

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

TAYNARA GAGLIANO VIEIRA GARAVELLO DA COSTA

**CRIANÇAS DESACOMPANHADAS SOB REFÚGIO: A AMPLIAÇÃO DO
PRINCÍPIO DO *NON-REFOULEMENT* COMO ALTERNATIVA JURÍDICA PARA O
FLUXO VENEZUELA-BRASIL.**

Rio de Janeiro

2024

TAYNARA GAGLIANO VIEIRA GARAVELLO DA COSTA

**CRIANÇAS DESACOMPANHADAS SOB REFÚGIO: A AMPLIAÇÃO DO
PRINCÍPIO DO *NON-REFOULEMENT* COMO ALTERNATIVA JURÍDICA PARA O
FLUXO VENEZUELA- BRASIL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Sidney César Silva Guerra.

Rio de Janeiro

2024

TAYNARA GAGLIANO VIEIRA GARAVELLO DA COSTA

**CRIANÇAS DESACOMPANHADAS SOB REFÚGIO: A AMPLIAÇÃO DO
PRINCÍPIO DO *NON-REFOULEMENT* COMO ALTERNATIVA JURÍDICA PARA O
FLUXO VENEZUELA-BRASIL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Sidney César Silva Guerra (Orientador)
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Professora Doutora Daniela Silva Fontoura de Barcellos
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Professora Doutora Viviane Coelho de Sellos-Knoer
Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA.

RESUMO

O presente trabalho se debruça sobre o complexo tema das crianças em situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos na Venezuela, e que se deslocam desacompanhadas para o Brasil em busca de refúgio. Ao ingressarem no território do estado de Roraima, essas crianças passam a estar sob a tutela do Estado Brasileiro, que deve prover a proteção necessária, a fim de que os seus direitos antes violados, sejam restabelecidos. Por se tratar de um fluxo migratório específico e muito recente, indaga-se: as medidas adotadas pelo Estado brasileiro têm se mostrado suficientes para restabelecer a segurança e promover a reunificação familiar dessas crianças desacompanhadas? Os estândares jurídicos empregados para a salvaguarda de pessoas refugiadas estão sendo devidamente observados em favor dessas crianças? Caso contrário, poderia ser adotada uma medida jurídica dentro da normativa vigente que melhor atendesse à realidade peculiar das crianças desacompanhadas originadas da Venezuela?

Palavras-chave: Criança; crianças desacompanhadas; refúgio; criança refugiada; non-refoulement.

ABSTRACT

This work focuses on the complex issue of children in situations of serious and widespread human rights violations in Venezuela, and who move unaccompanied to Brazil in search of refuge. Upon entering the territory of the state of Roraima, these children become under the guardianship of the Brazilian State, which must provide the necessary protection, so that their previously violated rights are reestablished. As this is a specific and very recent migratory flow, the question arises: have the measures adopted by the Brazilian State proven to be sufficient to reestablish security and promote family reunification of these unaccompanied children? Are the legal standards used to safeguard refugees being properly observed in favor of these children? If not, could a legal measure be adopted within current legal regulations that would better meet the peculiar reality of unaccompanied children originating from Venezuela?

Keywords: Child; unaccompanied children; refuge; refugee child; non-refoulement.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR/UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CDC/CRC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CEDAW	Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra
CFAE	Comitê Federal de Assistência Emergencial
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CONANDA	Comitê Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CRC	<i>Committee on the Rights of the Child</i>
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIP	Direito Internacional Público
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DPU	Defensoria Pública da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
GGVDH	Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos
GOT	Grupos Organizados de Trabalho
IIN	<i>Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes</i>
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OHCHR	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights</i>
OIM/IOM	Organização Internacional para Migrações
OIR	Organização Internacional para Refugiados
OIT	Organização Internacional do Trabalho

OPAC	Protocolo Facultativo Relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados
OPCP	Protocolo Facultativo Relativo à Instituição de um Procedimento de Comunicação
OPEAC	Operação Acolhida
OPSC	Protocolo Facultativo sobre os Direitos da Criança sobre a Venda de Crianças, a Prostituição Infantil e a Pornografia Infantil
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização não governamental
OUA	Organização da União Africana
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SISCONARE	Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

Introdução.	11
Capítulo 1: Retrospecto dos Direitos Humanos dos Refugiados e Migrantes. .	21
1. Breves antecedentes.	21
1.1. A internacionalização da personalidade jurídica humana.	22
1.2. Marco histórico do direito internacional dos refugiados.....	25
2. Proteção dos refugiados no sistema internacional.....	27
2.1. Sistema global.	28
2.1.1. Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo de Nova York de 1967.....	28
2.1.2. Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes.....	30
2.1.2.1. Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular.	30
2.1.2.2. Pacto Global sobre Refugiados.	31
2.2. Sistemas Regionais: O refugiado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.	33
2.2.1. Declaração de Cartagena sobre os Refugiados.....	34
3. A internalização do Direito dos Refugiados no Brasil.	36
3.1. O Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/1997).	37
3.2. Lei Brasileira de Migração (Lei nº 13.445/2017).....	40
Capítulo 2: A Construção do Direito Internacional da Criança.	44
4. Sistema das Nações Unidas	44
4.1. Primeiros tratados Internacionais	44
4.1.1. Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959).....	45
4.2. Convenção sobre o Direito das Crianças das Nações Unidas (1989).....	47
4.2.1. Panorama histórico.....	48
4.2.3. Aspectos normativos	50
4.2.4. Comitê sobre os Direitos das Crianças.	54
4.2.5. Protocolos facultativos da CDC.....	57
4.2.5.1. Protocolo Facultativo sobre a Venda de Crianças, a Prostituição Infantil e a Pornografia Infantil.....	57
4.2.5.2. Protocolo Facultativo sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados.	59

4.2.5.3. Protocolo Facultativo sobre um Procedimento de Comunicações.	61
4.3 Fundo da Nações Unidas para a Infância (UNICEF).....	63
5. Organização dos Estados Americanos	65
5.1. Convenção Americana sobre Direitos Humanos.....	65
5.1.1. Declaração de San José.....	67
5.2. Instituto Interamericano da Criança.....	68
5.3. Sistema Interamericano de Direitos Humanos	69
5.3.1. Comissão Interamericana de Direitos Humanos	69
5.3.1.1. Relatoria dos Direitos da Criança	70
5.3.2. Corte Interamericana de Direitos Humanos	71
5.3.2.1. OC-17/2002	73
5.3.2.1. OC-21/2014	75
6. Reflexos do Direito Internacional da Criança no contexto doméstico.	79
6.1. A criança migrante no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90).	81
Capítulo 3: Crianças refugiadas desacompanhadas: da crise na Venezuela para a incerteza no Brasil.	83
7. Breve retrospecto da crise na Venezuela.....	83
7.1. A resposta: Operação Acolhida.	84
8. Crianças desacompanhadas e sua dupla vulnerabilidade.	87
9. Os desafios para a proteção da criança refugiada desacompanhada no Brasil.....	92
9.1. Dificuldade na identificação.	93
9.2. Implementação da Resolução Conjunta nº 1/2017 (CONANDA, CONARE, CNig e DPU).	95
9.3. Critérios do CONARE para decisão declaratória do estatuto de refugiado.	100
9.3.1. Procedimento de reconhecimento “prima facie” no caso venezuelano. .	101
10. O princípio do <i>non-refoulement</i> ampliado como sustentáculo de proteção das crianças refugiadas desacompanhadas.....	107
10.1. Fundamentos do princípio do “non-refoulement” e sua aplicação para as crianças desacompanhadas.	107

10.2. A proposta de ampliação do princípio do “non-refoulement” e a inversão da extensão definida no art. 2º da Lei nº 9.474/97	109
Conclusão.....	113
Referências bibliográficas.	115

Introdução.

A presente dissertação é fruto da pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cuja área de concentração é definida como Teorias Jurídicas Contemporâneas, sendo desenvolvida em aderência à linha de pesquisa 1: Sociedade, Direitos Humanos e Arte.

O número de pessoas em deslocamentos forçados vem crescendo a cada ano. Estima-se que em 2020, 82,4 milhões de pessoas em todo o mundo foram forçadas a se deslocar em decorrência de perseguição, conflito, violência, violação aos direitos humanos ou grave distúrbio da ordem pública. Crianças corresponderam a 42% dessa população (UNHCR, 2021). Em 2022, sobretudo por conta dos conflitos armados na Ucrânia, em Myanmar e em Burkina Faso, o número de pessoas deslocadas excedeu a cifra de 100 milhões em todo o mundo (UNHCR, 2022, p. 7). As estimativas para 2023 são ainda piores, devido a continuação do conflito no leste europeu e a recente guerra em territórios israelense e palestino.

É igualmente crescente o quantitativo de crianças e adolescentes que se lançam em migrações desacompanhados ou separados dos pais, o que eleva substancialmente a ocorrência de outras violações aos seus direitos humanos. É importante ressaltar que está fundamentado tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, quanto na Convenção sobre os Direitos da Criança, o seu direito a cuidado e assistência especiais, dentre eles, o crescimento dentro de um ambiente familiar harmonioso, de felicidade, amor e compreensão, o que acaba sendo obstado às crianças desacompanhadas (ONU, 1948, 1989).

A vulnerabilidade de crianças em contextos migratórios é internacionalmente reconhecida, independentemente se estão ou não acompanhadas pelos pais ou familiares (OIM, 2021, p. 251). Com o advento da pandemia de Covid-19 em 2020, tal problemática se agravou, principalmente com o fechamento de fronteiras que impediu o acesso às políticas de assistência dentro dos territórios de destino.

Na América do Sul, diante do momento crítico enfrentado com o fluxo de refugiados da crise humanitária da Venezuela, a OIM (Organização Internacional para Migrações) elaborou um Plano Estratégico de Preparação e Resposta para auxiliar os Estados Membros a controlar os avanços da pandemia, com ações preventivas junto

aos assentamentos e grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade, que, como já dito, inclui crianças e adolescentes (IOM SOUTH AMERICA, 2020).

Ocorre que, ainda assim, o Brasil não possui uma política pública permanente de enfrentamento aos problemas decorrentes dos fluxos migratórios. Hoje se encontra em andamento a Operação Acolhida, em parceria com organismos internacionais e entidades da sociedade civil, que está direcionada ao fluxo de migrantes e refugiados venezuelanos. A Operação é constituída em três pilares: Controle de fronteira, Acolhimento e Interiorização. Esse programa foi elaborado de forma temporária e se estabeleceu na fronteira do estado de Roraima com a Venezuela em razão da grave crise política, econômica e social na qual se encontra o país (BRASIL, 2021).

Ainda é importante ressaltar que os migrantes que não passam pelo controle de fronteira, os chamados irregulares, têm o acesso aos serviços públicos prejudicado, além de não emitirem a documentação necessária para o abrigo e interiorização no território brasileiro. Assim se faz necessária a verificação da efetividade dos direitos fundamentais salvaguardados pelo princípio dignidade da pessoa humana no que tange aos refugiados e migrantes, sobretudo quando são crianças (ACNUR, 2021; MOURA, 2021).

A ausência ou insuficiência de medidas construídas de maneira específicas para a complexa situação enfrentada pelas crianças desacompanhadas, amplia a violação dos seus direitos humanos e aprofunda sua condição de vulnerabilidade.

Desta forma, foi estabelecido o seguinte problema de pesquisa: os mecanismos jurídicos adotados pelo Brasil para a proteção dessas crianças desacompanhadas são suficientes para promover o fim ou a mitigação da sua condição de vulnerabilidade?

O objetivo geral da pesquisa se funda na aplicação das normas concernentes ao caso concreto com a observação primaz dos princípios norteadores do Direito da Criança, a saber a proteção especial e a prioridade do seu melhor interesse, aplicados ao reconhecimento jurídico do status de refugiadas ao qual fazem jus. Para tanto, foram traçados como objetivos específicos enumeração das principais normas internacionais e internas relacionadas ao Direito Internacional dos Refugiados referentes ao caso concreto; a identificação das normas referentes ao Direito da Criança que se apliquem ao caso, partindo igualmente do Direito Internacional para a esfera interna; a observação da origem do fluxo venezuelano e as medidas adotadas para atendimento à essa população, detidamente com relação aos documentos

jurídicos destinados à tutela dos direitos das crianças desacompanhadas em busca de refúgio no Brasil.

O presente trabalho nasceu com o intuito de apresentar um estudo acerca das crianças refugiadas desacompanhadas a partir do fluxo migratório de venezuelanos que ingressam no território brasileiro pelo estado de Roraima. Inicialmente pretendeu-se produzir uma pesquisa de campo, a partir da observação das medidas de acolhimento e proteção desenvolvidas no âmbito da Operação Acolhida, notadamente nas cidades de Pacaraima e Boa Vista. Entretanto, após entraves de cunho burocrático, a pesquisadora não obteve a autorização necessária para desenvolver a investigação empírica.

Desta forma, a pesquisa precisou ser adaptada para uma realidade teórica, de natureza bibliográfica e documental, que se debruçou sobre o arcabouço normativo referente ao Direito Internacional dos Refugiados proveniente dos tratados internacionais e internalizados no Brasil; as normas de constituem o Direito da Criança, também a partir da perspectiva internacional (onusiana e interamericana) e por fim, observou-se quais instrumentos jurídicos foram elaborados no Brasil para promover a proteção e a promoção dos direitos das crianças desacompanhadas originárias da Venezuela.

A partir desse estudo, indagou-se se as medidas adotadas pelo Brasil até o momento estão de acordo com os parâmetros de proteção internacional das crianças refugiadas, notadamente as que se encontram desacompanhadas e se tais medidas estão sendo efetivas para sua salvaguarda.

Os documentos analisados são provenientes dos órgãos que atuam na regulamentação de refugiados e migrantes no âmbito da Autoridade Central, de organizações internacionais e da sociedade civil que se debruçam sobre o tema, além de pareceres de cortes internacionais.

Atualmente os critérios utilizados para a maior parte das decisões administrativas que declaram o refúgio no Brasil, não englobam as crianças desacompanhadas. As decisões em bloco que reconhecem os refugiados *prima facie*, somente englobam maiores de 18 anos. Nesses casos, as crianças são incluídas apenas pela extensão disponível no art. 2º do Estatuto do Refugiado, Lei nº 9.474/1997, o que igualmente suprime as crianças desacompanhadas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990, não apresenta qualquer menção a respeito das crianças em migrações internacionais que adentram

ao território nacional, todavia, tanto a Lei de migrações nº 13.445 de 2017, quanto a Lei nº 9.474/1997, não trazem qualquer vedação ao reconhecimento de crianças como refugiadas, ambos dispositivos se manifestando em consonância com os tratados internacionais dos quais o Brasil faz parte, como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e a Convenção sobre os Direitos da Criança.

