



O Social em Questão

ISSN: 1415-1804

ISSN: 2238-9091

osq@puc-rio.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Cantinho, Isabel
Crianças-Migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos
O Social em Questão, vol. 21, núm. 41, 2018, Maio-, pp. 155-176
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264297007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UABM
redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Crianças-Migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos

Isabel Cantinho¹

Resumo

Recentemente o número de crianças que cruzam fronteiras internacionais e buscam refúgio cresceu significativamente tornando-se parte importante desse fenômeno contemporâneo que modifica e molda nosso cotidiano. Na tentativa de explorar essa realidade global da migração infantil, este artigo pretende analisar as rachaduras dos dispositivos de direitos da criança, expondo os dilemas e ambiguidades das políticas de proteção durante a solicitação de refúgio. Ao 'movermos' a criança para o centro do debate podemos problematizar a perda de agência política a partir de práticas de silenciamento e invisibilidade de um sistema que insiste em ignorar sua presença e negar sua participação.

Palavras-chave

Criança; Refúgio; Proteção; Direitos Humanos; Participação.

Migrant-Children in Brazil: silenced voices and unprotected subjects

Abstract

Recently the number of children crossing international borders and seeking refuge has grown significantly becoming an important part of this contemporary phenomenon that modifies and shapes our daily lives. In an attempt to explore this global reality of child migration, this article aims to analyze the gaps of child rights, exposing the dilemmas and ambiguities of protection policies in eligibility processes for asylum-seekers. By 'moving' the child to the center of the debate we can problematize the loss of political agency through the silencing and invisibility practices of a system that insists on ignoring their presence and denying their participation.

Keywords

Child; Refuge; Protection; Human Rights; Participation.

Artigo recebido: dezembro de 2017

Artigo aceito: fevereiro de 2018

Introdução

Apesar de a migração ser considerada um “fenômeno voluntário adulto” (BHABHA, 2014) que requer medidas de gerenciamento do movimento e controle de rotas e fronteiras, a migração infantil é parte importante desse fenômeno contemporâneo que vem modificando e moldando a realidade na qual vivemos. Uma parcela muito tímida da literatura explora histórias que permeiam nosso cotidiano sobre fluxos migratórios centrados nas experiências de crianças migrantes, quais os fatores que afetam seus movimentos e as circunstâncias sociais, legais e econômicas que esses indivíduos habitam (BHABHA, 2014). A figura da criança não faz parte desse contexto maior da migração, exceto enquanto dependente ou “apêndices” (BHABHA, 2014) ocasionais à figura do adulto. Porém, na tentativa de melhor compreender e problematizar os dilemas complexos do fenômeno da migração, as lacunas das políticas de proteção e as ambiguidades das práticas de integração da população refugiada, torna-se cada vez mais imprescindível ‘mover’ a criança para o centro do debate.

Nos últimos anos o número de crianças que cruzam fronteiras internacionais e buscam refúgio cresceu significativamente. Milhões de crianças se movem na tentativa de fugir de conflitos, desastres naturais, pobreza e violações de direitos humanos, em busca de melhores condições de vida. A migração de crianças se tornou uma realidade global. Segundo dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em 2015 trinta e um milhões de crianças viviam fora do seu país de nascimento, considerando que esse número inclui dez milhões de crianças refugiadas e um milhão de solicitantes de refúgio (*asylum seekers*) que fugiram de conflitos armados, perseguição e violência (UNICEF, 2017).

Recentemente, o número total de refugiados – adultos e crianças – sob o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) aumentou de 10.4 milhões ao final de 2011 para 16.5 milhões em 2016. Enquanto em 2005 uma em cada 350 crianças era refugiada; apenas uma década depois, em 2015, a proporção chegou

perto de uma a cada 200 crianças (UNICEF, 2017, p. 11). Nos deparamos hoje com uma realidade global em que 8.2 milhões de crianças com menos de 18 anos que vivem fora de seus países de origem – nascimento – são refugiadas. Atualmente atingimos uma situação crítica onde metade da população global refugiada é constituída por crianças, sendo que dentre esses 51%, trinta e quatro mil se tratam de crianças separadas – isto é, crianças separadas de pais ou guardiões, mas acompanhadas por outros familiares – ou desacompanhadas – crianças separadas de seus pais ou guardiões e que não estão sob os cuidados de nenhum outro adulto (UNICEF, 2017, p. 10).

Os números referentes a crianças desacompanhadas e que se movem sozinhas é alarmante. O relatório da UNICEF aponta que na rota de “fuga” do Mediterrâneo para a Itália, em 2015, por exemplo, a quantidade de crianças desacompanhadas ou separadas de suas famílias chegou a representar 75% do número total de crianças que chegaram por rota marítima. Essa proporção atingiu 92% em 2016 e permaneceu neste nível até o primeiro trimestre de 2017. Por volta de 200,000 crianças desacompanhadas ou separadas solicitaram refúgio em cerca de 80 países diferentes nos anos de 2015 e 2016; além do 100,000 crianças que foram apreendidas na fronteira entre México e Estados Unidos durante o mesmo período. Quando considerado em sua totalidade esse número – 300,000 crianças – demonstra um crescimento drástico das estatísticas uma vez comparado ao total de 66,000 registrados em 2010 e 2011 (UNICEF, 2017, p. 11).

