uma análise interpretativa do tema calcado no levantamento bibliográfico por meio de legislação nacional, tratados internacionais, doutrinas e sites oficiais e não oficiais, tendo por intuito também estimular o debate acerca do problema levantado, tanto dentro quanto fora da esfera acadêmica.

2 O DIREITO DE REFÚGIO E O *STATUS* DE REFUGIADO NO BRASIL

O direito de asilo é gênero do qual decorrem o asilo político e o direito de refúgio, em que ambos possuem como finalidade a proteção humanitária, fundamentando-se no princípio da solidariedade.

No que tange ao refúgio, objeto deste estudo, tem-se como um mecanismo de proteção internacional de adultos de ambos os sexos, sejam jovens ou idosos, bem como crianças e adolescentes forçados a deixarem seus locais de origem, e que teve sua observância no século XX com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 ao tratar em seu artigo 14 do direito de obtenção de asilo por perseguição, sendo posteriormente definido pela Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e de seu Protocolo Adicional de 1967, como qualquer pessoa,

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

A definição supracitada *a priori* previa proteção somente àqueles inseridos em acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951, porém perdeu essa limitação temporal com o Protocolo Adicional à Convenção de 1967, Protocolo este que apesar de ampliar o rol de possíveis refugiados, pecou em não elucidar o que se entende por *perseguição e temor*, ficando as terminologias abertas às interpretações jurídicas.

Na esfera regional, os refugiados também foram contemplados com a proteção jurídica nas Américas com a Declaração de Cartagena de 1984², a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados de 2004, ambos para a América Latina e, a Declaração de Brasília sobre Proteção aos Refugiados e Apátridas no Continente Americano de 2010. Já no continente africano elaborou-se a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 (OUA), que regula aspectos específicos dos problemas dos Refugiados na África, expandindo este documento em seu artigo 1º, nº 2 a definição de refugiado ao acrescentar que:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (OUA, 1969)

Do mesmo modo, a Declaração de Cartagena de 1984, aplicável a América Latina, também traz no seu cerne uma definição mais abrangente que a da Convenção de Genebra de 1951 e a de seu Protocolo Adicional de 1967 considerando, na sua terceira conclusão, como refugiados:

[...] as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a *violação maciça dos direitos humanos* ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1984)

² A Declaração de Cartagena das Índias de 1984 ampliou a definição de refugiados trazida pela Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, inserindo a ideia de reassentamento de refugiados no continente americano.



Apesar da existência de tais tratados, à época da criação da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado em 1951 a criança não era considerada uma preocupação maior, nem mesmo pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 que sequer fez referência à criança, não sendo, pois, o menor de 18 anos mencionado. Posteriormente os demais tratados internacionais que versaram sobre o assunto, tanto no âmbito global quanto regional também não citaram especificadamente a proteção à criança refugiada.

Já no Brasil, além da Constituição Federal de 1988 que trata de modo genérico em seu artigo 4º, inciso X, da concessão de asilo político, criou-se a Lei 9.474 de 1997 para tratar de forma específica à questão do Refúgio no país, trazendo em seu artigo 1º que:

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se proteção de tal país;

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

A lei supracitada traz o reconhecimento do *status* de refugiado no país, que deve no território nacional brasileiro passar por um processo administrativo que envolve o Alto, as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, principais órgãos de acolhida no país e, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e, que pode se dar de duas formas. Ou há o reconhecimento da condição de refugiado pelo governo brasileiro daquele que solicitou o *status* de refúgio, tornando-se o país o primeiro Estado de acolhida e proteção do indivíduo ou, pela via do reassentamento solidário, caso o indivíduo já considerado refugiado não tenha se adaptado no primeiro país onde foi reconhecido e concedido o refúgio, situação esta em que o refugiado, mediante ação e apoio tripartite entre o Estado brasileiro, a Organização das Nações Unidas e a sociedade civil, passa a ter auxílio do país, inclusive com ajuda financeira para que possam ter condições de serem integrados à sociedade.