Apesar da existência de instrumentos jurídicos capazes de fundamentar o reconhecimento das crianças desacompanhadas como refugiadas e estender sobre elas o manto da proteção especial, sua condição jurídica se mostrou incerta. A falta de um status jurídico claramente determinado justifica a pesquisa, pois tal variabilidade promove a insegurança dessas crianças e a perpetuação de violações aos seus direitos humanos.

Diante do problema apresentado, propõe-se como hipótese a aplicação dos princípios do direito internacional como fundamento jurídico para o reconhecimento das crianças desacompanhadas como refugiadas, utilizando-se o fluxo de venezuelanos que se instaurou no estado de Roraima como caso a ser analisado. Propõe-se uma compreensão ampliada do princípio do *non-refoulement* como garantia da proteção especial, e uma hermenêutica emancipatória para o art. 2º da Lei nº 9.474/1997, fundamentada na primazia do melhor interesse dessas crianças.

Para o melhor entendimento do fenômeno estudado e a consequente construção do embasamento teórico, fez-se necessária uma análise geral dos institutos jurídicos que tutelam os direitos dos refugiados e das crianças na esfera internacional, a partir de uma revisão histórico-normativa dos sistemas de proteção global e interamericano.

O capítulo primeiro se dedica a constituir uma compreensão ampla dos fundamentos do Direito Internacional dos Refugiados, desde o seu marco histórico situado no grande êxodo de deslocados provenientes da I Guerra Mundial, até a elaboração dos tratados internacionais que versam sobre o tema, tanto no sistema onusiano quanto interamericano, e que culminaram na sua internalização na legislação brasileira através da lei nº 9.474 (BRASIL, 1997), o Estatuto do Refugiados, e a sua aplicação prática no cenário interno.

Em sequência, o segundo capítulo traz à tona o que se identifica no presente trabalho como o Direito Internacional das Crianças, e sua construção decorrente da atenção que vem sendo dispensada pela sociedade internacional ao tema, o que se confirma por meio das importantes convenções internacionais que se encarregaram

de estabelecer novos *standards* de proteção e reconhecimento de direitos para as crianças nas últimas décadas.

Assim, procurou-se estabelecer um olhar mais atento aos organismos internacionais de proteção e tutela dos direitos das crianças, desde sua constituição por meio dos tratados, relatórios de agências e pareceres de cortes internacionais, até sua estruturação atual. Esse arcabouço internacional foi rapidamente contextualizado no âmbito doméstico no fim do capítulo.

Estabelecida e situada sua fundação jurídica, o terceiro capítulo passa a observar o caso específico das crianças desacompanhadas oriundas da Venezuela em situação de refúgio que ingressam no Brasil por meio da fronteira territorial com o estado de Roraima.

Crianças desacompanhadas são aquelas que migram sem a presença dos pais ou outros adultos que possam se responsabilizar pela sua segurança e bem-estar. Elas vivem uma realidade complexa, que constantemente exige medidas urgentes que fogem ao ordinariamente previsto no sistema jurídico interno. Neste sentido, é importante ressaltar que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), não estabelece expressamente a extensão dos direitos ali previstos para crianças não nacionais. Essa equiparação legal somente foi estabelecida formalmente com o advento da lei 13.445 (BRASIL, 2017a), a Lei de Migrações, que em seu art. 3º, XVII amplia aos menores não nacionais a garantia dos princípios da proteção integral e do superior interesse da criança previstos no art. 227 da Constituição (BRASIL, 1988).

Apesar da aparente insuficiência de previsão legal acerca do tema, o Brasil é parte signatária de tratados internacionais que versam especificamente sobre a condição jurídica das crianças em deslocamento, inclusive na condição de refugiadas. O tratado mais importante no que se refere ao tema, é a Convenção sobre os Direitos das Crianças – CDC, (ONU, 1989), que vem a ser seguramente, a norma internacional de maior relevância no sistema global, em razão da sua adesão por todos os Estados membros das Nações Unidas, excetuando apenas os Estados Unidos.

Assim, diante da ratificação brasileira dos tratados relativos ao direito da criança, além do reforço desses direitos já constituídos a partir da renovação legislativa iniciada em 2017, compreende-se que o Brasil é responsável juridicamente pela segurança, bem-estar e proteção ampla dessas crianças, uma vez que ingressam no seu território.

Com a grave crise econômica que atingiu a Venezuela a partir do ano de 2014, em que pese não seja o país mais procurado quando comparado aos demais Estados da América do Sul, o Brasil passou a receber um intenso fluxo de venezuelanos que se deslocam diariamente com o objetivo de fugir da fome, desemprego, privação de toda sorte de recursos e de serviços públicos ineficazes, além de violações aos direitos humanos que se reincidentem de forma sistemática.

Neste cenário foi verificada a presença de crianças, sobretudo maiores de 12 anos, que rumam sozinhos para o território brasileiro em condições precárias e de extrema insegurança. Acredita-se que a proximidade geográfica e a larga extensão da fronteira terrestre tenham sido os principais atrativos para o início desse fluxo, sobretudo quando levadas em consideração as dificuldades de adaptação por razões linguísticas e culturais, em comparação aos demais países da América do Sul.

Em 2018 foi iniciada a Operação Acolhida (OPEAC), um programa interagência, formatado pelo governo federal com natureza emergencial, que tem por objetivo fornecer acesso à documentação, serviços públicos e, finalmente, à interiorização no Brasil, para os venezuelanos que ingressam pela fronteira do estado de Roraima. Fato é que o estado de Roraima possui uma estrutura diminuta em comparação com outras unidades da federação para inserção social do intenso fluxo de refugiados que recebe anualmente. Por esse motivo a Operação Acolhida é dividida em 3 pilares: controle de fronteira (regularização migratória), abrigo (acolhimento dessas pessoas em abrigos temporários) e interiorização (distribuição dessas pessoas para outras localidades do país, a partir de critérios como vínculo familiar, oferta de emprego ou interculturalidade).

Com intuito de viabilizar o acolhimento das crianças desacompanhadas e separadas, (aquelas que se deslocam em companhia de um adulto que não é seu responsável legal), especificamente oriundas da Venezuela em direção ao estado de Roraima, foi desenvolvida no âmbito da OPEAC a Resolução Conjunta 1 de 2017, integrando o Comitê Nacional para Refúgio (CONARE), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Conselho Nacional de Imigração (CNig) em parceria com a Defensoria Pública da União (DPU), que estabelece parâmetros para o acolhimento e proteção de menores de idade desacompanhados, no entanto, sem indicar seu status jurídico como refugiadas.

No caso de crianças desacompanhadas e separadas a interiorização prevista na OPEAC fica prejudicada, pois a Resolução Conjunta 1 determina o

encaminhamento destes, por meio do Conselho Tutelar, a abrigos que são na verdade destinados a adultos. A atuação da DPU, apesar de todo o esforço empregado, não tem sido suficiente para atender a toda demanda proveniente das crianças em situação de irregularidade migratória. A estrutura de acolhimento disponível em Roraima não se mostra suficiente para atender a todas as crianças desacompanhadas e a demora na sua regularização aumenta a exposição a fatores de risco.

As dificuldades práticas encontradas para solucionar o problema da tutela dos direitos das crianças refugiadas desacompanhadas perpassam as contradições teórico-normativas presentes no ordenamento jurídico interno. Mesmo o reconhecimento dessas crianças como refugiadas enfrenta entraves jurídicos, em que pese a Convenção de 1989 disponha o dever dos Estados partes em declarar tal condição ainda que ausentes os pais ou familiares.

Todavia, como já mencionado o Estado brasileiro não pode se furtar a resguardar os direitos fundamentais dessas crianças, uma vez que se vinculou na esfera internacional quando da adesão voluntária ao tratado. Por essa razão cabe ao Estado a promoção efetiva dos princípios fundamentais da proteção especial e do melhor interesse dessas crianças, não só por força constitucional do art. 227, mas também pelo seu dever para com a comunidade internacional. Neste sentido, merece melhor atenção o art. 2º da Lei 9.474/97, que estabelece as condições para a extensão do reconhecimento como refugiado aos familiares: “Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.”

O dispositivo, na melhor das hipóteses, se mostra insuficiente, uma vez que suprime o reconhecimento da condição de refúgio no caso das crianças desacompanhadas. Isso ocorre porque o art. 2º estabelece um critério de reconhecimento por extensão pautado na regra interpretativa onde o “principal segue ao acessório”, no caso, o dependente econômico ou descendente, está vinculado ao responsável legal ou ascendente. Esse critério prejudica as crianças em condição diversa, ainda que expostas a mais fatores de risco, notadamente pela ausência de supervisão de um familiar ou responsável legal, do qual seja expandida a condição de refugiado.

Devido à impossibilidade de adequação do art. 2º da lei nº 9.474 no caso concreto das crianças desacompanhadas, tem-se lógica a aplicação do art. 1º quando

este traz a definição ampliada de refugiado, adotada pelo ordenamento jurídico interno. Ocorre que os elementos objetivos e subjetivos do conceito jurídico determinado no citado artigo, podem ser de difícil constatação quando verificados individualmente em crianças, justamente por conta das especificidades inerentes à sua compreensão e maturidade como pessoa em desenvolvimento.

Esse entrave foi observado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, sendo incluídas orientações para os profissionais designados para avaliação dos pedidos de refúgio, por meio do *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados* (ACNUR, 2011). O documento pretende apresentar diretrizes que auxiliem nesta tarefa, traz em seu item C., (2), observações a respeito dos “Menores desacompanhados”.¹

Apesar da instrução ser positiva em buscar a compreensão da criança no que diz respeito ao elemento subjetivo, qual seja, o fundado temor de perseguição, sua concretização resta prejudicada quando levada em conta a dificuldade prática em se disponibilizar profissionais especializados nos aspectos psicológicos das crianças, sobretudo em lugares com recursos financeiros e técnicos escassos, o que não é incomum em se tratando de assentamentos para grandes fluxos de refugiados. Ademais, crianças em situação de refúgio encaram necessidades que urgem por celeridade a fim de que elas estejam sob proteção e assistência o mais breve possível, sob pena de se perpetuarem os efeitos das violações de direitos humanos por elas enfrentadas.

O próprio ACNUR reconhece as limitações do documento orientador em seu artigo 221, sendo impossível abranger todas as situações que levam pessoas a se depararem com a busca por segurança em um Estado estrangeiro. Essa limitação é decorrente da própria Convenção de 1951, cuja redação deixa de incluir novas causas

¹ “A determinação da condição de refugiado de um menor desacompanhado deve ser feita de acordo com o seu grau de desenvolvimento mental e maturidade. No caso de crianças, geralmente será necessário recorrer aos serviços de especialistas familiarizados com a mentalidade infantil. A criança e o adolescente que não são legalmente independentes deverão, se for o caso, ficar sob a guarda de um tutor nomeado, o qual terá a função de buscar uma decisão que esteja de acordo com o melhor interesse do menor. Na ausência dos pais ou de um tutor legalmente nomeado, cabe às autoridades assegurar que os interesses do solicitante menor sejam plenamente salvaguardados no procedimento de determinação da condição de refugiado.” (Art. 214, ACNUR, 2011)

ensejadoras de refúgio, ainda inexistentes, ou inobservadas quando da elaboração da definição clássica.

Nessa esteira, importa verificar o parâmetro para reconhecimento da condição de refugiado praticado nacionalmente. A decisão que declara a condição de refugiado é conferida em um processo administrativo junto ao CONARE – Comitê Nacional para Refúgio, órgão responsável pela análise de todas as solicitações de refúgio no Brasil. Ocorre que o CONARE aplica apenas a Convenção de 1951 e a Lei nº 9.474 de 1997 para determinar se o solicitante manifesta ou não o estado de refugiado.

Apesar do Brasil ser parte na Convenção dos Direitos da Criança, que determina em seu art. 22 a obtenção da condição de refugiada para crianças independentemente se estejam ou não acompanhadas², o dispositivo não é utilizado como critério ou fundamento para a decisão administrativa *prima facie*.

Foi reconhecido o estado de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos na Venezuela, por parte do governo brasileiro. Esse fato até então inédito no país foi fundamental para a possibilidade das decisões em bloco que examinam os requerimentos de forma mais simplificada, proferindo a decisão *prima facie*. No entanto, por não terem alcançado a maioria, as crianças desacompanhadas precisam submeter seu requerimento de maneira individualizada, seguindo o procedimento tradicional, mais moroso e burocrático.

Diante desse cenário, e levando em consideração as circunstâncias desfavoráveis em que se encontram as crianças desacompanhadas, conforme mencionado anteriormente, propõe-se a aplicação do princípio do *non-refoulement* ampliado, a fim de que se promova uma alteração na interpretação da norma, por meio de uma condicionante que possibilite a inclusão de crianças desacompanhadas

² Artigo 22

1. Os Estados Partes devem adotar medidas adequadas para assegurar que a criança que tenta **obter a condição de refugiada**, ou que seja considerada refugiada, de acordo com o direito e os procedimentos internacionais ou internos aplicáveis, receba, **estando sozinha ou acompanhada** por seus pais ou por qualquer outra pessoa, **a proteção e a assistência humanitária adequadas** para que possa usufruir dos direitos enunciados na presente Convenção e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos ou de caráter humanitário com os quais os citados Estados estejam comprometidos.

2. Para tanto, os **Estados Partes devem cooperar**, da maneira como julgarem apropriada, com todos os esforços das Nações Unidas e demais organizações intergovernamentais competentes, ou organizações não governamentais que cooperam com as Nações Unidas, **para proteger e ajudar a criança refugiada**; e para localizar seus pais ou outros membros de sua família, buscando informações necessárias para que **seja reintegrada à sua família**. Caso não seja possível localizar nenhum dos pais ou dos membros da família, **deverá ser concedida à criança a mesma proteção** outorgada a qualquer outra criança que esteja permanente ou temporariamente privada de seu ambiente familiar, seja qual for o motivo, conforme estabelecido na presente Convenção.

como solicitantes elegíveis para as decisões *prima facie*. Em segundo ponto, propõe-se a inversão da extensão apresentada no art. 2º da Lei nº 9.474/1997, para que a criança configure como titular da solicitação de refúgio em razão da sua dupla vulnerabilidade, possibilitando a reunião familiar pela extensão e a partir do requerimento da criança.

Para fins de compreensão metodológica, optou-se por utilizar o termo “criança” conforme a redação da Convenção sobre o Direito das Crianças da ONU, para designar toda pessoa com menos de 18 anos, sem a distinção ocasionada pelo termo “adolescente”, presente na legislação doméstica. Diante do exposto, a pesquisa se enquadra quanto à análise na modalidade qualitativa, para as conclusões utilizou-se do método dedutivo, e quanto às fontes de pesquisa, optou-se sobretudo pelas de natureza documental e bibliográfica.