No Brasil, especificamente, dados divulgados pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) no ano de 2016 mostram que crianças até 18 anos corresponderam a 18% dos beneficiados com o status de refugiado no país. No entanto, essas crianças compreendem apenas 2,6% do número total de solicitantes de refúgio do mesmo ano (CONARE, 2016). Tal disparidade entre os número de crianças que solicitam refúgio de maneira autônoma e o número de menores reconhecidos como refugiados no país pode ser analisado pelo prisma da condi-

cionalidade à unidade familiar no processo de elegibilidade, onde o status de refugiado irá se estender aos membros da família daquele – adulto – que teve sua solicitação deferida. Apesar dos números serem proporcionalmente pequenos, o fluxo de chegadas de solicitantes, em especial de crianças desacompanhadas ou separadas de suas famílias, não para de crescer. Não bastasse o trauma da fuga forçada por motivos de perseguição, violência e violação dos direitos humanos; e a separação dos parentes próximos essas crianças enfrentam ainda todas as dificuldades e complexidades de navegação no labirinto de procedimentos burocráticos estatais de elegibilidade ao status de refugiado. Com a tendência de um crescimento ainda maior do número de solicitações de refúgio no Brasil, o país deve se preparar para essa nova realidade na tentativa de implementar políticas ativas de proteção a crianças, além de estruturar uma abordagem e rede institucional capazes de garantir o acesso e participação em procedimentos legais, bem como atender às necessidades específicas de crianças enquanto migrantes e solicitantes de refúgio.

O presente artigo traz inicialmente uma breve exposição sobre a categoria de criança e o conceito de infância. No intuito de introduzir a discussão sobre direitos e garantias de proteção da criança, essa primeira sessão irá abordar de forma mais abrangente o conceito de criança a partir do questionamento de Jacqueline Bhabha sobre que tipo de humano a criança é, qual seu poder de agência e seus direitos. A partir dessa introdução da figura da criança, a segunda sessão se propõe a discutir as lacunas dos dispositivos do Direito Internacional e guarda-chuvas de proteção da criança e do migrante, expondo as rachaduras dos direitos e a consequente desproteção da criança que passa a ter o status de migrante e solicitante de refúgio. Por fim será abordado o processo de refúgio para crianças no Brasil, com ênfase na assistência jurídica proposta por lei e a problematização dos processos de acolhida a serem navegados no labirinto de procedimentos de elegibilidade; além do questionamento sobre a necessidade da parti-

cipação da criança – desacompanhada ou acompanhada da família e/ou responsáveis – na solicitação do status de refugiado e na definição do ‘melhor interesse’ que cabe a ela por direito.

‘Criança’: sujeito político despolitizado

Para tratarmos do debate sobre a agência e participação da criança-migrante no processo de elegibilidade de solicitação de refúgio, se faz necessária uma breve discussão sobre esse indivíduo aqui tratado na categoria de ‘criança’, que habita o local específico da infância e que, na maioria das vezes, é pensado a partir de uma lógica binária moderna – ‘adulto-criança’.

Na tentativa de posicionar a figura da criança no âmbito das políticas e práticas globais de direitos humanos, Jacqueline Bhabha (2006) traz uma importante contribuição ao debate questionando quem é ‘humano’ e qual o tipo de humano a criança é para se inserir em projeto de direitos humanos internacionais. A partir da análise sobre as doutrinas que compõem a Declaração de Direitos Humanos Universais, a autora expõe algumas lacunas das diretrizes de pertencimento de ‘todos os membros da família humana’. Segundo Bhabha, é justamente essa disjunção entre a associação (*membership*) inclusiva e a perspectiva parcial que define o lugar da criança na doutrina de direitos humanos: crianças são incluídas no escopo geral da proteção, porém periféricas à concepção de agência. A criança é incluída a partir da exclusão.

O ponto de tensão entre a inclusão e exclusão na categoria de ‘humano’ indica certa dependência de uma concepção particular de agência humana como o caminho condutor aos direitos. Existiria certa dificuldade em concebermos as particularidades de uma criança enquanto agente político e detentor dos mesmos direitos que adultos. A criança – definida como uma pessoa com menor de 18 anos – estaria no processo de se tornar (*becoming*) um adulto, com um modo de racionalidade singular e altamente específico, possuidores de competências sócio-cognitivas, maturidade e capacidade distinta de absorção de

processos de aprendizado (JENKS, 2005). Logo, seria necessário lidar com o ‘problema da diferença’ da infância como um espaço e tempo de indivíduos que enquanto crianças são ainda incompletos, inacabados e não humanos em sua totalidade (JENKS, 2005). Crianças teriam habilidades e capacidades diferentes que justificariam um tratamento especial em resposta as suas vulnerabilidades particulares; porém, não deixam de ser agentes políticos capazes de identificar e distinguir as complexidades e materialidades do mundo adulto (BHABHA, 2006).