A Lei 9.474 de 1997 também é considerada uma das mais atuais e avançadas no mundo no quesito proteção ao refúgio e, segundo Carlet e Milesi (2006),

[...] além de ser um avanço na internalização do Direito Internacional dos Refugiados, constitui-se também numa política pública de amplo significado na causa [...] o Brasil vem reconhecendo, em termos legais e teóricos, a necessidade

de implementação de políticas públicas específicas e a possibilidade de acesso dos refugiados às políticas existentes [...]

Porém, do mesmo modo que os tratados anteriores, a lei brasileira de 1997 também não mencionou as crianças refugiadas de modo específico, abordando a questão globalmente, com maior alusão a criação de políticas públicas voltadas para o refugiado adulto.

Ocorre, todavia, que diante do aumento alarmante de crianças refugiadas no mundo, a visão a respeito vem se alterando e, discussões vêm sendo levantadas sobre a necessidade de criação de um tratado internacional especial para esse grupo vulnerável de pessoas ou ao menos uma nova reformulação da Convenção Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 na esfera internacional, bem como a elaboração novas políticas públicas e aperfeiçoamento das já existentes e, que são voltadas para aos menores de dezoito anos.

3 A CRIANÇA E A SUA PROTEÇÃO A LUZ DO DIREITO PÁTRIO E INTERNACIONAL

O que se entende pela terminologia *criança* tem variação no que se refere à legislação nacional e os tratados internacionais quanto à faixa etária. A Convenção para os Direitos da Criança de 1989 traz-se em seu artigo 1º a definição de criança na esfera internacional, considerando-se que “[...] criança é todo ser humano menor de 18 anos, salvo se nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo”. (ONU, 1989)

Já o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA), faz uma divisão etária no qual se engloba as terminologias crianças e adolescentes, dispondo em seu artigo 2º que: “Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos e, adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade” (DIGIÁCOMO, 2013).

Não obstante a distinção entre os dois documentos quanto ao significado do vocábulo *criança*, ambos trazem no seu interior direitos que versam sobre a defesa e a promoção dos menores de 18 anos. A Convenção sobre o Direito da Criança traz no seu rol, dentre outros direitos, a proteção à vida e ao desenvolvimento da criança, assim como ao direito de crença, liberdade de expressão e de não ser separado de seus pais, consagrando em seu artigo 3º o princípio do interesse superior da criança. Já o Estatuto da Criança e do Adolescente trata dentre outros direitos sobre a proteção a saúde, a educação, o direito de crença e o direito a



buscar asilo, além de reproduzir o enunciado do art. 227, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, senão vejamos:

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

O artigo constitucional supracitado, além de trazer um rol de direitos, também trata o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, princípio este que deve nortear tanto a atuação da família, como da sociedade e do Estado.

Em comum, além do tratamento dos menores de 18 anos, ambos não abordam de modo específico à proteção destes mesmos menores que se encontram em situação de refúgio ou que solicitam o *status* de refugiado, ficando a tratativa a cargo de outras normas, o que por vezes mitiga a observância dos direitos dos menores de 18 anos, não só na esfera externa, mas também no âmbito nacional.

No caso brasileiro, além da legislação nacional e internacional aplicável as crianças refugiadas, também há, como se verá mais adiante, políticas públicas de proteção e inclusão a sociedade nacional, políticas estas, todavia, que não são suficientes para que estes menores de idade possam fruir de forma plena de direitos inerentes à pessoa humana.

4 CRIANÇAS REFUGIADAS NO BRASIL

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), afirma que houve no Brasil, somente no período dos últimos quatro anos, um aumento em mais de quinze vezes na quantidade de solicitações de refúgio, passando de 566 (quinhentos e sessenta e seis) solicitações em 2010 para 9,2 mil (nove mil e duzentas) no ano de 2014. (ACNUR, 2015).