Capítulo 1: Retrospecto dos Direitos Humanos dos Refugiados e Migrantes.

O ser humano é o produtor e o destinatário do Direito. Seja no âmbito interno ou no cenário internacional, é inequívoca a relevância das normas que buscam equacionar a relação entre a pessoa e o Estado. Mas nem sempre foi assim. O espaço que os direitos humanos ocupam atualmente na ordem jurídica foi conquistado paulatinamente durante os séculos, e embora estejamos em um momento em que a ciência e a tecnologia tenham alcançado o até então inimaginável, ainda não foi atingido o ideal de equidade entre a maioria da população mundial. A fragilidade das conquistas no terreno dos direitos humanos impõe uma luta devotada e ininterrupta para que os já obtidos não sejam perdidos, ao revés, se ampliem e alcancem principalmente os que mais necessitam.

Essa relação às vezes tumultuada entre o Estado e os direitos humanos, pode se intensificar quando observada a partir das migrações transnacionais. O direito a migrar, o direito ao refúgio e ao asilo é comumente percebido como ameaça à soberania estatal e aos interesses dos cidadãos nacionais. Como então o refúgio, enquanto desdobramento de direitos essencialmente relacionados às pessoas, se converteu em um direito humano passível de ser exigido aos Estados receptores?

Neste capítulo pretende-se apresentar inicialmente um breve panorama histórico a respeito dessa construção, partindo do reconhecimento da pessoa como sujeito do direito internacional e sua posição frente ao Estado, o reconhecimento do refúgio como direito humano e a edificação da proteção do indivíduo nessa condição. Observou-se a normatividade internacional que envolve o refúgio, partindo do sistema global para o sistema interamericano. Por fim, apresenta-se os institutos legais que introduziram o direito dos refugiados no ordenamento jurídico interno brasileiro, sendo eles o Estatuto dos Refugiados, Lei nº 9.474/1997, e a Lei Brasileira de Migração, Lei nº 13.455/2017, que é aplicada ao tema de forma subsidiária.

A contextualização proposta pelo presente capítulo se faz necessária para compreender como o reconhecimento do refúgio de pessoas que sofrem perseguição é essencial para promoção dos direitos humanos dos mais vulneráveis, como é o caso das crianças desacompanhadas durante migrações internacionais.

1. Breves antecedentes.

A história dos deslocamentos se confunde com a história da própria humanidade. Suas motivações, no entanto, mudam de tempos em tempos sendo determinadas não apenas por circunstâncias naturais, mas sobretudo por razões antrópicas. Desde a busca por áreas geográficas que colaborassem com a manutenção da sobrevivência até sanções penais, a natureza das migrações em massa corresponde a uma narrativa do seu próprio tempo (BURKE, 2017).

Peter Burke (2017) se debruça sobre a evolução das migrações punitivas destacando que inicialmente o exílio e a expatriação foram sanções comumente aplicadas a condenados por crimes políticos e no decorrer da história, se converteram em penas para os hereges e demais transgressores da normatividade religiosa predominante³. Já a partir dos séculos XVI e XVII vê-se um fenômeno que Burke denomina “migração confessional”⁴, quando pela primeira vez na história os refugiados religiosos converteram-se em um verdadeiro fenômeno de massa. Apesar do caráter persecutório, essas migrações forçadas foram determinantes para a propagação do conhecimento, o que contribuiu para o desenvolvimento das sociedades receptoras.

Para a finalidade de contextualização, é necessário saber que nem sempre as pessoas ocuparam o protagonismo no direito internacional, o que colaborou para sua visão estadocêntrica até então. A ruptura com esse entendimento dominante possibilitou a conversão do migrante de apenas a titular de direitos, iniciando-se pelo reconhecimento da pessoa humana como sujeito do direito internacional.

1.1. A internacionalização da personalidade jurídica humana.

O direito internacional foi constituído inicialmente como o direito das gentes, *jus gentium*, onde o Estado representa um meio para consolidar o ordenamento social comum que inclui toda a humanidade. Um dos patriarcas do direito internacional, Hugo Grotius, em sua obra *De Jure Belli ac Pacis* (1625), assevera que o sujeito possui direito frente ao Estado soberano, ou seja, há um limite na atuação estatal frente ao indivíduo. O direito, portanto, não está situado em outro lugar a não ser acima das

³ Ibid. 2017.

⁴ Burke, Peter. *Perdas e Ganhos. Exilados e expatriados na história do conhecimento na Europa e nas Américas, 1500-2000*. Ed. Unesp. 2017.

relações entre Estados e cidadãos, com o objetivo de regulá-las para que a pessoa humana se encontre no cerne da comunidade internacional.

“No pensamento grociano, toda norma jurídica - seja de direito interno ou de direito das gentes - cria direitos e obrigações para as pessoas a quem se dirigem; a obra precursora de Grotius, já no primeiro meado do século XVII, admite, pois, a possibilidade da proteção internacional dos direitos humanos contra o próprio Estado” (CANÇADO TRINDADE, 2012, p. 24).

Apesar das reflexões dos chamados fundadores do direito internacional, a teoria do positivismo jurídico culminou por enfraquecer a ideia do direito das gentes, reduzindo-o meramente à tutela das relações jurídicas interestatais. Nos fins do século XIX e até meados do século XX a influência da filosofia hegeliana decretou o Estado como o ente todo-poderoso nas relações internacionais, personificando-o como o único verdadeiro sujeito do direito internacional público. Tal pensamento se mostrou nocivo ao sustentar a superioridade da soberania estatal, sendo utilizado como justificativa jurídica para atrocidades cometidas em face de seres humanos. Desta forma, viu-se a necessidade de trazer ao Estado a responsabilidade de todos os seus atos, sejam de gestão ou império, além das omissões que ocasionem danos aos indivíduos. Neste sentido, Cançado Trindade (2012, p. 25) assevera:

“Criado pelos próprios seres humanos, por eles composto, para eles existe, para a realização de seu bem comum. Em caso de violação dos direitos humanos, justifica-se assim plenamente o acesso direto do indivíduo à jurisdição internacional, para fazer valer tais direitos, inclusive contra o próprio Estado.”

Foi somente a partir do século XX, precisamente após os dois conflitos armados mundiais que a ideia da pessoa humana como sujeito do direito internacional se consolidou. O resgate do *jus gentium* se fez necessário exatamente para que este servisse ao seu propósito primaz, qual seja, a tutela e proteção dos direitos humanos em face às violações cometidas pelos Estados no plano internacional. Até então a doutrina jusinternacionalista dominante justificava a ausência de personalidade jurídica do indivíduo pela ausência de capacidades exercidas pelos Estados, como por exemplo, a celebração de tratados (CANÇADO TRINDADE, 2012, p. 26).

O surgimento das teorias pós e não-positivistas, além da retomada em certa medida de aspectos da teoria jus naturalista, tem relação com o enfraquecimento do positivismo jurídico, sobretudo após a segunda metade do século XX. Esse retorno

reforça uma das características primazes da teoria clássica dos direitos humanos que é a sua universalidade, já que compreende os direitos humanos como inerentes ao indivíduo. Neste sentido, mais uma vez se destaca o ensino de Cançado Trindade (2012, p. 27):

“Constantemente tem se identificado um ‘renascimento’ contínuo do direito natural, ainda que este último jamais tenha desaparecido. Isto se tem dado ante o conservadorismo e a degeneração do positivismo jurídico, consubstanciando o *status quo*, com sua subserviência típica ao poder (inclusive nos regimes autoritários, ditatoriais e totalitários). Não mais se trata de um retorno ao direito natural clássico, mas sim da afirmação ou restauração de um padrão de justiça, pelo qual se avalia o direito positivo. O ‘renascimento’ contínuo do direito natural reforça a universalidade dos direitos humanos, porquanto inerentes a todos os seres humanos, - em contraposição às normas positivas, que carecem de universalidade, por variarem de um meio social a outro. Daí se depreende a importância da personalidade jurídica do titular de direitos, inclusive como limite às manifestações arbitrárias do poder estatal.”

Apesar da compreensão da doutrina moderna distinguir o Direito Internacional dos Direitos Humanos, a personalização do indivíduo no Direito Internacional também encontra fundamento no Direito Humanitário, do qual decorre o Direito Internacional dos Refugiados que será objeto de aprofundamento mais adiante. Na verdade, a associação das três áreas do Direito contribui para o aperfeiçoamento da compreensão do papel da pessoa nas relações jurídicas internacionais (2012, p. 26).

Os três segmentos apresentam o indivíduo no seu centro, ainda que de maneiras diferentes. No Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) a pessoa ocupa papel protagonista de forma geral e universal, sem o enquadramento de grupos determinados. Esse entendimento tem suas bases filosóficas mais antigas no Iluminismo do século XVIII, notadamente em autores clássicos como Kant e sua concepção da pessoa humana como um fim e si mesmo. O amadurecimento desse pensamento culmina na base estrutural do DIDH, o princípio do respeito à dignidade da pessoa humana, independente da circunstância ou situação na qual se encontre (2012, p. 36). O ser humano retorna, assim, ao lugar central do Direito Internacional, em conformidade com o idealizado pelos seus fundadores. No século XX, a criminalização das violações graves em face dos direitos da pessoa humana supera definitivamente o modelo vestfaliano de primazia estatal, outorgando ao indivíduo

capacidade jurídica para pleitear a responsabilização dos Estados em cortes internacionais (2012, p. 37).

A ideia dos direitos fundamentais aplicados a todos os seres humanos de maneira indistinta, foi a base para a construção da teoria de direitos humanos universais incorporada pelo DIDH. Justamente por sua característica mais abrangente é que o Direito Internacional dos Direitos Humanos segue como fundamento para os outros dois segmentos que tratam da proteção da pessoa humana na seara internacional: Direito Internacional Humanitário (DIH) e Direito Internacional dos Refugiados (DIR). O primeiro se ocupa da tutela das pessoas inseridas em situação de conflitos armados e o segundo, daqueles que são obrigados a se deslocar por motivo de perseguição em seu país de origem (nacionalidade, residência ou estadia), muitas vezes ocasionada por tais conflitos, mas não unicamente por eles.

É com o Direito Internacional Humanitário que os direitos fundamentais antes majoritariamente restritos aos ordenamentos jurídicos internos, ganham contornos internacionais. Logo um desdobramento natural ocorre, quando a necessidade de cooperação internacional para o cuidado com os deslocados das guerras implica no surgimento do Direito Internacional dos Refugiados. Assim se inicia o sistema jurídico internacional de proteção da pessoa humana, tão essencial para a manutenção da paz e segurança universais.

1.2. Marco histórico do direito internacional dos refugiados.

Os direitos fundamentais se internacionalizaram a partir da ideia de proteção da vida humana, inicialmente diante dos conflitos armados de grandes proporções na virada do século XIX para o século XX. O maior conflito armado já presenciado pela humanidade até então, se iniciou no ano de 1914 e perdurou até 1918, culminando em um fluxo massivo de pessoas a buscar refúgio no período dos 4 anos que perdurou a guerra. O combate que se estendeu territorialmente pela Europa, África, Oriente Médio e Ásia, foi também determinante para o início da Revolução Russa em 1917, culminando em uma diáspora de refugiados cujos números podem chegar a 3 milhões de pessoas (BURKE, 2017, p. 177–178). Apesar da imprecisão dos dados totais, é inequívoco estar-se diante de um fluxo de pessoas de intensidade jamais relatada.

O Tratado de Versalhes pôs fim ao conflito oficialmente em 28 de junho de 1919 e remodelou as fronteiras europeias causando uma onda de refugiados e

expatriados. Países deixaram de existir e os demais Estados europeus não foram hábeis em solucionar a consequência imediata da desnacionalização: com a perda do direito à nacionalidade foram-se conjuntamente todos os direitos. Os deslocados do conflito não eram recebidos em lugar algum. Uma vez fora do seu Estado de origem, essas pessoas eram consideradas apátridas, fora do alcance dos direitos humanos que até então eram considerados inalienáveis. Converteram-se no “refugo da terra”, *“les indésirables”* da Europa (ARENDT, 2012).

O fim da I Guerra Mundial fez emergir a Liga das Nações, organização internacional de natureza permanente que visava viabilizar a segurança coletiva e a igualdade entre os Estados. Para remediar a crise, o cientista e explorador norueguês Fridtjof Nansen foi nomeado Alto Comissário para Refugiados vinculado à Liga das Nações, servindo no posto de 1920 a 1930 (ACNUR, 2023a).

Entre 1921 e 1923, Nansen repatriou cerca de 450 mil prisioneiros de guerra, direcionou ajuda humanitária para milhões de russos que morriam de fome após a Guerra Civil Russa, além de identificar um dos maiores problemas para circulação e acolhimento dos refugiados que não foram repatriados, qual seja, a ausência de um documento internacional que garantisse seus direitos nos países de destino. Assim, ele desenvolveu o primeiro instrumento jurídico para proteção internacional de refugiados, denominado “passaporte Nansen” que foi reconhecido por 52 governos. Por todo seu esforço, Fridtjof Nansen foi laureado com o Prêmio Nobel da Paz no ano de 1922. Em seu discurso na Universidade de Oslo em 19 de dezembro de 1922 ele afirmou: “Devemos erguer nossa bandeira em todos os países e forjar laços de fraternidade em todo o mundo. Os governos também devem estar lado a lado, não em uma linha de batalha, mas em um esforço sincero para alcançar a nova era.” (NOBELPRIZE.ORG., 2023).

Apesar do empenho da Liga das Nações um novo conflito mundial de proporções ainda maiores foi inevitável. O Tratado de Versalhes se mostrou ineficiente em buscar uma solução duradoura para os problemas emergentes do pós-guerra, sobretudo pela ausência de articulação com os países derrotados. Esse posicionamento ensejou um sentimento nacionalista que fomentou regimes totalitários, culminando na ameaça nazista na Alemanha. A rápida ascensão de Adolph Hitler no poder e seu apoio popular, sacramentaram o fracasso da frágil paz obtida pela Liga, quando em 1939 a Polônia foi invadida pelas tropas nazistas

iniciando-se um dos episódios mais hediondos da história humana, a II Guerra Mundial.

2. Proteção dos refugiados no sistema internacional.

Entre 1939 e 1945 o mundo foi palco das maiores atrocidades que o ser humano é capaz de cometer. A II Guerra Mundial deixou marcas profundas que até hoje são sentidas. Segundo Davies (2015), 70 a 80 milhões de pessoas, entre civis, militares e prisioneiros de guerra, morreram durante os seis anos de conflito e outras dezenas de milhões de refugiados buscaram asilo por todo globo terrestre. Em 1945, após o fim dos conflitos, estima-se que 30 milhões de refugiados se encontravam na Europa (DAVIES, 2015, p. 434).