As políticas e práticas do direito internacional – e nesse caso específico do direito ao refúgio – contribuem para um tratamento pior, e não melhor, do que aquele dado aos adultos. Os próprios dispositivos do Direito Internacional que se propõem a garantir suporte a crianças, enquanto indivíduos detentores de direitos humanos, acabam por expor lacunas cruciais que deixam os mesmos fora do guarda-chuva da proteção e assistência. Segundo Bhabha, o fato de crianças terem pouco poder e agência política sugere a necessidade urgente de uma abordagem institucional centrada na criança (*child-centered*). Os desafios seriam desenvolver novas políticas – ou adaptar e melhorar políticas já existentes – que particularizem as crianças de forma que os direitos de agência fossem honrados sem o abandono das obrigações de se proteger (BHABHA, 2006).

Criança-migrante: vivendo nas rachaduras das políticas de proteção

A proteção da criança como sujeito autônomo de direitos especiais foi reconhecida primeiramente pela Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela Liga das Nações em 1924, prevendo, entre outros, que a criança deveria ser a primeira a receber auxílio emergencial em situações de perigo (LIGA DAS NAÇÕES, 1924). A Declaração foi expandida e sua nova versão adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1959, que trazia em seu texto, pela primeira vez, menção ao ‘melhor interesse da criança’ (por vezes traduzido como ‘interesse superior da criança’) e que viria a se tornar diretriz e base para a for-

mação do sistema de proteção de crianças menores de 18 anos. Nesse sentido, já podia ser observada a preocupação em garantir proteção às crianças e que, as mesmas estivessem acobertadas por direitos específicos e adequados as suas particularidades e vulnerabilidades.

Somente com a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) em 1989 (UNICEF, 1989), a criança passou a ser tratada como agente central do direito humano internacional, tornando-se o grande guarda-chuva de proteção à criança e infância; além de contribuir com definições cruciais que marcam uma importante aspiração social como, por exemplo, a obrigação estatal e prioridade que deve ser dada ao aprimoramento da infância; deixando esse campo de ser meramente uma escolha e responsabilidade familiar. Conforme o Art. 2, a Convenção sobre os Direitos da Criança obriga os Estados a respeitarem e garantirem os direitos da criança sob sua jurisdição indistintamente de nacionalidades, etnia, status migratório; entre outros. Cabe ainda ao Estado tomar medidas que garantam a proteção da criança contra qualquer tipo de discriminação.

1. Os **Estados Partes respeitarão os direitos** enunciados na presente Convenção e **assegurarão sua aplicação a cada criança sujeita à sua jurisdição, sem distinção alguma**, independentemente de sexo, idioma, crença, opinião política ou de outra natureza, origem nacional, étnica ou social, posição econômica, deficiências físicas, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais.
2. Os **Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas para assegurar a proteção da criança contra toda forma de discriminação [...]**.

Nesse sentido, a Convenção estabelece normas e regras expressivas no que tange a preservação dos direitos da criança promovendo uma das diretrizes mais importantes sobre a proteção de menores

prevista pelo Art. 3 da Convenção – ‘o melhor interesse da criança’. Tal interesse deve ser tanto prioridade e ponto de partida quanto o objetivo maior do sistema de proteção às crianças, promovendo um princípio que deriva do conceito de dignidade humana, direito, bem-estar, agência e desenvolvimento da criança:

art. 3. **Todas as ações relativas às crianças**, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, **devem considerar, primordialmente, o melhor interesse da criança**.

Vale ressaltar o uso – talvez estratégico – de conceitos generalizados na formulação dos termos da Convenção prevendo a promoção de “interesses” e não de “direitos”, indicando certa ambivalência do escopo amplo e, de certa forma, indeterminado que o Art. 3 apresenta. A ideia de “interesses” é muito ampla e vaga, estando aberta a muitas formas distintas de interpretação e podendo ter implicações práticas divergentes à política de proteção, principalmente no que concerne decisões “relativas à criança” que tenham algum impacto político e social maior – como, por exemplo, a decisão de aplicação do princípio do ‘melhor interesse’ e proteção no caso de uma solicitação de refúgio para crianças desacompanhadas e/ou solicitação por parte de seus pais e responsáveis.

Para além das medidas tomadas seguindo o princípio do ‘melhor interesse’, é necessária e de extrema importância que a criança tenha a chance de participar – diretamente ou por intermédio de um representante – em procedimentos administrativos e judiciais que a envolvam, sendo agente político e tendo suas opiniões devidamente consideradas em processos decisórios que dizem respeito a ela. A participação da criança está prevista no Art. 12 da Convenção sobre os Direitos da Criança, prevendo que esta participação seja garantida a toda criança capaz de formular juízos e o peso a estes será avaliado conforme idade e maturidade da criança:

1. Os **Estados Partes devem assegurar à criança** que é capaz de formular seus próprios pontos de vista **o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados a ela, e tais opiniões devem ser consideradas**, em função da idade e da maturidade da criança.
2. **Com tal propósito, proporcionar-se-á à criança, em particular, a oportunidade de ser ouvida em todo processo judicial ou administrativo que afete a mesma**, quer diretamente quer por intermédio de um representante ou órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais de legislação nacional.