Já o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão encarregado da proteção dos Refugiados no Brasil, diz que somente entre os anos de 2012 para 2013, o Brasil triplicou-se o número de autorizações de permanência, passando de um total de 199 (cento e noventa e nove) para 649 (seiscentos e quarenta e nove) ações (PORTAL BRASIL, 2014),



valendo acrescentar que até junho de 2013 foram 56 solicitações de refúgio de menores, dos quais quatro eram desacompanhadas (ACNUR, 2015).

Segundo dados sobre o refúgio no Brasil entre os anos de 2010 e 2014, constatou-se também que cerca do total geral de pedidos de solicitação de refugiados no país, 4% das solicitações apresentadas eram de menores de 18 anos e, dentro dessa porcentagem 38% era composta de indivíduos de zero a cinco anos (ACNUR, 2015), com pedidos tanto de menores acompanhados, como também em menor número de desacompanhados.

Apesar de parecer um número pequeno de solicitações num total global de mais de oito mil solicitações entre o período de 2010 até outubro de 2014 conforme dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2015), o que se percebe é que o número de crianças que adentram ao país na condição de refugiada ou de solicitante aumentou, sobretudo com a vinda de sírios para o Brasil, havendo projeções de que esta proporção ainda possa aumentar nos próximos anos.

Frise-se que mesmo o número de menores desacompanhados ser inferior ao dos acompanhados, os pedidos de menores entre 15 e 17 anos de idade, que viajam sem um responsável legal adulto, vêm se elevando igualmente nos últimos quatro anos³ e, por estarem desprotegidos e sem seus pais, são enviados para um abrigo ou para a casa de um guardião voluntária, segundo determinação judicial (CONJUR, 2013), necessitando, contudo, de um catálogo de direitos mais amplos.

Apesar da vulnerabilidade desse grupo específico de indivíduos, os documentos de proteção em vigor, sejam na esfera internacional ou interna, não fazem referências específicas à proteção das crianças e adolescentes refugiados, sendo interpretados de modo a proteger o mais amplamente possível tais menores, sejam à luz de princípios, leis, tratados, dentre outras fontes de direito, envolvendo não só o direito pátrio como a Constituição Federal, a Lei do Refúgio e o Estatuto da Criança e do Adolescente, como o direito internacional por meio de tratados que versam sobre o refúgio e de modo específico à proteção da criança.

O principal destes documentos internacionais, a Convenção de Genebra de 1951 não faz menção específica ao refúgio de menores. Já a Convenção sobre Proteção das Crianças de 1989, refere-se a uma obrigação estatal de proteção de tais menores apenas em seu artigo 22. Do mesmo modo, nem a Constituição da República Federativa do Brasil trata o assunto, nem

³ O número de crianças e adolescentes refugiados cresce sobremaneira em todo o mundo, tendo-se como exemplos os Estados Unidos da América, a Itália, a Etiópia e o Líbano, em que a quantidade de solicitações de refúgio está na casa das centenas enquanto que nos campos de refugiados, seja menores acompanhados como desacompanhados, a quantidade já chega a milhares, ficando à mercê de traficantes, exploração sexual, doenças dentre outras formas de violação aos seus direitos e dignidade humana.



a Lei brasileira nº 9.474/1997, que aborda o refúgio em âmbito nacional, faz referência ao refugio de menores de dezoito anos, tratando a temática de modo amplo.

No entanto, a Declaração dos Direitos da Criança de 1959 expôs em seu Preâmbulo que “Considerando que a criança, em decorrência de sua imaturidade física e mental, precisa de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada, antes e depois do nascimento.” (ONU, 1959), sendo este documento três décadas mais tarde complementado pela Convenção para os Direitos da Criança de 1989, que tem força jurídica vinculante.

Assim, diante do refúgio de menores de dezoito anos, aplica-se a Convenção para os Direitos da Criança de 1989, que abarca a necessidade de proteção da criança refugiada apenas em seu artigo 22, nº 1 e 2, ao afirmar que:

1 - Os Estados Partes tomam as medidas necessárias para que a criança que requeira o estatuto de refugiado ou que seja considerada refugiado, de harmonia com as normas e processos de direito internacional ou nacional aplicáveis, quer se encontre só, quer acompanhada de seus pais ou de qualquer outra pessoa, beneficie de adequada proteção e assistência humanitária, de forma a permitir o gozo dos direitos reconhecidos pela presente Convenção e outros instrumentos internacionais relativos aos direitos do homem ou de carácter humanitário, de que os referidos Estados sejam Partes.