O conflito se estendeu territorialmente para além do continente europeu, alcançando a África, Ásia, e cruzou o Atlântico, chegando até a América. Diante do cenário caótico, em 1943, antes mesmo do fim dos embates, foi criada a UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration).

“Este órgão dedicava-se a garantir o bem-estar dos refugiados e da população dos países libertados. Seu trabalho começou no Norte da África, após a “Operação Antorcha”. Nos quatro anos seguintes, 1943-1947, iria distribuir 44 milhões de dólares em dezassete países.”⁵(DAVIES, 2015, p. 416)

Após 1945, as atribuições do órgão foram transferidas para a recém-criada Organização Internacional dos Refugiados (OIR), já sob a administração da ONU (Organização das Nações Unidas). No entanto, apenas 18 Estados se vincularam à organização, motivo pelo qual em 3 de dezembro de 1949 foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cuja sede está localizada em Genebra. A principal função do ACNUR é promover a proteção de refugiados, garantindo a sua permanência no país de destino (vedação à repatriação forçada), além de fomentar a manutenção dessas pessoas por meio de contribuições materiais (GUERRA, 2020a, p. 32). Há ainda as populações de interesse da entidade, como migrantes nacionais e deslocados climáticos.

⁵ Orig.: “Este órgano estaba dedicado a velar por el bienestar de los refugiados y de la población de los países liberados. Su labor empezó en el norte de África, después de la «Operación Antorcha». En los cuatro años siguientes, 1943-1947, iba a repartir 44 000 millones de dólares en diecisiete países”.

Com fim da guerra e a fundação da Organização das Nações Unidas, em 26 de junho do mesmo ano, mediante a elaboração da Carta de São Francisco (ONU, 1945), inaugura-se uma nova era dos direitos humanos e por conseguinte, a proteção aos refugiados toma novos contornos. A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948, marco na instituição normativa do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o direito a asilo para os deslocados de guerra é positivado no artigo XIV: “1. *Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.*” (ONU, 1948). Esse dispositivo é a pedra fundamental para a construção do atual sistema global de proteção aos refugiados que se inicia com o advento de Convenção de Genebra, em 1951.

2.1. Sistema global.

Com a promulgação da Declaração de 1948, se inicia uma nova fase do Direito Internacional Público (DIP), onde os direitos humanos ganham um novo protagonismo das relações internacionais. Inaugura-se a denominada “fase legislativa” do DIP. Diversos tratados são produzidos a fim de contemplar esta nova dimensão onde as relações humanas deixam de ser apenas regradas pelo direito, mas definitivamente passam a ser o seu cerne. A pessoa humana se equipara ao Estado como sujeito do Direito Internacional.

Como não poderia deixar de ser, a questão dos refugiados assume especial atenção com a reconstrução do continente europeu após o fim da II Guerra Mundial. Assim, a recém-criada Organização das Nações Unidas se incumbe de buscar uma solução duradoura para a situação a fim de evitar outro fracasso da paz como ocorrido na vigência do Tratado de Versalhes. Desta forma, foi elaborado um tratado que não só definisse juridicamente o termo refugiado, mas lhe garantisse direitos nos países de destino.

2.1.1. Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo de Nova York de 1967.

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados foi concluída em Genebra em 28 de julho de 1951 e em 2020 contava com 146 Estados parte (RAMOS, 2021, p. 192–193). O artigo 1º da Convenção define o termo “refugiado” a princípio com uma limitação temporal (“acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951), e

geográfica (“na Europa ou na Europa e alhures”). Tal circunscrição logo foi vista como inadequada uma vez que a condição de refugiado ultrapassa barreiras temporais e sobretudo geográficas. Assim, em 1967 na cidade de Nova York, foi adotado o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados que aboliu as restrições mencionadas na Convenção de 1951, além de determinar a cooperação dos Estados membro com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, por meio do fornecimento de relatórios e dados estatísticos acerca dos refugiados, bem como a aplicação do Protocolo sobre leis, regulamentos ou decretos que versem sobre a matéria (ONU, 1967 art. II).

Desta forma a definição clássica de “refugiado” pode ser compreendida como: **pessoa que é perseguida ou tem fundado temor de perseguição em razão da raça, crença religiosa, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, que se encontra fora do país de sua nacionalidade e residência e não pode ou não deseja retornar a tal país pelos motivos supra mencionados** (ONU, 1951, 1967) – grifos da autora.

Tal definição se torna o marco normativo fundamental para todo o sistema internacional de proteção dos refugiados, sobretudo por consagrar no art. 33 o princípio do *non-refoulement*⁶ (não-devolução ou não-rechaço), além do compromisso dos Estados membros em facilitar e promover sua naturalização.

A Convenção de 1951 ainda prevê diversos direitos aos refugiados, como direito de associação, acesso à justiça, direito ao trabalho e previdência social, direito à educação, assistência administrativa quando necessário, direito a documentos de identidade e viagem, além da liberdade de movimento para escolha de moradia e circulação no território do Estado de acolhida. A situação jurídica do refugiado é, portanto, regida pelo ordenamento jurídico do país de seu domicílio, ou na falta de domicílio, pela lei do país de sua residência. Frisa-se ainda que os direitos previamente adquiridos, especialmente os resultantes do matrimônio, são igualmente resguardados (ONU, 1951 art. 12, 1. e 2.).

⁶ Art. 33 *Proibição de expulsão ou de rechaço.*

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

Em seu caráter propositivo, a Convenção de 1951 pretendia estabelecer bases ajustadas à dignidade da pessoa humana a fim de que os refugiados não mais figurassem como estorvos do pós-guerra, mas obtivessem ferramentas jurídicas que impedissem novamente atitudes totalitárias dos Estados, culminando nas violações sistemáticas dos direitos humanos presenciadas na primeira metade do século XX. O dispositivo se coloca em consonância com todo o arcabouço normativo convencional produzido pela comunidade internacional a partir de 1945, consolidando definitivamente uma nova ordem mundial, tanto no aspecto político e das relações internacionais, quanto no âmbito jurídico.

2.1.2. Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes.

Em 19 de setembro de 2016 a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução A/71/L.1, dando origem à Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes. Apesar do seu caráter *soft law* (não vinculativo), o documento consiste em um ato político que tem como objetivo a formulação de nova política internacional sobre refugiados e migrantes, em conformidade com o incremento sem precedentes dos números relativos à mobilidade humana observados nas últimas décadas.

O documento traz compromissos dos Estados membros com os migrantes e com os refugiados em conformidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos na Agenda 2030 (ONU, 2016, 16.), além de reafirmar os direitos estabelecidos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, notadamente o direito de asilo e o princípio do *non-refoulement* (ONU, 2016, 67.).

A Declaração de Nova York foi adotada pelos 193 Estados membros da ONU e ensejou a elaboração pela Assembleia Geral do Pacto Global sobre Refugiados e do Pacto Global para Migrações, ambos no ano de 2018, em Marraquexe no Marrocos.

2.1.2.1. Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular.

A partir dos debates intensificados após a Declaração de Nova York, a Assembleia Geral decidiu pela adoção do primeiro tratado global a definir esforços comuns de cooperação entre os Estados Partes para os direitos dos migrantes em todas as suas dimensões. Assim, após dezoito meses de discussões e negociações

foi concluída a elaboração do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, que dispõe de vinte e três objetivos para o melhor gerenciamento das migrações, nos níveis local, regional e global.

O Pacto trás em seu parágrafo 4 uma importante diferenciação quanto às definições de migrante e refugiado:

“Os refugiados e os migrantes têm direito aos mesmos direitos humanos universais e liberdades fundamentais, que devem ser respeitados, protegidos e cumpridos em todos os momentos. Contudo, os migrantes e os refugiados são grupos distintos regidos por quadros jurídicos distintos. Apenas os refugiados têm direito à proteção internacional específica definida pelo direito internacional dos refugiados.”⁷ (ONU, 2018a, 4)

A distinção entre migrantes e refugiados considerada no Pacto ratifica a importância da Convenção de 1951, sobretudo no seu aspecto garantidor, com a incidência do princípio da não-devolução aplicado expressamente aos refugiados. Apesar de não vinculativo, o Pacto representa a intenção dos Estados de destino em promover segurança aos migrantes, empenhando esforços para proporcionar a regularização jurídica dos que necessitam, com especial atenção aos países em desenvolvimento.

Trata-se de um movimento que precisa ser adotado em toda a comunidade internacional, a fim de que os migrantes sejam recepcionados ordeiramente, quando cumpridos os requisitos dos países de destino, e tenham seus direitos humanos assegurados.

Após deixar o rol de Estados a ratificarem o documento no ano de 2019, o Brasil retornou ao Pacto Global para Migração em janeiro de 2023.

2.1.2.2. Pacto Global sobre Refugiados.

O Pacto sobre Refugiados estabelece um programa de ação embasado no princípio do compartilhamento do ônus e da responsabilidade em relação aos países de acolhimento e determina a cooperação internacional em dar suporte a diversas

⁷ Orig.: “Refugees and migrants are entitled to the same universal human rights and fundamental freedoms, which must be respected, protected and fulfilled at all times. However, migrants and refugees are distinct groups governed by separate legal frameworks. Only refugees are entitled to the specific international protection defined by international refugee law.”

áreas de necessidade, como recepção e admissão, apoio às comunidades de acolhimento e a busca de soluções duradouras, como a repatriação voluntária, reassentamento, caminhos complementares para admissão em terceiros países, integração local, entre outras (ONU, 2018b).

Assim como o documento relacionado à migração, o Pacto Global sobre Refugiados não possui caráter vinculativo do ponto de vista jurídico, no entanto “representa a vontade política e a ambição da comunidade internacional como um todo para o reforço da cooperação e da solidariedade com os refugiados e os países de acolhimento afetados.” (ONU, 2018b, p. 2, 4).

Esse plano de ação foi integrado à Declaração de Nova York como anexo, sendo adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas e possui como objetivos:

“(i) aliviar as pressões sobre os países anfitriões; (ii) aumentar a autossuficiência dos refugiados; (iii) expandir o acesso a soluções de países terceiros; e (iv) apoiar condições nos países de origem para um regresso em segurança e dignidade. O pacto global procurará alcançar estes quatro objectivos interligados e interdependentes através da mobilização da vontade política, de uma base alargada de apoio e de acordos que facilitem contribuições mais equitativas, sustentadas e previsíveis entre os Estados e outras partes interessadas relevantes.”⁸ (ONU, 2018b, p. 4, C, 7.)

Apesar de não possuir vinculação jurídica, o Pacto representa a intenção política dos Estados Partes em promover ações que visam (i) reduzir a pressão nos países de destino; (ii) promover a autossuficiência dos refugiados; (iii) expandir o acesso a soluções nos países terceiros; e (iv) apoiar condições nos países de origem para um regresso em segurança e dignidade.

A proposta de um programa de ação para os Estados atuarem em uma matéria tão sensível quanto a questão dos refugiados, tem sido negociada e mais aceita quando apresentada por meio de um tratado de natureza *softlaw*. Ainda é possível perceber uma resistência nos Estados Membros das Nações Unidas em firmar compromissos de medidas afirmativas que venham a confrontar diretamente aspectos sensíveis da sua soberania, como é o caso do recebimento massivo de

⁸ Orig.: “(i) ease pressures on host countries; (ii) enhance refugee self-reliance; (iii) expand access to third country solutions; and (iv) support conditions in countries of origin for return in safety and dignity. The global compact will seek to achieve these four interlinked and interdependent objectives through the mobilization of political will, a broadened base of support, and arrangements that facilitate more equitable, sustained and predictable contributions among States and other relevant stakeholders.”

peças não-nacionais, em condições de risco ou vulnerabilidade, sob a salvaguarda do princípio *non-refoulement*.

Por mais que se critique a ausência de responsabilização jurídica no caso do descumprimento desses tratados pelos seus signatários, fato é que uma proposta de acordo voluntário entre Estados soberanos deixaria sua razão de ser caso nenhuma das partes endereçadas manifestasse sua concordância em renunciar a aspectos significativos da sua soberania, como é o caso.

Ainda no âmbito da Declaração é importante destacar, que o documento ressalta a importância dos sistemas jurídicos regionais para efetivação do Direito Internacional dos Refugiados (ONU, 2016, 66), os quais merecem igual atenção para compreensão dos fluxos de pessoas e das dinâmicas próprias de cada região.

Apesar das valiosas contribuições dos demais sistemas regionais, sobretudo do africano, a pesquisa deteve-se na observação do Sistema Interamericano, diante da sua relação direta com o objeto sob investigação.

2.2. Sistemas Regionais: O refugiado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Após a redação da Convenção de 1951 e o aumento da sua abrangência por meio do Protocolo de 1967, os sistemas regionais de direito internacional e proteção aos direitos humanos manifestaram seu interesse em ampliar a definição clássica de refugiado, em consonância com os problemas encontrados nas respectivas realidades locais.

O primeiro sistema regional a adotar uma definição expandida foi o africano, logo em 1969, acrescentando “agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública” às possíveis causas para se buscar refúgio, sobretudo em decorrência dos movimentos de independência e descolonização que tomaram conta do continente após a II Guerra Mundial (ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1969, art. 1, 2.)

Inspirado pelo exemplo africano, a Organização dos Estados Americanos (OEA) também trouxe adequações próprias, relativas aos desafios enfrentados na região, com o intuito de acrescentar à definição clássica estabelecida pela Convenção de 1951, além das ideias de agressão estrangeira e grave perturbação à ordem

pública, já definidos pela Convenção da OUA (Organização da Unidade Africana) de 1969, um problema recorrente sobretudo na América Central, qual seja a sistematização das violações aos direitos humanos.

A intenção da presente seção, entretanto, não é discorrer sobre o entendimento jurídico de refúgio para cada um dos sistemas regionais do direito internacional, mas se deter ao estudo dessa construção conceitual especificamente no continente americano.

2.2.1. Declaração de Cartagena sobre os Refugiados.

Após o pioneirismo africano em propor uma definição ampliada para refugiado, em 1984 foi realizado na cidade de Cartagena das Índias, na Colômbia, o Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, sob a jurisdição da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A terceira conclusão apresentada na Declaração aponta para a ampliação da definição de refugiado em conformidade com as características observadas nos Estados membros da OEA. Neste sentido:

“Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.”(OEA, 1984, III, 3ª.)

Os termos “violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” referem-se ao período de redemocratização do continente Latino-americano após sucessivas décadas de ditaduras militares subsidiadas por governos estrangeiros, que se instalaram nos Estados da região.

A definição clássica determinada pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967 restringe o estatuto de refugiado ao fundado temor de perseguição. Tal como na situação africana, percebeu-se que este elemento isoladamente não seria suficiente para abranger as causas que ensejam o requerimento de refúgio, que não se enquadrem no cenário europeu apresentado à época da redação de ambos os diplomas jurídicos. Assim, fez-se necessária a ampliação da definição jurídica em ambos os sistemas regionais, atualizando e contextualizando o instituto de forma pontual e personalizada.