O direito à participação e chance de ser ouvida em questões que dizem respeito direta ou indiretamente à criança proporciona uma oportunidade de exercício da agência política e certo empoderamento sobre seus próprios direitos, na medida em que possibilita algum tipo de influência nas decisões políticas sobre o seu ‘melhor interesse’. Devidas ponderações devem ser levadas em consideração na avaliação da ‘capacidade’ da criança de formular juízos, porém conforme esclarecido pelo Comitê dos Direitos da Criança (2009) a menção a essa capacidade não deve ser interpretada de forma a limitar o direito da criança de ser ouvida; pelo contrário, essa capacidade deve ser presumida pelos Estados e não cabe à criança prová-la.

Além disso, a Convenção não exige que a criança tenha um profundo conhecimento sobre o assunto que lhe concerne, mas apenas uma compreensão suficiente para que ela possa se expressar sobre determinadas questões (PARKES, 2013). Assim como acontece com o princípio do ‘melhor interesse’ da criança, a oportunidade e direito de participação são muito significativos para processos administrativos e judiciais, devendo a opinião da criança ser levada em consideração, principalmente, nos casos de solicitação de refúgio a fim de assegurar tanto que o processo será analisado à luz de todas as informações

pertinentes ao caso quanto que o ‘melhor interesse’ da criança seja respeitado e garantido. Porém, é justamente quando a criança passa a ser associada à categoria de ‘migrante’ e ‘refugiado’ que as rachaduras dos dispositivos legais de proteção ficam expostas, as vulnerabilidades e riscos da criança aumentam e suas necessidades se complicam, mediante os ‘deveres de proteção’ versus as hostilidades e suspeitas excludentes dos Estados (BHABHA, 2006).

A definição do termo ‘refugiado’, comumente, aceita pelos Estados está prevista no Art. 1º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados da ONU, de 1951, identificando o refugiado como toda pessoa que, devido a um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora de seu país de nacionalidade e não pode ou não deseja regressar a tal país². Embora exista uma discussão em torno da amplitude e ambiguidade dos conceitos de temor e perseguição, além dos questionamentos sobre as práticas de comprovação e evidências que fundem esse temor, o presente artigo não pretende promover questões que possam contribuir para esse debate. Portanto, apesar do conceito de perseguição não ser definido de forma expressa pela Convenção de 1951, este será aqui entendido como abusos e violações de direitos humanos, atos discriminatórios por parte do Estado ou por particulares, em situações em que o Estado é incapaz ou não se dispõe a oferecer proteção ao indivíduo (ACNUR, 2011, p. 13).

Apesar da Convenção de 1951 – principal instrumento internacional jurídico de proteção aos refugiados – não fazer qualquer menção às crianças, os critérios de status de refugiado conforme previstos, a princípio, se aplicam igualmente para adultos e menores de 18 anos. Nesse sentido, o próprio Art. 22 da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) prevê que os Estados devem adotar medidas para assegurar o direito da criança de ser reconhecida como refugiado – desacompanhada ou acompanhada por seus parentes ou responsáveis – e que tenha o direito de receber proteção apropriada e assistência

humanitária, se preenchidos os requisitos para tanto conforme o direito internacional e/ou interno aplicável:

1. Os **Estados Partes adotarão medidas pertinentes para assegurar que a criança que tente obter a condição de refugiada**, ou que seja considerada como refugiada de acordo com o direito e os procedimentos internacionais ou internos aplicáveis, receba, **tanto no caso de estar sozinha como acompanhada por seus pais ou qualquer outra pessoa, a proteção e a assistência humanitária adequada** a fim de que possa usufruir dos direitos enunciados na presente Convenção e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos ou de caráter humanitário dos quais os citados Estados sejam parte.

Apesar da garantia do direito à proteção e assistência prevista no Art. 22 supracitado, na maioria dos casos em que a criança está acompanhada de seus pais ou responsáveis a solicitação de refúgio é pautada nas experiências destes adultos e não dos relatos de vivência de traumas e perseguições da criança. Caso a solicitação de refúgio seja deferida a criança irá receber o status de refugiado por derivação, condicionado à regularização familiar, com base no status de seus responsáveis (MCADAM, 2007). Em caso de indeferimento, as consequências da resposta negativa e da desproteção dos direitos humanos também ocorre por derivação. Não estão previstas medidas que ofereçam uma proteção específica aos casos de crianças cujos pais ou responsáveis tenham sua solicitação de refúgio negada; levando em consideração suas experiências particulares que a levaram ao refúgio e seus traumas e riscos nas rotas de fuga. Nesses casos, o direito da criança enquanto indivíduo vulnerável que necessita de proteção do Estado como pautado pela Convenção sobre os Direitos da Criança acaba por ser silenciado pelas diretrizes do Estatuto dos Refugiados, seu foco na unidade familiar tradicional e a incapacidade em garantir o 'melhor interesse' da criança de forma apropriada.