2 - Para esse efeito, os Estados Partes cooperam, nos termos considerados adequados, nos esforços desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas e por outras organizações intergovernamentais ou não governamentais competentes que colaborem com a Organização das Nações Unidas na proteção e assistência de crianças que se encontrem em tal situação, e na procura dos pais ou de outros membros da família da criança refugiada, de forma a obter as informações necessárias à reunificação familiar. No caso de não terem sido encontrados os pais ou outros membros da família, a criança deve beneficiar, à luz dos princípios enunciados na presente Convenção, da proteção assegurada a toda a criança que, por qualquer motivo, se encontre privada temporária ou definitivamente do seu ambiente familiar. (ONU, 1989)

Tal documento, além de reconhecer necessidade de reunião familiar aos menores, como forma de proteção aos seus direitos, também traz em seu cerne um rol de direitos civis, econômicos, sociais e culturais, bem como dá suporte para criação de documentos relativos à proteção de crianças e adolescentes nas legislações internacionais de alguns países signatários, a exemplo do Brasil com o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

Do mesmo modo, aplica-se por interpretação extensiva, no que for possível, a Lei Maior brasileira para a defesa dos direitos da criança refugiadas, tendo-se como exemplos o artigo 5º, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que determina a

igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros, estando tal titularidade em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Assim, o estrangeiro que migre para o Brasil possui, salvo exceções, os mesmos direitos que o nacional e, ao ser reconhecido como refugiado passa a ter direitos e assistência básica que deve ser prestada a qualquer nacional ou estrangeiro que resida legalmente no país e, mesmo que não lhe seja reconhecido o *status* de refugio, também poderá gozar de direitos à luz da legislação pátria.

No que tange as Organizações não governamentais (ONGs) e Associações de acolhida aos menores de 18 anos, além da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, da Missão Paz também em São Paulo, da Associação Antônio Vieira (ASAV) para o reassentamento solidário em Porto Alegre e, de alguns outros abrigos para os refugiados como a Terra Nova, há no Brasil somente uma única ONG voltada especificamente para a acolhida e proteção da criança refugiada, denominada de *Eu Conheço meus Direitos* cuja sigla é IKMR, com sede em Minas Gerais.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS CRIANÇAS REFUGIADAS E SEUS REFLEXOS

Imprescindível falar das políticas públicas para os refugiados, uma vez que não só devem ter direito, mas acesso também a elas, tendo em vista que as políticas públicas são uma forma de concretização dos direitos humanos, mediante a efetivação de direitos sociais e, no caso em tela propiciam aos refugiados uma integração política, jurídica, econômica e social no país.

Apesar de não existir uma definição unívoca do que são as políticas públicas, as mesmas são tidas segundo Pires (2001) como “[...] respostas do Estado a questões ou de interesse da sociedade, as quais se desenvolvem em três momentos: o da concepção, o da orçamentação e o da implementação [...]”. Em sentido similar Maria Paula D. Bucci (2002) entende que as políticas públicas são “[...] programas de ação governamental [...] para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, que no caso das crianças refugiadas devem ser elaboradas com fins à sua adaptação e inserção na sociedade brasileira como novos cidadãos brasileiros.



Diante da necessidade de políticas públicas endereçadas aos refugiados, foi criado no Brasil o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), que é o órgão responsável pela implementação das políticas públicas nacionais de proteção e assistências aos refugiados, inclusive de inserir os solicitantes de refúgio nas políticas públicas destinadas *a priori* somente aos nacionais.