Essa medida demonstra a mais adequada leitura do DIDH, em especial quanto à aplicação do princípio da interpretação *pro persona*⁹, em conformidade com a primazia da norma mais favorável ao indivíduo. Não se trata apenas de reconhecer a superioridade das normas de direitos humanos e sua adoção no caso concreto a fim de dar posição mais favorável à pessoa humana. A interpretação *pro persona* também se aplica no sentido do não retrocesso, mitigando a aplicação dos dispositivos que limitam direitos de natureza *jus cogens*, por meio da interpretação mais restritiva, no sentido de preservar os direitos em detrimento da mera aplicação da norma (SARTORETTO, 2018, p. 176).

Neste interim, vale ressaltar o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), na Opinião Consultiva nº 05/85, que versa sobre liberdade de expressão de jornalistas, onde órgão judicial aplica expressamente o princípio *pro persona* no seu sentido de extensão de direitos e restrição de limitações:

“(...) Em qualquer caso, estes podem e devem ser considerados implicitamente contemplados neles em virtude do princípio da interpretação extensiva dos direitos humanos e da restrição das suas limitações (princípio *pro homine*), e do critério universal da hermenêutica de que ‘onde há a mesma razão há a mesma disposição’.”¹⁰ (CORTE IDH, 1985).

Percebe-se que o entendimento da Corte observa o princípio *pro persona* como critério hermenêutico em matéria de direitos fundamentais (liberdade de expressão), o que tem se mostrado uma constante nos sistemas regionais. Neste

⁹ Nomenclatura do princípio *pro homine* atualizada pela doutrina, a fim de incluir as variações de gênero.

¹⁰ Orig.: “(...) De todos modos éstas pueden y deben considerarse implícitamente contempladas en ellas en virtud del principio de interpretación extensiva de los derechos humanos y restrictiva de sus limitaciones (principio *pro homine*), y del criterio universal de hermenéutica de que “donde hay la misma razón hay la misma disposición”.

sentido, a tutela de direitos fundamentais de maior ponderação, como o direito à vida, à segurança, além obviamente do princípio da dignidade da pessoa humana, acrescenta à matéria do refúgio a força suficiente para que o mesmo critério interpretativo lhe seja empregado no âmbito do sistema regional. A aplicação do princípio *pro persona* na interpretação da Convenção de 1951 se configura como uma base para a ampliação da definição jurídica do refúgio proposta pela Declaração de 1984, o que se mostra mais adequado à realidade complexa do continente americano.

3. A internalização do Direito dos Refugiados no Brasil.

O Brasil é considerado um país com uma legislação moderna a respeito do tema, sobretudo diante da adoção de uma definição ampliada para o reconhecimento dos refugiados. A espinha dorsal do ordenamento jurídico brasileiro está embasada nos princípios fundamentais descritos no Título I da Constituição Federal, que estabelece em seu artigo 4º os princípios regentes das suas relações internacionais:

“Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.” (BRASIL, 1988)

A prevalência dos direitos humanos disposta no inciso II do citado artigo se relaciona com o princípio da dignidade da pessoa humana enraizado no texto constitucional. A ideia de “progresso da humanidade” apresentada no inciso IX, ainda que passível de crítica no seu sentido epistêmico, demonstra o compromisso ativo do Estado brasileiro com a promoção dos direitos humanos em suas relações interestatais.

Um ponto que sinaliza o ideal de hospitalidade está presente no dispositivo supracitado é o inciso X, que reconhece a concessão de asilo político como princípio regente das relações internacionais brasileiras.

Assim, segundo os princípios jurídicos gerais, se a norma incide sobre aqueles que possuem condições mais restritivas para o reconhecimento de direitos cerceados, no caso particular dos solicitantes de asilo político diante do caráter específico determinante para a outorga da proteção estatal, ela também salvaguarda os que se encontram em circunstâncias mais amplas de aplicação da norma, como ocorre no caso dos refugiados, por serem alvo de perseguições não só de natureza política (como ocorre no asilo), mas relacionados à raça, religião, nacionalidade e grupo social (ONU, 1951 Art. 1.).

No ordenamento jurídico interno, a Convenção de 1951 foi recebida como norma infraconstitucional, de maneira ampliada pelo dispositivo regional consubstanciado na Declaração de Cartagena (OEA, 1984), originando uma definição ampliada de refugiado, com o advento da Lei nº 9.474, promulgada em 1997, que será objeto de análise a seguir.

3.1. O Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/1997).

O Brasil ratificou a Convenção de Genebra em 1960, mas internalizou vários de seus dispositivos através da Lei nº 9.474 (1997), considerada uma das legislações nacionais mais avançadas sobre o tema do refúgio.

O primeiro ponto que merece especial atenção se fixa na definição de refugiado presente no art. 1º:

Art. 1º 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 à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

O inciso III do art. 1º acrescenta à definição clássica o elemento da grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH), inspirando-se na Declaração de Cartagena. A definição ampliada veio atender questões regionais presentes nos Estados latino-americanos, marcados pelas cicatrizes de regimes ditatoriais

duradouros, que se instauraram em diversos países a partir da segunda metade do século XX.

A escalada de violência promovida pelo narcotráfico internacional e guerrilhas paramilitares ocasionou uma atmosfera de insegurança, elevando a região a uma das mais perigosas do mundo. Ainda que necessário o requisito da generalização, a previsão normativa de graves violações aos direitos humanos como elemento para reconhecimento da condição de refugiado, se consolida como um importante avanço na tutela dos direitos humanos dos mais vulnerabilizados.

Esse elemento justificou sua extrema importância na atualidade, após o reconhecimento da crise humanitária na Venezuela como uma situação em que se verifica a GGVDH pelo Brasil, abrindo a possibilidade de recebimento dos migrantes venezuelanos no território nacional como refugiados.

O Estatuto dos Refugiados também inovou ao criar o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), no âmbito do Ministério da Justiça, a quem cabe além da análise dos pedidos de refúgio e seu reconhecimento, a publicação de instruções normativas acerca da Lei nº 9.474.

Outro ponto de especial interesse se encontra no art. 2º, onde está prevista a modalidade de extensão para o reconhecimento da condição de refugiado. Essa extensão será aplicada ao cônjuge, aos ascendentes, descendentes e demais membros do grupo familiar que possuam dependência econômica junto ao solicitante e se encontrem em território nacional. Apesar de extremamente necessária por incorporar à cobertura jurídica do instituto do refúgio o grupo familiar, a extensão se mostra insuficiente no que tange à proteção e tutela dos direitos de crianças desacompanhadas em situação de deslocamento, que, em tese, deveriam requerer a declaração da condição de refugiadas pela via direta, individualmente¹¹.

No caso das crianças desacompanhadas a extensão não se aplica, justamente pelo fato de não estarem incluídas em seu grupo familiar quando se sujeitam ao deslocamento para o país de destino, e não haver previsão de aplicação da extensão para grupos de outra natureza, que não o familiar. Muitas vezes essas crianças viajam com outras pessoas que não são seus responsáveis legais ou

¹¹ A Lei 9.474/97 não impede expressamente que crianças ingressem com o requerimento para reconhecimento de refúgio. Há, no entanto, questões práticas no próprio procedimento que inviabilizam sua obtenção por parte de crianças desacompanhadas. Esses pontos serão esclarecidos no Capítulo III.

familiares, mas que podem solicitar individualmente o reconhecimento da condição de refugiado. Todavia, quando esta condição é declarada, não é possível que ela seja estendida aos menores que não compõem o grupo familiar originário do refugiado, ainda que estejam presentes as mesmas condições ensejadoras do refúgio, ou que permaneçam sob a companhia do refugiado reconhecido.

Apesar da lei não especificar a plena capacidade civil ou uma idade determinada como requisito de legitimidade para o enquadramento como refugiado, em vias práticas, a criança se encontra em uma condição desfavorável para o acesso aos mecanismos jurídicos de proteção presentes no refúgio. Primeiramente pode-se reconhecer essa desvantagem quando observados os elementos do instituto e a sua necessidade comprobatória. Uma criança, sobretudo com pouca idade, muitas vezes terá dificuldades de compreender e expressar o real temor de perseguição, e mesmo nas hipóteses de GGVDH, é necessário que essa criança tenha, além da compreensão do que são os direitos humanos, o entendimento da generalização das violações.

Logo, deduz-se que a subsunção da lei de maneira formal para a verificação da condição de refugiado, como ocorre na prática atual, não é adequada ou suficiente para que o instituto seja declarado em caráter protetivo às crianças desacompanhadas, ainda que estejam em situação idêntica a outros refugiados, mesmo presente maior risco e vulnerabilidade.

A justificativa para a necessidade do reconhecimento de refúgio para crianças, principalmente quando se encontram desacompanhadas ou separadas dos pais, está presente na *mens legis* da Lei nº 9.474, notadamente no § 1º do art. 7º, onde se expressa o princípio do *non-refoulement* ou não devolução. Trata-se de um marco jurídico de vital importância, pois estabelece uma cobertura de proteção ao suspender pelo período em que durar o refúgio, a possibilidade de deportação (artigo 7º), extradição (artigos 33 e 34) e expulsão (artigos 36 e 37), do refugiado ao país no qual se encontre em situação de perseguição e ameaça à sua vida, liberdade ou integridade física.

Por força do princípio do *non-refoulement*, uma vez declarada refugiada, a criança não nacional somente será privada dessa salvaguarda quando presentes alguma das hipóteses de cessação (artigo 38) ou da perda (artigo 39) da condição de refugiado, já que não há distinção etária na legislação. Ambas as modalidades de extinção da condição de refugiado se diferenciam em sua motivação, uma vez que a

cessação compreende casos em que o status de refugiado não se faz mais necessário pelo indivíduo ter regressado ao seu país de origem ou de residência habitual, e a perda se caracteriza pelo seu aspecto punitivo, quando o Brasil deixa de oferecer a salvaguarda do refúgio em decorrência de algum ilícito praticado (JUBILUT, 2007, p. 194).

Importante ressaltar que o standard de proteção referente status de refugiado precisa ser compreendido como provisório, sendo necessário o emprego de esforços tanto pelos Estados quanto pela comunidade internacional, para cessarem as situações que ensejem tal condição. Neste sentido, a lei traz no seu Título VII soluções duráveis, pautadas pelo seu caráter voluntário, e que visam restabelecer aos refugiados as mínimas condições de dignidade humana. Nessas soluções encontram-se a possibilidade de repatriação voluntária, quando inexistentes as circunstâncias que determinaram o pedido de refúgio (artigo 42); medidas de integração local, como a obtenção de declaração de residência e ingresso facilitado em instituições acadêmicas (artigos 43 e 44); e o reassentamento no Brasil ou em outros países, mediante cooperação internacional e com organizações não-governamentais.

A Lei nº 9.474 apresenta, portanto, um rol de ações que deve ser compreendido com caráter exemplificativo, podendo ser expandido sempre que necessário, a fim de garantir da forma mais abrangente possível, os direitos das pessoas vulnerabilizadas em razão da condição de refugiado, para que elas retomem o andamento das suas vidas de maneira a preservar sua dignidade humana.

3.2. Lei Brasileira de Migração (Lei nº 13.445/2017)

A Lei nº 13.445 de 2017 revogou a antiga Lei nº 6.815 (1980), o Estatuto do Estrangeiro, que definia a situação jurídica dos não nacionais no Brasil. Logo em seu art. 2º o diploma legal indicava os princípios pelos quais se norteava, sendo eles a segurança nacional, organização institucional, interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, além da defesa ao trabalhador nacional.

Percebe-se que a lei continha a ideia do não nacional apresentar possível ameaça à segurança e aos interesses nacionais, o que se relaciona diretamente com o período histórico em que ela foi elaborada, a saber a ditadura militar que perdurou por 21 anos no país. O próprio termo “estrangeiro”, que possui origem etimológica no termo francês *étrange* (REZENDE, 2013), ou seja, estranho, trazendo consigo uma

conotação muitas vezes pejorativa, não condizente com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Isso porque todo ser humano possui o direito de livre circulação e escolha de sua residência, em condições de igualdade e independente da sua origem nacional (ONU, 1948, Art. 14º). Essa ideia de despertencimento só corrobora sentimentos xenofóbicos e de intolerância com os não nacionais.

A necessária mudança legislativa, no entanto, só ocorreu em 2017, com o advento da nova lei brasileira de migração, que passa a identificar o migrante e o visitante como sujeitos de direitos e os eleva à condição de igualdade com os nacionais (BRASIL, 2017b, Art. 1º e Art. 4º).

No que se refere ao instituto do refúgio, a lei possui caráter complementar, devendo ser interpretada em sentido extensivo aos diplomas internacionais e à Lei nº 9.474, (BRASIL, 2017b, Art. 2º), sobretudo por ela trazer as diretrizes para a implementação da política migratória brasileira que envolve tanto os imigrantes, quanto refugiados e asilados. No Capítulo V da lei, ao tratar das medidas de retirada compulsória, o legislador teve o cuidado de observar no art. 46 o disposto na Lei nº 9.474 de 1997, além de tratados, instrumentos e mecanismos que tratem da proteção aos apátridas e outras situações de natureza humanitária.

A lei de Migração traz em seu artigo 49, § 4º, uma hipótese onde a repatriação de migrantes é vedada, em se tratando de pessoa na situação de refúgio, apátrida ou menor de 18 anos desacompanhado ou separado de sua família, excetuando-se os casos em que (i) se mostrar favorável; (ii) ou para reunião familiar. Inclui-se também na exceção medida de devolução para país ou região em que (iii) o indivíduo incorra em risco à sua vida, integridade pessoal ou liberdade.

Neste sentido, é necessário igualmente tecer algumas impressões acerca da interpretação do dispositivo legal. Inicialmente é importante demarcar que o legislador destacou a situação extraordinária das crianças que se encontram em migração desacompanhadas ou separadas dos respectivos familiares, no entanto, a situou fora da contemplação do refúgio, atribuindo ao caso a necessidade de uma análise individualizada, mas sem especificar quais os standards jurídicos que possam ser aplicados aos casos concretos e venham a determinar as medidas práticas para submeter essas crianças vulnerabilizadas à tutela jurídica brasileira.

No ponto (i), a hipótese que leva em consideração a condição favorável para a garantia dos direitos da criança, impõe necessariamente uma contrapartida do Estado de origem, o que nem sempre é possível. Para que seja verificada a real

garantia dos direitos da criança expatriada, é preciso que o Estado de origem apresente uma mínima estrutura jurídica capaz de acolher esse sujeito e submetê-lo à proteção estatal. Do contrário a hipótese de uma realidade local no país de origem que se configura de maneira mais favorável aos interesses dessa criança fica prejudicada.