Dessa forma, em grande parte, a experiência e os relatos de perseguição pela própria criança são considerados pelas autoridades para determinação do status de refugiados somente em casos de crianças desacompanhadas. Essa falta de agência e certa passividade da criança no que tangem os procedimentos de solicitação de refúgio refletem, inclusive, a necessidade substancial de adequações aos processos de refúgio e as práticas cotidianas e judiciais em casos onde o requerente é uma criança desacompanhada – a própria criança é o solicitante – ou nos casos onde solicitações de parentes e responsáveis tenham sido indeferidas e a criança não teve a oportunidade de participar efetivamente do processo, tampouco foi ouvida no decorrer das entrevistas de elegibilidade do caso.

O aprimoramento dos processos de solicitação de refúgio na busca pela garantia de proteção e assistência humanitária às crianças deve reconhecer as características particulares desses indivíduos, as quais os colocam em situações de maior ou menor vulnerabilidade frente às manobras estratégicas da ‘máquina de elegibilidade’ e assimetrias de poder no jogo político de solicitação do status de refugiado. O reconhecimento dessa vulnerabilidade e assimetria de poder das adversidades enfrentadas no decorrer do processo implica no reconhecimento de que certas condutas, por vezes, não classificadas como perseguição quando dirigidas a adultos, podem constituir um caso de perseguição na perspectiva de uma criança (ACNUR, 2014, p. 43). Casos de intimidação, interrogatórios intensos e prolongados podem produzir efeitos graves e traumas duradouros em crianças (BIEN, 2004), sendo necessário considerar todas as especificidades e particularidades da criança ao verificar/investigar se a intensidade da violação caracteriza-se como perseguição dentro dos termos do Estatuto do Refugiado, estando àquela criança legível ou não ao status.

Além da adequação dos tipos e níveis de violações de direitos humanos de crianças para melhor avaliar a existência de ‘perseguição’, as exigências e credibilidade referentes à narrativa das circunstâncias

e às evidências – que fundam o temor – também devem ser condizentes com as particularidades dos casos das crianças. A criança, por vezes, não consegue transmitir de forma tão objetiva detalhes considerados estratégicos do ponto de vista do advogado de elegibilidade sobre a situação que originou sua situação específica de perseguição. Nem sempre os solicitantes de refúgio e, principalmente no caso de crianças, estão em posição que permita que demonstrem evidências e provem que eles são quem dizem ser e que seus relatos são de fato verdadeiros (MAGALHÃES, 2016). Nessa busca pela verdade de experiências, histórias e relatos, as avaliações de credibilidade de crianças devem adotar abordagens institucionais ainda mais humanas, levando em conta os riscos e traumas já sofridos desde a situação de perseguição em seu país de origem quanto às vulnerabilidades, perigo e riscos iminentes ao longo das rotas de fuga.

Crianças, enquanto indivíduos detentores de direitos à proteção do Estado, independente de sua raça, religião ou nacionalidade, devem ser acolhidas, devidamente orientadas quanto aos procedimentos de solicitação de refúgio e garantidas de direitos nas avaliações de credibilidade dos relatos de experiências pautados pela Convenção sobre os Direitos da Criança; tendo em vista o seu ‘melhor interesse’ como objetivo, sua oportunidade de participação e exercício de agência nos processos de ‘máquina de elegibilidade’ e a garantia de proteção enquanto ‘crianças’.

Refúgio no Brasil: vozes silenciadas e agentes despolitizados

A implementação do processo de proteção aos refugiados no Brasil se iniciou, ainda, no período de ditadura militar no país – entre 1964 e 1988 – com o trabalho de proteção e atendimento às necessidades daqueles que chegavam ao país, realizado principalmente por instituições de caridade da Igreja Católica, como a Cáritas. Tal fato explica, em parte, porque a organização continua a ser peça-chave no quebra-cabeça dos procedimentos de determinação do status de refugiados

no Brasil (MAGALHÃES, 2016). O processo de proteção aos refugiados culminou com a promulgação da Lei 9.474, de 1997, que regulamenta os aspectos procedimentais para a obtenção do status de refugiados e até mesmo expande, em seu Art. 1º, a concessão do benefício a pessoas que escapam de situações marcadas por ‘grave e generalizada’ violação de direitos humanos em seus países de origem (BRASIL, 1997).