Ocorre que, parte das Políticas Públicas existentes no país para os refugiados, ainda são, apesar de 80% dos refugiados existentes no mundo serem mulheres, crianças e adolescentes (WALLACE, 1996), em grande parte voltada para assistência dos adultos e do sexo masculino, por meio da integração no mercado de trabalho, moradia por meio de locação de imóveis e mesmo acesso ao programa federal do Minha Casa Minha Vida, revalidação de diplomas de curso superior e facilitação de ingresso em universidades brasileiras, com fulcro em nossa Constituição Federal e na Lei do Refúgio delegando o Estado, parcela considerável destas funções à sociedade civil (MILESI; CARLET, 2006).

Mesmo na situação dos refugiados adultos, o que se verifica é que as políticas públicas existentes, tais como a assistência a moradia, a alimentação e a saúde, já não são mais suficientes para atender as necessidades destas pessoas, uma vez que o país não está preparado para receber e dar apoio à quantidade de pessoas que tem chegado nos últimos anos, necessitando aperfeiçoar determinadas políticas públicas para o refúgio focalizando-as, em especial, no que tange aos menores refugiados.

No caso que se refere aos menores refugiados, a legislação brasileira reconhece, protege e garante juridicamente, ao menos em teoria, todos os direitos vitais a uma vida digna, como saúde, educação, lazer, moradia, dentre outros direitos sociais, todavia, na prática a realidade é outra, pois o processo de integração ainda não atende a todas as necessidades desses menores.

Isso ocorre porque as crianças refugiadas quanto ao processo de inserção e integração na comunidade enfrentam grandes barreiras, dentre as quais se encontram o desconhecimento do idioma português para aqueles oriundos de países não lusófonos; a discriminação seja racial, religiosa ou outra motivação e; a dificuldade de concessão de documentos de identidade para aqueles que não o possuem ou que perderam antes ou durante o processo migratório, fatores estes que justamente por serem menores de idade, conforme determina a Convenção das Nações Unidas para o Direito das Crianças e o Estatuto da Criança e do Adolescente, faz com que fiquem à margem da sociedade e da



fruição de direitos vitais colocando em risco a infância e adolescência desses menores refugiados (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008).

Diante de um rol cada vez maior de menores refugiados alguns acompanhados de seus pais e/ou tutores, outros simplesmente sozinhos, desacompanhados de qualquer figura adulta que lhes dê algum suporte e mínima proteção, é que o Comissário do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) António Guterres, diante dessa nova realidade, disse que as crianças “[...] agora compõem metade dos refugiados do mundo, a maior proporção em mais de uma década”, acrescentando na mesma linha o representante do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no Brasil, Gary Stahl que “é urgente melhorar os mecanismos de apoio a crianças em situação de vulnerabilidade em virtude de seu deslocamento forçado” (ACNUR, 2015), razões pelas quais a temática vem ganhando atenção de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o UNICEF e, na esfera regional, da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Frente a tal situação, Políticas Públicas mais necessárias e essenciais para os menores refugiados no Brasil e como implementá-las no país, vêm sendo tratadas, inclusive, com a tentativa de articulações entre o Brasil, movimentos de Direitos Humanos, agências da sociedade civil⁴ e agências de fomento das Nações Unidas para criar uma cooperação mais estreita e voltada para projetos de proteção, instalação e até mesmo o reassentamento dos menores refugiados em solo nacional, tendo em vista que a inserção social, por meio de acesso a educação, direito à saúde, moradia, dentre outros direitos sociais vitais, nem sempre é acessível a todos e em todas as faixas etárias e, o tráfico de pessoas por vezes envolve justamente os menores de idade, refugiados ou não.

Tem-se como Políticas públicas voltadas para a criança refugiada o acesso à saúde nas redes públicas, ao lazer e a cultura mediante ações do Serviço Social do Comércio (SESC). Porém destaque maior está no campo educacional, em que se além do direito a educação que agora possuem no país, já que “[...] 100% das crianças estão matriculadas no sistema de ensino e já dominam o idioma português” (ACNUR, 2010), se estuda “Ampliar o número de vagas para crianças na faixa etária própria para acolhida em pré-escola [...] Disponibilizar um percentual de bolsas escolares (escolas públicas) para refugiados, particularmente para crianças e adolescentes em idade escolar [...]” (MILESI, 2015).