Para o ponto (ii), relativo à reunião familiar, é necessário que seja verificado precipuamente o melhor interesse da criança, uma vez que a família pode ser um catalizador de situações de risco, que possivelmente vieram a contribuir ou mesmo deram causa à migração. Nesse caso a cooperação com os organismos internos e internacionais para a proteção de crianças se faz necessária, a fim de que esse indivíduo não seja novamente exposto a situações de abuso ou violações de direitos.

Por fim o ponto (iii) em sua melhor interpretação, faz menção indiretamente ao princípio do *non-refoulement*, quando o próprio ordenamento jurídico brasileiro voluntariamente renuncia ao seu direito potestativo de manter em seu território pessoa não nacional, quando esta incorre em circunstância que ocasione ameaça à sua vida, integridade pessoal ou liberdade, em seu país de origem. Neste trecho do parágrafo em particular, observa-se que o legislador optou por mitigar a soberania nacional quando se obriga espontaneamente a manter em seu território, pessoas que não possuem vínculo de nacionalidade, mas que se encontram em risco, e ainda, igualando-as aos cidadãos nacionais no que diz respeito aos direitos fundamentais, conforme já exposto no art. 4º da lei.

Esse dispositivo pode configurar nova alternativa pensada pelo legislador, que expande os efeitos do princípio do *non-refoulement* para além dos casos em que a condição de refúgio já esteja reconhecida. No entanto é importante destacar que a medida expressa no art. 49 diz respeito à repatriação ao país de nacionalidade ou procedência do migrante ou visitante, mas não cita a terceira hipótese mencionada no fim do art. 47, a saber, para país outro que o aceite, em observância aos tratados dos quais o Brasil seja parte.

Há, portanto, a possibilidade jurídica de repatriação, deportação ou expulsão para país outro, que opte por receber o migrante em condição de risco de vida, desde que não subsistam razões em que a adoção de tal medida o coloque em risco (BRASIL, 2017b, Art. 62).

A respeito da questão das crianças em deslocamento, o artigo 3º, inciso XVII do diploma legal elenca a proteção integral e a atenção ao superior interesse da

criança e do adolescente migrante, como princípios regentes da política migratória brasileira. No artigo 40, o legislador traz hipóteses de admissão excepcional do viajante no território nacional, incluindo crianças desacompanhadas, conforme exposto no inciso V:

“Art. 40. Poderá ser autorizada a admissão excepcional no País de pessoa que se encontre em uma das seguintes condições, desde que esteja de posse de documento de viagem válido:

(...)

V - seja criança ou adolescente desacompanhado de responsável legal e sem autorização expressa para viajar desacompanhado, independentemente do documento de viagem que portar, hipótese em que haverá imediato encaminhamento ao Conselho Tutelar ou, em caso de necessidade, a instituição indicada pela autoridade competente.”(BRASIL, 2017b)

De acordo com o inciso V, compete ao Conselho Tutelar o encaminhamento das crianças desacompanhadas que ingressam no território nacional, independente de portarem documento de viagem ou autorização dos responsáveis legais, conforme disposto expressamente.

Neste ponto observa-se uma interseção entre o Direito Internacional, especificamente no que diz respeito aos migrantes e refugiados, e o Direito da Criança, que será observado de forma mais aprofundada no capítulo seguinte.

A necessidade de aprofundamento no chamado Direito da Criança, que se inicia e apresenta grande vigor na esfera internacional, decorre do tema apresentado no presente trabalho englobar crianças desacompanhadas em migrações internacionais, e que se beneficiariam do reconhecimento da condição de refugiado.

Desta forma, consolidadas as bases do Direito Internacional dos Refugiados e sua internalização no ordenamento jurídico pátrio, cabe agora elucidar os principais fundamentos do Direito da Criança, a partir da sua evolução na esfera internacional, a fim de compreender melhor o fenômeno observado na presente pesquisa.

Capítulo 2: A Construção do Direito Internacional da Criança.

Apesar da sua inegável importância, os direitos das crianças somente foram reconhecidos de forma devida na história recente da humanidade e ainda carecem da criteriosa observação que lhes é merecida.

Crianças trabalhavam ao lado de adultos em condições insalubre e inseguras, sem qualquer cuidado com sua proteção ou atenção ao seu desenvolvimento saudável. Não havia preocupação com a saúde materno-infantil, razão pela qual os índices de mortalidade ainda na primeira infância eram alarmantes¹².

A partir do século XX a comunidade internacional passou a observar as injustiças vivenciadas pelas crianças, sobretudo após a era das revoluções industriais. Após as brutalidades percebidas durante a I Guerra Mundial, como o primeiro grande conflito armado de proporções globais, iniciou-se um movimento internacional para estabelecer padrões de proteção às crianças. Pela primeira vez na história ocidental, os Estados passaram a considerar as condições especiais em que as crianças estão envolvidas em virtude da sua fase de vida. Assim surgiram os primeiros documentos de natureza jurídica, a reconhecer os direitos das crianças.

4. Sistema das Nações Unidas

4.1. *Primeiros tratados Internacionais*

Antes mesmo da formação da Organização das Nações Unidas, na ainda embrionária Liga das Nações, foi estabelecida em 26 de setembro de 1924 a Declaração de Genebra dos direitos da criança, convocando em seu preâmbulo os homens e as mulheres de todas as nações, a reconhecerem seu dever para com as crianças, independentemente da sua raça, nacionalidade ou credo. O curto texto da Declaração, composto de apenas 5 artigos, possui uma relevante simbologia ao reconhecer pela primeira vez em um tratado internacional de forma ampla¹³, os

¹² Apenas como exemplo um dado local, em 1878 somente na cidade do Rio de Janeiro, a cada 1.000 crianças, 460 nasceriam mortas ou perderiam suas vidas até os seus 7 anos de idade (GIL, 2020).

¹³ A Declaração de Genebra de 1924 foi o primeiro tratado de norma geral especificamente direcionado às crianças, entretanto, os primeiros documentos internacionais a normatizarem direitos em espécie foram a Convenção de 1919, aprovada pela Conferência Internacional do Trabalho, que adotou idade mínima para o trabalho infantil; e a Convenção sobre Supressão do Tráfico de Mulheres e Crianças, adotada pela Liga das Nações em 1921.

primeiros direitos fundamentais direcionados especialmente às crianças, como o direito à alimentação, à saúde, a prioridade na ajuda em caso de perigo, além da primeira previsão à proteção em face de exploração (LIGA DAS NAÇÕES, 1924).

A Declaração inspirou no Brasil a criação do primeiro Código de Menores, conhecido como Código Melo Mattos, o Decreto nº 17.943-A (BRASIL, 1927), que determinou a maioridade penal aos 18 anos de idade, e que se mantém até hoje.

Após a instituição da ONU em 1945, foi criado o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância, em inglês *United Nations International Children's Emergency Fund*, (UNICEF), a fim de atender as necessidades emergenciais das crianças na Europa e na China após a II Guerra Mundial. O mandato da UNICEF é estendido em 1950 a fim de atender crianças e mulheres dos países em desenvolvimento e no ano de 1953, o Fundo passa a configurar como parte permanente da ONU, quando é rebatizado como Fundo da Nações Unidas para a Infância, todavia a nomenclatura da sigla original é mantida (UNICEF, 2020).

O mais importante tratado internacional a respeito dos direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), prevê no inciso 2, do seu artigo 25, além dos direitos fundamentais elencados no inciso 1, a condição de “assistência especial” para a maternidade e infância, bem como a indistinta “proteção social” para todas as crianças.

Apesar de sucinta, a ideia de proteção social contida no art. 25 da DUDH veio corroborar a desaprovação da comunidade internacional à condutas de violência e desrespeito, após a humanidade presenciar o maior massacre de vidas humanas em conflitos armados da história, a II Guerra Mundial, onde milhares, talvez até milhões de crianças foram cruelmente assassinadas nos campos de concentração nazistas.

4.1.1. Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959)

O primeiro grande avanço na matéria se deu, no entanto, 35 anos após a Declaração de Genebra de 1924, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração dos Direitos da Criança (1959). A Declaração de 1959 traz em seu texto dez princípios, e conclama os pais, homens, mulheres, organizações voluntárias, autoridades locais e governos nacionais a se empenharem em garantir a

implementação de medidas legislativas que reconheçam direitos e liberdades aos pequenos, além do seu efetivo cumprimento.

O primeiro e importantíssimo princípio da Declaração apresenta de forma expressa, uma nova condição jurídica para as crianças até aquele momento, a de sujeito de direitos. Neste sentido:

Enquanto a Declaração de 1924 falava que 'a criança deve receber', na Declaração de 1959 as crianças deixaram de ser meros recipientes passivos, para serem reconhecidas como sujeitos do direito internacional, capazes de gozar de determinados direitos e liberdades. (DOLINGER, 2003, p. 83).

Esse novo papel de protagonismo da criança foi determinante para a consolidação daqueles que seriam os fundamentos basilares para toda a sistemática do chamado Direito Internacional da Criança, e que foram descritos pela primeira vez no Princípio 2º da Declaração de 1959: a proteção especial e o melhor interesse da criança (ONU, 1959)¹⁴.

Os dois marcadores jurídicos foram inicialmente descritos na Declaração de 1959 como um único princípio, o que se compreende pela perceptível interrelação existente entre eles. É possível notar que os demais princípios descritos na carta, todo o sentido jurídico nela contido, possui sua gênese fundamentada na proteção especial e melhor interesse da criança. Estas seriam convertidas nas normas gerais fundamentais de todos os tratados posteriores relacionados ao tema, inclusive da Convenção dos Direitos da Criança da ONU. A partir do 2º, surgem os demais princípios da Declaração, como verdadeiras ramificações dessa fundamentação jurídica. Os direitos em espécie elencados do princípio 3º em diante, ratificam a personalidade jurídica das crianças como credores de direitos¹⁵ em condições especiais.

¹⁴ Princípio 2º

A criança gozará proteção especial e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Na instituição de leis visando este objetivo levar-se-ão em conta sobretudo, os melhores interesses da criança.

¹⁵ Nesse ponto é importante ressaltar que a capacidade jurídica não se confunde com a titularidade dos direitos da criança elencados na Declaração ou em qualquer outro dispositivo de Direito Internacional Público. Para esclarecer essa questão, no entanto, será necessário recorrer ao entendimento trazido pela Convenção dos Direitos da Criança, que será abordada mais a diante.

Um bom exemplo é o descrito no princípio 6º, que elenca pela primeira vez o direito ao desenvolvimento completo e harmonioso, sendo devido para tanto, que a criança esteja inserida em um ambiente de amor e compreensão. A nascente ideia das crianças como pessoas em desenvolvimento aqui presente, ganhará novos desdobramentos com a evolução da matéria, sendo constitucionalizada no Brasil (1988, art. 227, §3º, V), inclusive para fins da aplicação de medidas socioeducativas para crianças em conflito com a lei. O novo entendimento de pessoa em desenvolvimento passa a demandar não só do ente estatal, mas de toda a sociedade, tanto na esfera internacional, quanto na doméstica, uma postura ativa a fim de que as crianças possam ter real acesso a esses direitos.

Apesar da sua importância como marco jurídico, a Declaração de 1959 não deixou de ser alvo de críticas por sua natureza *soft law*. O fato de o diploma possuir caráter recomendatório e não vinculante, resultou talvez em um desânimo da comunidade internacional, embora tenha sido aprovada por unanimidade na Assembleia Geral das Nações Unidas. Talvez por esse preciso fato, algumas opiniões se manifestaram no sentido de que a Declaração tenha um valor superior às demais declarações e resoluções da ONU. Objetivamente, apesar do seu valor como marco do direito da criança na esfera internacional, o que pode ser observado é o fato da Declaração de 1959 ser um documento político, com relevante valor histórico, filosófico e moral, mas que não enseja em outros efeitos jurídicos (DOLINGER, 2003, p. 84).

Apesar da sua não obrigatoriedade, a Declaração serviu de estrado para o mais importante dos tratados internacionais já produzidos pela comunidade global, e que passará a ser observado em sequência, estando nele fundamentada toda normatividade que deu origem e acompanha o presente trabalho: a Convenção sobre os Direitos da Criança.

4.2. *Convenção sobre o Direito das Crianças das Nações Unidas (1989).*

O caráter *soft law* da Declaração de Genebra não correspondia à importância do tema nela abordado. Apesar das conquistas até então alcançadas, é perceptível que a criança ainda permanece alvo de um estigma de inferioridade social, não sendo vista como uma pessoa em formação, necessitada de apoio para alcançar seu pleno desenvolvimento. Não só no direito, mas em diversas outras áreas do conhecimento,

foram desenvolvidas ao longo do tempo ferramentas para a valorização da criança e suas fases de desenvolvimento.

Na psicologia, por exemplo, após os avanços no estudo do comportamento humano foram percebidos progressos significativos na compreensão e valorização desta que é a fase inicial da vida humana. A partir da segunda metade do século XX a ideia de que crianças eram seres de menor valor, portadores de fragilidades que os condicionava ao alto risco de mortalidade, como já mencionado, começou a ser enfraquecida. Para Andery (2017) a própria conceituação de “infância” como a fase fundamental do desenvolvimento humano, que precisa ser potencializada e protegida, é uma construção nova. Em diversos Estados até hoje, as crianças são tratadas como adultos no que se refere aos deveres e obrigações. Exige-se delas até mesmo responsabilização criminal, ainda que ausentes as condições biológicas e cognitivas necessárias para a plena compreensão da prática do delito e suas consequências.

No entanto, sua capacidade para execução dos atos da vida civil é subtraída, pois o mesmo direito que impõe à criança a responsabilidade por delitos penais, afirma que este indivíduo não possui a capacidade necessária para a compreensão dos ditames e efeitos de atos jurídicos civis ainda que simples, como a contratação de uma linha telefônica, por exemplo.

Essa discrepância alerta não só para a necessidade da efetividade dos direitos da criança já previstos, mas também sua ampliação. No entanto, o alcance desse objetivo perpassa por uma nova, humanizada e abrangente compreensão jurídica do que é ser criança.

Foi por observar essa necessidade, que ainda persiste, juntamente com a disposição em se percorrer um longo caminho até a consolidação dos direitos da criança, e compreendendo que o Direito Internacional seria uma estrada a pavimentar o início dessa jornada, que foi produzido no esteio das Nações Unidas, o primeiro tratado com força vinculativa referente ao tema: a Convenção sobre os Direitos da Criança.

4.2.1. Panorama histórico.

Em comemoração aos vinte anos da Declaração de Genebra, o ano de 1979

foi proclamado pela ONU como o “Ano da Criança”. Nesta ocasião, a Polônia¹⁶ propôs a elaboração de um tratado que convertesse os princípios elencados na Declaração em termos jurídicos vinculativos. A proposta foi aceita pela Assembleia Geral, sendo criado um grupo de trabalho com a participação de vários Estados Membros a fim de elaborar o tratado. Após dez anos de debates, tratativas e colaborações de vários órgãos da ONU, a Convenção sobre o Direitos das Crianças (CDC) foi aprovada pela Assembleia Geral, em 20 de novembro de 1989.