Assim como ocorre na Convenção de 1951 – também ratificada pelo Brasil – a Lei de Refúgio brasileira (Lei nº 9.474/1997) não faz qualquer menção à figura da criança como sujeito autônomo, detentor de agência política e direitos, e possível solicitante de refúgio. Nesse sentido, alguns dispositivos da lei se mostram inadequados às vulnerabilidades e particularidades da criança enquanto solicitante de refúgio – esteja desacompanhada ou acompanhada de seus pais ou responsáveis – podendo acarretar em análises equivocadas da solicitação, falta de credibilidade no processo de elegibilidade ao status e, por vezes, abuso das autoridades estatais responsáveis pelo processamento e determinação da decisão final da solicitação. Nesse vazio regulatório, as lacunas jurídicas de proteção à criança em situação de refúgio acabam por serem complementadas, em parte, por instrumentos normativos e medidas *ad hoc* patrocinadas pelo governo (LEÃO, 2007), mas que não contemplam as especificidades necessárias para garantir um processo de solicitação de refúgio que respeite os direitos da criança enquanto tal e que defendam seu ‘melhor interesse’ como previsto na Convenção sobre os Direitos da Criança.

Após a chegada em território brasileiro, o solicitante de refúgio deve pleitear o status de refugiado perante a Polícia Federal manifestando sua intenção de ser reconhecido como tal àquela autoridade migratória. A Polícia Federal, na maioria dos casos, indica que o solicitante procure assessoria jurídica e social por parte da Cáritas; ou alguma de suas organizações ‘irmãs’, para um maior suporte no encaminhamento do pedido de refúgio e o devido preenchimento do formulário/questionário de solicitação (MAGALHÃES, 2016). O pre-

enchimento deste formulário funciona como um termo de declaração das circunstâncias pelas quais o solicitante chegou e entrou no Brasil, além de informações detalhadas sobre as razões que o levaram a fugir de seu país de origem e que fundam o 'temor de perseguição' que justificaria a manifestação da intenção de refúgio. O solicitante, então, passa a ter suas informações registradas na Polícia Federal, que emite um número de protocolo e identificação daquele solicitante. Uma vez assinada e carimbada por oficiais da polícia a solicitação de refúgio no Brasil passa a ser oficial e, de acordo com os termos da Convenção de 1951 e da Lei 9.474/1997, o solicitante não poderá ser retirado compulsoriamente do território brasileiro até que o processo de solicitação seja inteiramente concluído (MAGALHÃES, 2016). Já no início do processo de solicitação de refúgio no Brasil nos deparamos com o fator problemático dos trâmites administrativos de recepção e acolhimento de pessoas em situação de fuga e vulnerabilidade serem atendidas por uma autoridade migratória de segurança – a Polícia Federal. Questões que são claramente pautadas em violações de direitos humanos e necessidade de proteção humanitária e estatal são tratadas aqui como uma questão de segurança (inter)nacional.

No caso das crianças, o contexto é ainda mais agravante tendo em vista que a Lei do Refúgio brasileira não faz menção à criança e como reflexo da desproteção jurídica as autoridades migratórias e entidades governamentais e não governamentais tem certa dificuldade em saber como lidar de forma apropriada nesses casos. A criança fica condicionada aos procedimentos de regularização da família e aos documentos dos pais ou responsáveis para então ter direito ao acesso a serviços de saúde, políticas de proteção e aos benefícios das políticas sociais – como o direito a escola. As circunstâncias de crianças desacompanhadas chega a atingir um nível maior de complexidade, na medida em que não só o formulário/questionário de solicitação de refúgio não prevê a situação de crianças desacompanhadas; como é claro um despreparo na atuação das autoridades migratórias pautada

no foco na unidade familiar tradicional para dar seguimento à solicitação. O próprio ACNUR tem uma posição crítica ao despreparo da Polícia Federal, afirmando que nos últimos anos a mesma “tem recusado esse pedido [de refúgio] por essas crianças, que exige um documento comprovando o parentesco ou a guarda deferida por um juiz. Só que esse processo judicial demora. Enquanto isso, a criança não tem documento, ela é invisível para o Estado brasileiro”³.

Essa invisibilidade das crianças perante um sistema que decide ignorar sua existência (BHABHA, 2006), decorrente não só da limitação e condicionalidade à unidade familiar, mas também do processo de silenciamento e da falta de escuta e credibilidade a seus relatos, se agrava na medida em que não existe um arcabouço institucional sólido que garanta o apoio e suporte por parte de profissionais especializados em questões de infância e trauma no acolhimento e proteção dessas crianças que chegam. Além disso, se faz necessária à capacitação dos profissionais e autoridades migratórias envolvidas no processo de solicitação de refúgio, a adaptação de um ambiente mais humanizado nos postos de acolhimento, bem como uma equipe multidisciplinar que seja capaz de lidar com as especificidades dos traumas de crianças em situação de fuga e as particularidades dos riscos e vulnerabilidades que esse grupo possui.