⁴ São exemplos de Agências da Sociedade Civil a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), que também atende as regiões norte e nordeste do país e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), que atende as regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste, considerados núcleos mais antigos de acolhida aos refugiados no Brasil e agências implementadoras do ACNUR.



Além disso, uma novidade foi obtida em 2013 com a assinatura de um Memorando entre o ACNUR e o UNICEF para conceder documentos e registros de nascimento às crianças refugiadas, acompanhadas ou não, com o fim inclusive de evitar a apatridia no país e possibilitar o acesso às políticas públicas nacionais. (ACNUR, 2013). Essa atitude dos dois organismos internacionais é impar, pois diante de menores indocumentados a medida adotada no Brasil é a naturalização provisória para os menores de cinco anos, com base no Estatuto do Estrangeiro, ou a concessão de documento de identidade provisório para os demais menores de dezoito anos.

Tem-se, destarte, que tal providência é crucial, pois há uma omissão legislativa no Brasil quanto ao registro civil dos menores refugiados, em que nem o Estatuto da Criança e do Adolescente versa sobre o assunto, nem a Lei de Registros Públicos ou qualquer outro dispositivo legal nacional, valendo ressaltar que muitos menores de 18 anos que adentram ao país como refugiados ou que solicitam o status de refugiado, estando acompanhados ou desacompanhados, nem sempre possuem registro de nascimento, seja por perda ou por inexistência, situação que os deixa à margem de qualquer possibilidade de ampla efetivação de seus direitos humanos, ficando numa situação de maior vulnerabilidade.

Quanto ao reassentamento solidário, há juntamente com a repatriação voluntária e a integração ao local, são as formas existentes atualmente para proteger os refugiados. No caso dos menores de 18 anos, o reassentamento, sobretudo daqueles que estão desacompanhados é feito com extremo zelo com base no princípio do melhor interesse do menor uma vez que, “[...] o ACNUR tenta promover o reassentamento no contexto da unidade das famílias. O ACNUR se opõe ao reassentamento com fins de adoção caso exista alguma esperança razoável de que algum dos pais ou parentes diretos estarem vivos”. (CARNEIRO, 2012)

Apesar de todo o empenho da sociedade, associações e do próprio Estado, se verifica falhas na inserção social, havendo segundo Bogus e Rodrigues (2011) a necessidade de uma maior integração por meio da educação, posição está também defendida por Milesi (2015), e equipes multidisciplinares em todos os estados da federação composta de psicólogo, tradutor, advogado, assistente social, dentre outro, já que a situação de vulnerabilidade em que se encontram é superior a de um adulto refugiado, sendo mais facilmente alvos de violações aos seus direitos humanos fundamentais.

Tais ações são de suma importância, bem como seus aperfeiçoamentos, tendo em vista um estudo do ACNUR que “revelou que mais de 70% da população adulta economicamente ativa está envolvida em atividades de geração de renda.” (ACNUR, 2010).



Assim, pode-se dizer que além dos reflexos sociais para o menor refugiado integrado ao Brasil, com a possibilidade de fruição de direitos constitucionalmente previstos, também pode haver por parte desse mesmo refugiado, uma vez que atinja idade laboral e maioridade civil, reflexos econômicos e políticos.

Desse modo, no campo político, caso deixe de ser estrangeiro poderá exercer uma cidadania plena em solo brasileiro e, no seara econômica, com sua força de trabalho auxiliará no crescimento do país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O refúgio é uma realidade mundial do qual o Brasil também faz parte, tornando-se receptor de uma grande quantidade de refugiados que fazem uso do programa de reassentamento solidário, bem como de um número crescente de solicitação de *status* de refúgio para indivíduos de distintas nacionalidades.