Antes da Convenção, outros instrumentos fizeram menção a direitos da criança, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966a, Art. 24)¹⁷, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (ONU, 1966b, Art. 10, 12 e 13)¹⁸, além de diplomas regionais, no entanto, é inegável que a CDC elevou o status político do direito das crianças e um novo nível.

¹⁶ Durante a II Guerra Mundial a Polônia foi palco das maiores atrocidades praticadas pelos nazistas, sendo o país que registrou o maior extermínio de crianças judias de toda Europa – estima-se que um milhão e meio de crianças judias foram mortas por fuzilamento, nas câmaras de gás, nos crematórios ou em fogueiras (DOLINGER, 2003, p. 84). Não é de se espantar que a primeira minuta da Convenção sobre os Direitos da Criança tenha sido elaborada pela Polônia.

¹⁷ Artigo 24

§1. Toda criança terá direito, sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento, às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte de sua família, da sociedade e do Estado.

§2. Toda criança deverá ser registrada imediatamente após seu nascimento e deverá receber um nome.

§3. Toda criança terá o direito de adquirir uma nacionalidade.

¹⁸ Artigo 10º Os Estados Membros no presente Pacto reconhecem que:

(...)

3. Deve-se adotar medidas especiais de proteção e assistência em prol de todas as crianças e adolescentes, sem distinção alguma por motivo de filiação ou qualquer outra condição. Deve-se proteger as crianças e adolescentes contra a exploração econômica e social. O emprego de crianças e adolescentes, em trabalho que lhes seja nocivo à moral e à saúde, ou que lhes faça correr perigo de vida, ou ainda que lhes venha prejudicar o desenvolvimento normal, será punido por lei. Os Estados devem também estabelecer limites de idade, sob os quais fique proibido e punido por lei o emprego assalariado da mão-de-obra infantil.

Artigo 12

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental.

§2. As medidas que os Estados-partes no presente Pacto deverão adotar, com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito, incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:

1. A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento saudável das crianças.

Artigo 13

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

§2. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito: 1. A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos.

A Convenção se consolidou como o tratado internacional de direitos humanos com a maior adesão da história universal, por meio da ratificação de 196 contratantes presentes na Assembleia Geral da Nações Unidas, sendo 192 deles Estados Membros, excetuando apenas os Estados Unidos, e os 4 restantes, atores internacionais. São eles: o Estado da Palestina, a Santa Sé, e os Estados Associados à Nova Zelândia, Niue e Ilhas Cook (OHCHR, 2023a). Estes dois últimos, apesar de possuírem personalidade jurídica para firmar tratados¹⁹, são Estados associados à Nova Zelândia, tendo o mesmo chefe de Estado, o monarca britânico, além da nacionalidade de seus cidadãos ser a neozelandesa (ONU, 2023). A CDC é seguramente o tratado internacional mais importante já redigido, por ser considerado o instrumento jurídico mais universalizado da história.

A CDC entrou em vigor em 2 de setembro de 1990 e foi ratificada pelo Brasil no dia 24 do mesmo mês. Em 22 de novembro o texto da CDC foi internalizado no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 99.710 (1990a). É importante considerar que, diante de uma década de preparativos com a participação ativa de vários Estados, muito se debateu sobre medidas de proteção e afirmação de direitos das crianças. Sob a influência desse espírito e diante da recente redemocratização, o Brasil instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente, lei nº 8.069 (1990b), que será objeto de análise posterior neste capítulo.

1.2.3. Aspectos normativos

No que se refere às diferenças entre a norma internacional e a doméstica, a primeira que merece destaque no presente estudo, está situada logo no primeiro dispositivo da Convenção:

“Artigo 1. Para efeito da presente Convenção, considera-se como criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade, salvo quando, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes” (ONU, 1989).

A CDC define criança como todo ser humano menor de 18, sem realizar a distinção entre as faixas etárias correspondentes à infância e adolescência. Uma vez

¹⁹ Reconhecimento de plena capacidade para firmar tratados dado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas em 1992 para as Ilhas Cook e em 1994 para Niue.

que esta pesquisa utilizou a Convenção como seu referencial normativo, foi empregado apenas o termo criança para categorizar os menores de 18 anos de idade.

A intenção ao adotar essa nomenclatura foi a de ampliar o caráter garantista da Convenção, estendendo os direitos da maneira mais uniforme possível, a fim de evitar que o texto em seu sentido geral fosse de alguma forma limitado pela questão da idade. Em sentido estrito, há trechos que fazem uma diferenciação fundamentada na idade, como o Artigo 38, que assevera o impedimento da participação de crianças menores de 15 anos em conflitos armados. Em 2002 o tema ganhou um protocolo facultativo, anexado à CDC.

Como todo instrumento produzido na ONU, a Convenção é um documento que possui também força política e que foi elaborado mediante negociações entre os representantes dos Estados Membros. Entraves relacionados aos aspectos políticos internos dos Estados se apresentam nas negociações, principalmente de tratados que abordam temas sensíveis, como é o caso da CDC. Foi preciso diálogo durante as reuniões do grupo de trabalho para que a proposta fosse de encontro aos princípios dos direitos da criança, vencendo a resistência de alguns países, principalmente aquelas fundamentadas em tradições, mas ao mesmo tempo se mostrasse suficientemente atraente para angariar a ampla adesão dos Estados Membros. Sem uma massiva adesão o esforço de uma década seria desperdiçado e a força normativa da Convenção seria questionada.

Com isso em mente, verifica-se a presença de duas classes de normas dispostas no texto convencional, e que ocasionaram críticas quanto à sua aplicabilidade. É possível identificar que há normas de teor autoexecutável, mas também são encontrados artigos propositivos, que demandam ações dos Estados Partes, como medidas legislativas para a sua implementação. Isso pode ser percebido em diversos dispositivos, como no artigo 4:

“Os Estados Partes devem adotar todas as medidas administrativas, legislativas e de outra natureza necessárias para a implementação dos direitos reconhecidos na presente Convenção. Com relação a direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes devem adotar tais medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis e, quando necessário, dentro de um quadro de cooperação internacional.”

A viabilidade de cumprimento dos dispositivos pertencentes à segunda classificação foi questionada, tanto pelos que seguem a orientação da teoria dualista,

que distingue o ordenamento jurídico interno do internacional, quanto pelos adeptos da teoria monista²⁰, que entende o sistema jurídico como um todo unitário, diante da possível dificuldade na entrada em vigor de dispositivos de tratado que determinem aos Estados-pares legislar em algum sentido. Assim também, como ficam as normas autoexecutáveis, diante da necessidade de legislação para implementação daqueles dispositivos? Elas seriam alvo de generalização e se enquadrariam na mesma exigência, a criação de uma legislação a âmbito interno?

A questão foi amplamente debatida, como se verifica na reunião anual da Sociedade Americana de Direito Internacional, realizada em 10 de abril de 1997, onde o juiz da Suprema Corte do Sri Lanka, Asoka de Z. Gunawardana expressou sua preocupação com o fato de poucos países terem adotado as medidas legais necessárias até aquele momento, para implantação dos dispositivos da Convenção que versam especificamente sobre abuso e exploração infantil. Questões jurídicas internas, culturais e sobretudo políticas seriam causas para a resistência de muitos países em promover a real força normativa emanada na CDC. Tal resistência implica na dificuldade de se alcançar os principais objetivos da Convenção, que são o fim de qualquer tipo de abuso e exploração infantil e o acesso a uma vida digna e ao desenvolvimento pleno e sadio para todas as crianças indistintamente.

*“Assim, após uma análise das disposições da Convenção, fica claro que os principais ingredientes para a promoção e proteção dos direitos das crianças estão incorporados na Convenção. O que falta é o compromisso político e o compromisso necessários para a aplicação eficaz das suas disposições – aqui e agora.”*²¹ (COHEN et al., 1997, p. 88).

Somente a criação de uma legislação interna que promova as previsões

²⁰ A respeito das teorias monista e dualista de incorporação dos tratados no ordenamento jurídico interno: “Accordingly, when positivists such as Triepel and Strupp consider the relationship of international law to municipal law, they do so upon the basis of the supremacy of the state, and the existence of wide differences between the two functioning orders. This theory, known as **dualism**, stresses that the rules of the systems of international law and municipal law exist separately and cannot purport to have an effect on, or overrule, the Other. (...) Those writers who disagree with this theory and who adopt the **monist** approach tend to fall into two distinct categories: those who, like Lauterpacht, uphold a strong ethical position with a deep concern for human rights, and others, like Kelsen, who maintain a monist position on formalistic logical grounds. The monists are united in accepting a unitary view of law as a whole and are opposed to the strict division posited by the positivists.” (SHAW, 2017, p. 97, 98).

²¹ Orig. “Thus, upon an examination of the provisions of the Convention, it is clear that the main ingredients for the promotion and protection of children’s rights are incorporated into the Convention. What is lacking is the political and the commitment needed for effective enforcement of its provisions – here and now.”

convencionais a âmbito interno, seria insuficiente para lhes dar efetividade devida. Como bem ressaltou Gunawardana em sua manifestação, seriam necessários a vontade e o comprometimento políticos a fim de fortalecer e fazer cumprir o texto da Convenção. No entanto, como ocorre em todo tratado internacional, os Estados partes se uniram espontaneamente à Convenção de 1989, se comprometendo com os termos estabelecidos após uma década de negociações. Como poderiam deixar de dar cumprimento ao instrumento ao qual se vincularam, principalmente tratando-se de um tema de vital importância?

Mesmo com a obrigatoriedade dos Estados partes de enviar relatórios periódicos ao Comitê dos Direitos das Crianças, – originado a partir do grupo de trabalho que elaborou a Convenção, – verificou-se atrasos e ausências no envio dos documentos, relatórios com conteúdo inadequado, que não expunha a real condição das crianças nos Estados, além da preocupação com a independência dos membros indicados para composição do Comitê, uma vez que um Estado parte dificilmente indicaria um candidato manifestamente crítico das políticas do seu Estado de origem (RAMESH, 2001).

Outro ponto que também foi criticado é o caráter amplo e genérico dos direitos estabelecidos na CDC. Isso ocorre por dois motivos: (i) em se tratando de um diploma internacional sujeito à adesão de Estados soberanos, um texto que possivelmente entre em conflito com as leis domésticas dificilmente seria anuído pelos destinatários; (ii) a norma internacional precisa ser dotada da maior abrangência possível quando tratar de direitos humanos, a fim de que o maior contingente possível de pessoas, culturas e sistemas jurídicos seja alcançado sob o arcabouço dos direitos estabelecidos nos tratados.

Essa generalização, no entanto, cria um outro problema. Justamente a falta da previsão específica quanto a direitos essenciais e que muitas vezes são violados possibilita uma aplicação mais restritiva da norma em casos práticos, apesar dos princípios norteadores no Direito Internacional dos Direitos Humanos determinarem a interpretação *pro persona*.

Nesse sentido se dedicam os esforços do Comitê dos Direitos das Crianças, para que novos paradigmas sejam estabelecidos com o intuito de proteger e promover a efetividade dos direitos previstos na Convenção, sobretudo em países que apresentem maiores dificuldades políticas, econômicas, sociais e culturais para a sua implementação.

4.2.4. Comitê sobre os Direitos das Crianças.

Durante a década em que foi construída a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), profissionais de diversas e especialidades e diferentes nacionalidades formaram um grupo de trabalho a fim de elaborar e debater o conteúdo do tratado, com base no texto inicialmente proposto pela Polônia. Após o lançamento da Convenção, o Comitê foi incluído definitivamente como parte integrante do sistema onusiano dos direitos da criança, em conjunto com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e outras agências relacionadas, por força do artigo 43 da Convenção. Inicialmente com dez membros, o volume de trabalho intenso ensejou a Resolução 50/155 de 1995, promulgada pela Assembleia Geral da ONU, que aumentou de para dezoito os integrantes do Comitê, cujos mandatos têm o prazo de quatro anos, podendo haver reeleição caso o nome seja apresentado para eleição novamente (COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, 2019, 13).

No artigo 44, a Convenção destaca o compromisso dos Estados partes a apresentarem ao Comitê, relatórios quinquenais sobre as medidas que tenham adotado com vistas a tornar efetivos os direitos reconhecidos na Convenção e sobre os progressos alcançados no exercício desses direitos. Esse relatório é importante para que o Comitê tenha ciência das dificuldades locais no cumprimento das normas contidas na Convenção, além de obter um entendimento amplo a respeito da sua implementação. A cada dois anos, o Comitê deve encaminhar um relatório para a Assembleia Geral, por meio do Conselho Econômico e Social, informando suas atividades.

O Comitê tem competência para estabelecer suas próprias regras de procedimento, além de eleger sua mesa, composta de seis membros (presidente, quatro vice-presidentes e um relator), para o mandato de dois anos. Também em função do volume de trabalho, as reuniões passaram a ser realizadas quatro vezes por ano, sendo formados grupos de trabalhos pré-sessionais para analisarem os conteúdos a serem debatidos nos encontros ordinários do Comitê.

Além do UNICEF, organizações da sociedade civil e agências da ONU relacionadas ao tema dos direitos da criança, em 2014 o Comitê adotou métodos de trabalho para a participação de crianças no processo de exame dos relatórios, por meio da resolução CRC/C/66/2.

A admissão da participação direta de crianças neste processo está prevista

pra ocorrer das seguintes formas: fornecendo informação escrita, em nome próprio ou através de ONG, para informar a elaboração da lista de questões e o exame dos relatórios dos Estados partes; fazendo exposições orais durante as reuniões do grupo de trabalho pré-sessional, reunindo privado com os membros do Comitê durante as sessões do mesmo grupo de trabalho; participando por videoconferência; e participando nas sessões plenárias do Comitê (COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, 2014).

O Comitê dos Direitos da Criança foi dotado de competência para examinar denúncias de particulares por alegada violação da Convenção ou seus protocolos facultativos, por força do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Instituição de um Procedimento de Comunicação (OPCP). As queixas podem ser apresentadas por ou em nome de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos, sob a jurisdição de um Estado Parte, que afirmem ser vítimas de violação, por esse Estado Parte, de qualquer dos direitos estabelecidos na CDC ou nos protocolos facultativos.

Uma inovação importante trazida pelo OPCP e incorporada nos procedimentos do Comitê é a possibilidade de admissão das denúncias independentemente do reconhecimento, ou não, de capacidade jurídica à vítima no Estado Parte visado, seja a queixa apresentada em nome próprio ou sob representação, desde que comprovado o consentimento da vítima. Ainda assim, a queixa precisa estar de acordo com os requisitos de admissibilidade descritos no artigo 7 do OPCP²² (ONU, 2014).