Apesar da Lei de Refúgio brasileira ter sido ratificada em 1997, apenas no ano de 2015 houve um esforço institucional por parte da Defensoria Pública, CONARE, ACNUR e organizações não governamentais que trabalham com o tema para a construção de uma rede de apoio que visem garantir os direitos de proteção de crianças migrantes e solicitante de refúgio no Brasil. Conforme divulgado em carta pública, no estado do Rio de Janeiro a Defensoria Pública vai atuar junto aos órgãos públicos e entes federativos envolvidos na proteção dos direitos da criança e do adolescente para articular medidas protetivas a meninos e meninas refugiados no estado. O compromisso, promovido em conjunto com outras instituições, foi divulgado e assumido no seminário

rio “Como Proteger Crianças e Adolescentes Refugiados” (DPRJ, 2016). O documento lista ações voltadas à solução dos problemas enfrentados para a regularização da situação de crianças e adolescentes que cada vez mais chegam desacompanhados ao país e ao estado do Rio de Janeiro, onde houve aumento de 50% no número de refugiados na faixa etária de zero a 18 anos em 2015, se comparado com o registro do ano anterior. O dado do CONARE compõe a carta pública juntamente com a informação de que 13% do total de refugiados e de solicitantes de refúgio no estado correspondem a essas idades (DPRJ, 2016).

Apesar dos indícios de avanço institucional na proteção de crianças refugiadas no Brasil, vale ressaltar que essa rede de apoio propõe assegurar o acesso aos procedimentos de solicitação de refúgio e de documentação necessária para obter direitos de proteção e benefícios sociais para crianças desacompanhadas, conforme lei brasileira. Porém, não garante que o processo de acolhimento e integração dessas crianças vise atender o ‘melhor interesse’ delas. A assessoria jurídica nos procedimentos de solicitação de refúgio não garante, por exemplo, o bem-estar dessas crianças nos abrigos para quais elas foram encaminhadas, nem mesmo o acompanhamento psicológico para trabalhar os traumas sofridos durante o período de fuga e, também na fase de adaptação e de espera do resultado de suas solicitações. Mesmo que apoiadas por um escopo jurídico essas crianças permanecem sozinhas, tendo que enfrentar as inseguranças da adaptação a um ambiente desconhecido e os anseios relativos ao lapso temporal da decisão final de sua solicitação de forma bastante solitária.

Um ponto relevante no acordo de assessoria da Defensoria Pública a crianças refugiadas desacompanhadas é o auxílio no preenchimento do formulário/questionário de solicitação de refúgio ao CONARE. Esse suporte torna-se importante devido não só as possíveis dificuldades de expor as bases e fundamentos da concessão do status em uma linguagem que dialogue com as expectativas de narrativas por parte de autoridades migratórias; mas também para amenizar as assimetrias

de poder na avaliação da credibilidade das narrativas e das reações nas entrevistas presenciais que são levadas em consideração no julgamento do caso. Contudo, se torna crucial garantir a oportunidade de escuta, a participação e exercício da agência política dessas crianças no que tange suas próprias solicitações e procedimentos judiciais que vão julgar e definir seu 'melhor interesse'. Assegurar a participação da criança durante todo o processo garante o exercício de seus direitos humanos enquanto indivíduo e a possibilidade de reivindicar a proteção e assistência necessárias e condizentes com suas particularidades e vulnerabilidades enquanto criança.

Não menos importante é crucial garantir que, mesmo em situações que crianças solicitantes de refúgio estejam acompanhadas de seus pais ou responsáveis, exista a oportunidade e exercício do direito de participação no processo de solicitação conforme previsto no Art. 12 da Convenção sobre os Direitos da Criança. Políticas de proteção nesse sentido devem reforçar a importância da participação da criança nos relatos das circunstâncias de perseguição e nas narrativas que fundam o temor que justifica a fuga da própria criança, como também de sua família. Não existem evidências de que crianças tenham um espaço de escuta e participação nas entrevistas de elegibilidade da Cáritas, Polícia Federal ou CONARE. Seus depoimentos são relevados, suas opiniões desconsideradas e suas vozes silenciadas frente a um processo que vem a julgar a determinação do seu futuro a partir de um status que pode – ou não – garantir certos direitos enquanto refugiado. Contudo, seus direitos humanos, enquanto crianças, são desrespeitados e suas vozes silenciadas mediante um processo que supostamente julga seu 'melhor interesse'. Além de poder contribuir para a narrativa detalhada das circunstâncias de perseguição de evidências que fundam os processos de solicitação de refúgio, a criança pode ser ela mesma o motivo principal; o alvo da perseguição que levou ela e sua família a buscarem refúgio em outro país – e, por isso, deveria ela ser o agente com maior credibilidade nos relatos dos acontecimentos.

É de extrema importância uma revisão e adaptação institucional dos procedimentos administrativos e sociais referentes à solicitação de refúgio no Brasil, buscando uma facilitação processual dos pedidos de crianças, além da consolidação de uma rede de apoio multidisciplinar que assegure a aplicação dos direitos previstos tanto na Convenção de 1951, quanto na Convenção sobre o Direito da Criança e na Lei 9.474/1997. Dessa forma, pode-se buscar o fortalecimento de mecanismos de proteção e assistência que garantam a visibilidade, agência, exercício de direito e participação dessas crianças na definição e implementação de seu ‘melhor interesse’.