Diante de tal realidade social o Brasil, país que adota uma diplomacia calcada no princípio da solidariedade internacional, e que compõe o que se denomina de terceira dimensão dos direitos humanos, passou a empregar políticas públicas de acolhimento e proteção ao direito dos refugiados, bem como daqueles que solicitam *status* de refugio em solo nacional.

Por tal razão, o país também se preocupou não somente em seguir a Constituição da República Federativa do Brasil, que trata de modo tímido da temática e, dos tratados internacionais globais e regionais sobre o refúgio, mas também se empenhou em criar uma Lei para tratar o refúgio, ou seja, a Lei 9.474/97 que representou não só um avanço, como também um compromisso do país com os refugiados, além de contribuir fortemente para o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional dos Refugiados entre os países do continente americano, em especial a América Latina.

Mas apesar de moderna e ampla, a lei brasileira ainda precisa ser aperfeiçoada em alguns pontos, como no quesito políticas públicas, que devem ser repensadas para a realidade do século XXI, com o escopo de assegurar maior proteção e estabilidade aos refugiados que chegam ao território brasileiro, pois se percebe que ainda não há uma proteção mais ampla e específica para os menores refugiados, ou seja, crianças segundo a Convenção sobre Direito das Crianças ou, crianças e adolescentes conforme determinada o Estatuto da Criança e



Adolescente. E isso ocorre, tanto dentro do Estado brasileiro, como na esfera internacional, pois também há um alto número de crianças refugiadas no mundo, em razão, principalmente, de estarem numa fase de formação intelectual, física e emocional, é que necessário se faz refletir sobre o modo de como protegê-los.

Ainda há igualmente que se questionar sobre como e quais políticas públicas existentes e/ou ainda a serem criadas pelo governo podem auxiliar os refugiados menores de 18 anos, e se as políticas públicas são suficientes e, se não o são o que mudar. Tais indagações são necessárias, uma vez que, a dupla vulnerabilidade em que se encontra esse grupo específico já justifica um tratamento diferenciado por parte do Estado e demais órgãos de governo, organizações não governamentais (ONGs), associações, sociedade civil e organismos internacionais, de modo que alcancem direitos que lhe garantam o *status* de cidadãos, no sentido *lato sensu*.

Ademais, vale salientar que uma vez que essas crianças refugiadas se tornem adultos em solo nacional, os reflexos dos quais disso pode decorrer tem possibilidade de serem positivos, uma vez que podem contribuir e somar ao desenvolvimento do país nos anos subsequentes, seja no campo econômico por meio de sua força de trabalho, seja no campo social por meio do desempenho e ações de cidadania e, se naturalizadas, ainda podem exercer direitos políticos.

Apesar das dificuldades iniciais e, que pode perdurar por um determinado tempo até que tais óbices sejam suplantados e, da atuação de órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas, que vem agindo no Brasil mediante seus organismos como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e o Fundo das Nações Unidas para a Infância, com vistas à defesa e amparo dos refugiados e pretensos solicitantes, o país vem se preparando para o novo desafio no protagonismo internacional para acolhimento dos refugiados e os novos fluxos migratórios que vem se desencadeando no mundo.

Dentro desta complexidade a ser suplantada, o Brasil ainda deve agir com vistas a respeitar a diversidade dos diferentes povos que recebe, com suas cultura e religiões, além de sedimentar valores constitucionais, como igualdade e liberdade e, mesmo internacionais como a proteção aos direitos humanos, assim como atentar para princípios basilares de proteção ao ser humano, como o prevaência dos direitos humanos e a observância e respeito a dignidade da pessoa humana.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1> Acesso em 11 de jun. de 2015

_____. **Acordo melhora atendimento a refugiados no aeroporto de Guarulhos**. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/acnur-acordo-melhora-atendimento-a-refugiados-no-aeroporto....>> Publicado em 29 de janeiro de 2015. Acesso em 25 de fev. de 2015.

_____. **Dados sobre Refúgio no Brasil – Uma Análise estatística (2010-2014)**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil>> Acesso em 01 de ago de 2015.