Considerações finais

A migração infantil se tornou um importante fenômeno contemporâneo, uma vez que o número de crianças que atravessam fronteiras internacionais em busca de refúgio é cada vez maior. O movimento de trazer a figura da criança para o centro do debate sobre políticas de migração, o acesso a direitos de proteção e a garantia de benefícios sociais é um ponto de tensão em muitos países, inclusive no Brasil. É crescente e significativa a necessidade de aprimoramento e adaptação dos procedimentos de solicitação de refúgio no caso das crianças – estejam elas desacompanhadas ou acompanhadas de seus pais ou responsáveis –, além do desenvolvimento de práticas que garantam o acesso e proteção a esses indivíduos. As políticas até então desenvolvidas e soluções propostas às problemáticas desse fenômeno ainda não respondem inteiramente as especificidades dos casos que envolvem crianças. Torna-se cada vez mais crucial buscar alternativas que evitem homogeneizar e silenciar as particularidades das diferentes experiências de refúgio (RAJARAM, 2002) e que possam se adequar a situações únicas e especiais.

O não reconhecimento da presença de crianças nas estruturas de poder e na máquina de elegibilidade do refúgio promove a invisibilidade e o silenciamento desses sujeitos durante o processo. A criança

está presente, mas ela não tem a presença reconhecida e, portanto, não tem oportunidade de participação e de exercício de agência política. Tornam-se, assim, invisíveis e neutralizadas durante o processo de elegibilidade às políticas de proteção do refúgio e quando se tornam “visíveis” é sempre de uma forma muito específica, restrita à norma e condicionada às regras da unidade familiar.

Falta uma atenção especial às necessidades distintas de crianças refugiadas e solicitantes de refúgio que englobe garantias de proteção e assistência, acesso a direitos e benefícios sociais, além da participação e oportunidade de escuta nos processos de solicitação que possa minar as chances de deturpação do ‘melhor interesse’ da criança ser alcançado. O ambiente institucional do refúgio precisa promover o acesso de crianças à segurança, aos direitos humanos enquanto criança e ao guarda-chuva de proteção e assistência condizentes com suas necessidades particulares. A figura da criança não pode mais ser ignorada nos debates contemporâneos de proteção aos migrantes e aos refugiados, evitando que essas crianças sejam “esquecidas e invisíveis na luta contra um sistema que ignora sua própria existência” (BHABHA, 2006).

Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *ACNUR e Defensoria Pública da União iniciam cooperação em prol de refugiados no Brasil*. 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-edefensoria-publica-da-uniao-iniciam-cooperacao-em-prol-de-refugiados-no-brasil/>>. Acesso em: dez. 2017.

_____. *Children on the Run*. Washington: ACNUR, 2014.

_____. *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*. Genebra: ACNUR, 2008.

_____. *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for determining Refugee Status*. Genebra: ACNUR, 2011.

BHABHA, J. *Child Migration & Human Rights in a Global Age*. Princeton: Princeton University Press, 2014.

_____. The Child: What Sort of Human? *PMLA*, v.121, n.5, p.1526-1535, 2006.

BIEN, R. Nothing to Declare but their Childhood: reforming U.S. asylum law to protect the rights of children. *Journal of Law and Policy*, v. 12. p. 797-841, 2004.

BRASIL. *Lei 9.474, de 22 de julho de 1997*. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>.

COMITÊ DOS DIREITOS DA CRIANÇA. General Comment n. 12. *The right of the child to be heard*. 51ª sessão, 2009. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE). Ministério da Justiça. *Sistema de Refúgio brasileiro: Desafios e perspectivas*. 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016>. Acesso em: dez. 2017.

CONVENÇÃO relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>>. Acesso em: dez. 2017.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (DPRJ). *Nota Pública "Atuação na Proteção de crianças Refugiadas"*. Junho 2016. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/dpge/exibeconteudo?article-id=2865944>>.

JENKS, C. *Childhood*. London: Routledge, 2005.

LIGA DAS NAÇÕES. *Declaração de Genebra dos Direitos da Criança*. 1924. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm>>. Acesso em: jan. 2018.

MCADAM, J. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MAGALHÃES, B. The Politics Of Credibility: Assembling Decisions on Asylum Applications in Brazil. *International Political Sociology*, v. 10, n. 2, p.133-149, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convention on the Rights of the Child*, 20 November 1989.

_____. *Declaration of the Rights of the Child*, 10 December 1959, A/RES/1386 (XIV).

PARKES, A. *Children and International Human Rights Law: The Right of the Child to be Heard*. Nova Iorque: Routledge, 2013.

RAJARAM, P.K. Humanitarianism and representations of refugees. *Journal of Refugee Studies*, v. 15, n. 3, p. 247-264, 2002.

UNICEF. *A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, 2017. (Relatório).

_____. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em: out. 2017.

Notas

- 1 Doutoranda em Relações internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Brasil. N° Orcid: 0000-0001-9008-4903. E-mail: Bebel@cantinho.net
- 2 CONVENÇÃO relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>>. Acesso em: dez. 2017.
- 3 Debate promovido pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em sua sede, no centro do Rio, em parceria com Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e com o ACNUR em junho 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-06/burocracia-dificulta-atendimento-criancas-refugiadas>>.