_____. **ACNUR e UNICEF assinam acordo para proteger crianças refugiadas e apátridas no Brasil**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-e-unicef-assinam-acordo-para-proteger-criancas-refugiadas-e-apatridas-no-brasil/>> Publicado em 20 de novembro de 2013. Acesso em 2 jun de 2015.

_____. **Refugiados palestinos completam três anos de reassentamento no Brasil**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/reassentamento-no-brasil/>> Publicado em 20 de novembro de 2010. Acesso em 08 de ago de 2015.

BOGUS, Lúcia Maria Machado. RODRIGUES, Viviane Mozine. **Os refugiados e as políticas públicas de proteção e acolhimento no Brasil: História e Perspectivas**. Dimensões: UFES – Programa de Pós Graduação em História, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em 11 de jun. de 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARNEIRO, Wellington Pereira. **A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois**. In: Direitos Humanos e Refugiados. SILVA, César Augusto S. da. (Org.). Dourados: UFGD, 2012.

CONJUR. **Cresce número de adolescentes refugiados no Brasil**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-dez-27/numero-adolescentes-refugiados-brasil-cresce-2013>>. Acesso em 25 de jul. de 2015.





DIGIÁCOMO, Murillo José. DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado - Lei 8.069 de 13 de julho de 1990**. Ministério Público do Paraná, 2013. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca_annotado_2013_6ed.pdf> Acesso em 25 de jul. de 2015.

GODINHO, Luiz F.; RODRIGUES, Gilberto M. A. (Orgs). **Diretório Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado sobre refúgio, deslocamentos internos e apatridia (1987-2009)**. Brasília: ACNUR, 2011. Disponível em: <<http://acnur.org/diretorio-nacional-de-teses-de-doutorado-e-dissertacoes-de-mestrado/>> Acesso em: 30 de dez. de 2014.

IKMR. **Eu Conheço Meus Direitos**. Disponível em:<<http://www.ikmr.org.br/quem-somos/>> Acesso em 25 de jul. de 2015.

JUBILUT, Liliana L. APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. **A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral**. Universidade de Relações Internacionais. Brasília, v. 2, nº 6. p. 9-38, jul./dez. 2008.

PORTAL BRASIL. **O número de refugiados no Brasil triplica em 2013**. Disponível em:<<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/01/numero-de-refugiados-no-brasil-triplica-em-2013>>. Acesso em 27 de dez. de 2014.

MILESI, Rosita. **Dia Mundial do Refugiado 2008: o desafio das Políticas Públicas**. Disponível em:<<http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=PT&cod=33572>> Acesso em 06 de ago. de 2015.

MILESI, Rosita. CARLET, Flávia. **Refugiados e Políticas Públicas: pela solidariedade, contra a exploração**. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <www.migrante.org.br/refugiados_e_politicaspublicasout06.doc> Publicado em outubro de 2006. Acesso em: 02 de mar. de 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em:<<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc>>. Acesso em 15 de mai de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Protocolo de Nova Iorque de 1967 adicional a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em:<<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Amesterdao/convgenebra%20protocolo%201967.htm>> Acesso em 11 de jun. de 2015.

_____. **Declaração dos Direitos da Criança de 1959**. Disponível em:<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%20C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>> Acesso em 10 de jul. de 2015.

_____. **Convenção sobre o Direito da Criança de 1989**. Disponível em:<<https://www.unric.org/html/portuguese/humanrights/Crianca.pdf>> Acesso em 09 de jun. de 2015.



ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA (OUA). **Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 (OUA), que regula aspectos específicos dos problemas dos Refugiados na África.** Disponível em:<<http://www.estatutorefugiado.org/Home/Lei/8>> Acesso em 15 de mai de 2015.

PIRES, Maria C. Simões. **Concepção, Financiamento e Execução de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito.** Belo Horizonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais. Abr.-Jun, 2001.

WALLACE, Rebecca M.M. **International and Comparative Law.** Quaterly. v. 45, 1996.