Infelizmente, apesar dos esforços para a averiguação das denúncias apresentadas por particulares, até fevereiro de 2023, 134 queixas encontravam-se

²² Artigo 7 – Admissibilidade

1. O Comitê considerará inadmissível toda comunicação que:

- (a) For anônima;
- (b) Não for apresentada por escrito;
- (c) Constituir um abuso do direito de apresentar comunicações ou for incompatível com as disposições da Convenção e/ou de seus Protocolos Facultativos;
- (d) Se referir a uma questão que já tenha sido examinada pelo Comitê ou que tiver sido ou estiver sendo examinada sob outro procedimento internacional de investigação ou solução;
- (e) For apresentada sem que tenham sido esgotados todos os recursos internos disponíveis, a menos que a tramitação desses recursos se prolongue injustificadamente ou que seja improvável que com eles se obtenha uma reparação efetiva;
- (f) For manifestamente infundada ou não estiver suficientemente fundamentada;
- (g) Se referir a fatos ocorridos antes da data de entrada em vigor do presente Protocolo para o Estado parte interessado, salvo se esses fatos tenham continuado a ocorrer depois dessa data;
- (h) Não for apresentada no prazo de um ano após o esgotamento dos recursos internos, salvo nos casos em que o autor possa demonstrar que não foi possível apresentá-la dentro desse prazo.

pendentes de apreciação pelo Comitê, sendo que desse total, 19 processos são referentes à crianças migrantes desacompanhadas, que tiveram seus direitos fundamentais violados, o que corresponde a 14% do total de queixas pendentes de apreciação, um número realmente alarmante levando-se em consideração a abrangência da competência do Comitê (OHCHR, 2023b).

Os Estados partes denunciados são: Espanha, com 9 processos²³; França, com 7 processos²⁴; Suíça, com 3 processos²⁵; e Finlândia, com 1 processo²⁶. As denúncias relatam graves violações como: submeter crianças desacompanhadas a testes médicos (coleta de sangue e tecido ósseo) para determinar a idade, sem consentimento, e mesmo quando disponível a certidão de nascimento; detenção da criança desacompanhada em centros de detenção para migrante adultos pendentes de deportação; deportação sumária de grupos de crianças desacompanhadas; tratamento jurídico de crianças desacompanhadas como adultos e sua deportação sem as medidas de proteção requeridas para crianças; falta de acesso a crianças desacompanhadas em situação de rua aos serviços de saúde, educação e moradia adequada; demora na apreciação do requerimento de asilo de crianças desacompanhadas; e negativa do requerimento de asilo de uma criança desacompanhada fundamentada na reunificação familiar com o pai.

Em 2019, um grupo de crianças representados pela organização da sociedade civil *Earthjustice*, apresentou uma comunicação onde denunciou 5 Estados partes²⁷, incluindo o Brasil²⁸, por violação aos direitos fundamentais (à vida, à saúde e à cultura), agindo de forma contrária ao melhor interesse de crianças e adolescentes – os mais vulneráveis aos impactos ambientais –, por se omitirem diante a crise climática e agirem de modo contrário aos compromissos assumidos no Acordo de Paris, que prevê metas para a redução do aquecimento global (SACCHI et al., 2019). Apesar de não preencher os requisitos de admissibilidade, a comunicação trouxe notoriedade à causa, sob liderança da ativista ambiental Greta Thunberg, com 16

²³ Espanha: Comunicações números 41/2018, 42/2018, 44/2018, 50/2018, 78/2019, 122/2020, 142/2021, 156/2021, 175/2022.

²⁴ França: Comunicações números 130/2020, 132/2020, 149/2020, 152/2021, 154/2021, 160/2021 e 170/2021.

²⁵ Suíça: Comunicações números 80/2019, 128/2020 e 141/2021.

²⁶ Finlândia: Comunicação número 173/2022.

²⁷ Alemanha, Argentina, Brasil, França e Turquia.

²⁸ O Brasil foi representado por Catarina Lorenzo, como uma das denunciantes. A menina que à época tinha 12 anos, reporta a mudança nos padrões climáticos para temperaturas extremas na Bahia, onde reside, além da constante falta de abastecimento de água. O aumento nos focos de incêndios na região amazônica também foi apontado como uma das violações por parte do país.

anos na época.

Além das queixas particulares, o Comitê possui como atribuição o estabelecimento de inquéritos para averiguar informações fidedignas de violações graves e sistemáticas a qualquer um dos direitos elencados na CDC e nos protocolos facultativos por parte dos Estados partes. Para que o inquérito seja aberto é necessário que o Estado parte tenha reconhecido a competência do Comitê.

Após analisar suas conclusões, o Comitê as reportará ao Estado parte, que deverá apresentar resposta no prazo de seis meses (ONU, 2014, art. 13). Findo este prazo, o Comitê pode, se necessário, convidar o Estado parte em causa a informá-lo sobre as medidas adotadas e previstas em resposta às conclusões do inquérito, autonomamente ou nos relatórios estaduais seguintes (ONU, 2014, art. 14).

Até a presente data apenas um inquérito foi iniciado sob a competência do Comitê, em face do Chile, após denúncias de crianças privadas do convívio familiar que se encontram em centros residenciais sob o controle do Serviço Nacional de Menores (SENAME). Foram apresentados documentos oficiais do SENAME que corroboraram as informações apresentadas. Após visita ao Estado parte, a conclusão do inquérito identificou a violação grave e sistemática de 11 dispositivos previstos na CDC, incluindo a ausência de legislação em conformidade com caráter assegurado dos direitos descritos na Convenção. A conclusão foi emitida em 06 de maio de 2020 e apresentou 15 recomendações para que o Estado parte, além da obrigação reforçada de reparação das vítimas (CRC/C/CHL/IR/1, 2016).

4.2.5. Protocolos facultativos da CDC.

A partir de 2002, mediante apontamentos de problemas sobretudo nas realidades regionais, foram redigidos três protocolos facultativos, que foram anexados ao texto da CDC, e que tratam a respeito dos seguintes assuntos respectivamente: venda, prostituição e pornografia infantil, envolvimento de crianças em conflitos armados, e um procedimento para comunicações.

4.2.5.1. Protocolo Facultativo sobre a Venda de Crianças, a Prostituição Infantil e a Pornografia Infantil.

Tanto o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre

a Venda de Crianças, a Prostituição Infantil e a Pornografia Infantil (OPSC), quanto o Protocolo Facultativo Relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados (OPAC), foram adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de maio de 2000. O OPSC entrou em vigor internacional em 18 de janeiro de 2002 e atualmente possui 178 Estados partes, incluindo o Brasil (OHCHR, 2023c).

A intenção do OPSC é ampliar a proteção das crianças como grupo mais vulnerável à venda e exploração sexual, seja pela prostituição ou pela pornografia. O aumento significativo do tráfico internacional de crianças, a prática reiterada de turismo sexual e a disponibilidade de pornografia infantil na internet e em outras tecnologias, motivou a elaboração do OPSC, que reconhece os aspectos que contribuem para tais práticas, como o subdesenvolvimento, a pobreza, as desigualdades socioeconômicas, as famílias com disfunções, a ausência de educação, as migrações do campo para a cidade, a discriminação sexual, o comportamento sexual adulto irresponsável, as práticas tradicionais prejudiciais, os conflitos armados e o tráfico de crianças, conforme exposto em suas considerações.

O Protocolo estabelece em seu primeiro artigo que os Estados partes se comprometem a proibir a venda, prostituição e pornografia infantis. No artigo 2º ele traz definições para seus propósitos:

- “a) Venda de crianças significa qualquer ato ou transação pelo qual uma criança seja transferida por qualquer pessoa ou grupo de pessoas para outra pessoa ou grupo mediante remuneração ou qualquer outra retribuição;
- b) Prostituição infantil significa a utilização de uma criança em atividades sexuais mediante remuneração ou qualquer outra retribuição;
- c) Pornografia infantil significa qualquer representação, por qualquer meio, de uma criança no desempenho de atividades sexuais explícitas reais ou simuladas ou qualquer representação dos órgãos sexuais de uma criança para fins predominantemente sexuais” (ONU, 2002a).

Nesse contexto, o OPSC estabelece mandados internacionais de criminalização dos atos relacionados às atividades descritas, e determina que os Estados partes assegurem a criminalização integral dos atos mencionados, quer sejam cometidos dentro ou fora das suas fronteiras, de forma individual ou organizada.

No Brasil, a Lei nº 13.440 alterou o artigo 244-A do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), que tipifica a prática de submeter criança ou adolescente à prostituição ou à exploração sexual, acrescentando às penas de

reclusão de 4 a 10 anos e multa, a perda dos bens e valores dela derivados (BRASIL, 2017c). O Código Penal brasileiro também foi alterado para a inclusão do artigo 218-C, que tipifica o crime de “Divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia”, com pena de reclusão de 1 a 5 anos e possibilidade de aumento de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se o crime é praticado por agente que mantém ou tenha mantido relação íntima de afeto com a vítima ou com o fim de vingança ou humilhação - “*revenge porn*”-, “pornografia da vingança” (BRASIL, 2018a).

Os delitos também são passíveis de punição na modalidade tentada, bem como a cumplicidade ou participação em qualquer deles. A cominação das penas deve considerar a gravidade dos delitos, e no caso de pessoas jurídicas, sua responsabilidade legal poderá ser verificada nas esferas criminal, civil e administrativa (RAMOS, 2021, p. 269).

O Protocolo ainda prevê a jurisdição para instauração de processo penal de delitos cometidos em navios e aeronaves; por pessoas não nacionais do Estado de nacionalidade da vítima; além da possibilidade, ou não, de extradição, sem prejuízo da competência penal da lei interna. Os Estados partes igualmente se comprometem a intensificar a cooperação internacional por todos os meios necessários, incluindo acordos multilaterais, a fim de que a prática dos crimes descritos no OPSC seja coibida.

Conforme reconhecido no Protocolo, crianças em migração estão mais vulneráveis e são mais suscetíveis à cooptação por parte de criminosos para práticas de ilícitos, como o tráfico humano, trabalho infantil degradante, aliciamento à prostituição e exploração sexual, entre outros delitos. Esse risco é exponencialmente aumentado quando essas crianças se deslocam desacompanhadas ou separadas dos pais e familiares. Apesar de o OPSC não tratar especificamente das crianças em deslocamento internacional vítimas da venda, prostituição ou pornografia, a salvaguarda do princípio da proteção especial evocado na Convenção é reforçada em todo texto do Protocolo, que destina particular atenção à proteção das crianças especialmente vulneráveis, como é o caso das crianças migrantes (ONU, 2002a, art. 9º, 1).

4.2.5.2. Protocolo Facultativo sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados.

O Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados (OPAC) iniciou da sua vigência internacional em 12 de fevereiro de 2002, visando a dar uma resposta a uma das principais críticas realizadas à Convenção, correspondente à idade mínima de 15 anos para a participação de crianças em situações de conflitos armados. O principal objetivo do OPAC é o de estabelecer um aumento na idade de recrutamento pelas forças armadas, seja de maneira voluntária ou forçada, reconhecendo-se a vulnerabilidade das crianças particularmente em relação aos recrutamentos ou sua utilização em hostilidades, em decorrência de sua situação econômica, social ou de sexo. O Protocolo também considera as causas econômicas, sociais e políticas que acarretam o envolvimento de crianças em conflitos armados.

Atualmente, o OPAC conta com 173 Estados partes (OHCHR, 2023c). O Brasil ratificou o tratado em 27 de janeiro de 2004, e sua entrada em vigor no ordenamento jurídico interno ocorreu em 27 de fevereiro de 2004, sendo posteriormente promulgado por meio do Decreto nº 5.006 de 8 de março de 2004.

O OPAC segue a tendência internacional que já recomendava desde 1995²⁹ que as partes envolvidas em conflitos armados promovessem todas as medidas necessárias para garantir que crianças menores de 18 anos de idade, não participem das hostilidades. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio da Convenção nº 182 sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação, adotada em julho de 1999, veda o recrutamento forçado ou compulsório de crianças para atuação em conflitos armados.

Além de prever que crianças não atuem diretamente nas hostilidades, o Protocolo determina que os menores de 18 anos não serão recrutados de forma compulsória pelas forças armadas dos Estados partes (ONU, 2002b, art. 1º e 2º). Ele ainda reforça a idade fixada no artigo 38, § 3 da Convenção, ao elevar a idade mínima para recrutamento voluntário para maiores de 15 anos, devendo os Estados partes manter salvaguardas para assegurar que tal recrutamento seja realmente voluntário e que tanto a criança quanto os pais ou tutores legais, expressem seu consentimento e sejam devidamente informados das responsabilidades inerentes ao serviço militar, e que comprovem sua idade antes de serem aceitos nas forças armadas nacionais.

Desta forma, o OPAC classifica as “crianças-soldado” em duas categorias, a)

²⁹ Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho realizada em dezembro de 1995.

as que voluntariamente se disponibilizaram para participar dos conflitos e b) àquelas submetidas ao recrutamento compulsório ou forçado, prática que deve ser proibida pelos Estados partes.

O artigo 4º do Protocolo merece atenção especial ao determinar que grupos armados distintos às forças militares de um Estado não devem recrutar ou utilizar pessoas menores de 18 anos em hostilidades,³⁰ prevendo ainda a adoção de medidas legais por parte dos Estados para proibir e criminalizar essas práticas.

Apesar de extremamente necessária, a previsão do artigo 4º encontra entraves sérios para sua implementação, principalmente em situações de guerrilhas paramilitares, no narcotráfico e em ações de grupos terroristas que não só dispõem de crianças como soldados, mas também as utilizam como escudo humano frequentemente. Trata-se de uma ocorrência grave e complexa, uma vez que nesses casos os Estados possuem uma tarefa duplamente árdua, ao enfrentar a violência sistematizada por organizações criminosas e a vulnerabilidade à qual estão expostas as crianças, levando-se em conta ainda as ocasiões nas quais o próprio Estado não corrobora com as violações aos direitos humanos supracitadas.

A presença de crianças-soldados em hostilidades é uma realidade dura, e especialmente latente quando observada do ponto de vista regional. Na América Latina, na África, parte da Ásia e no Oriente Médio, territórios onde a violência sistematizada ganha contornos escatológicas, garantir que crianças não estejam envolvidas em situações de conflitos armados de qualquer natureza parece ser um desafio intransponível. Cabe à comunidade internacional se posicionar com firmeza para que as crianças estejam protegidas em quaisquer conflitos armados, de qualquer natureza, inadmitindo sua participação em hostilidades e garantindo que seus direitos sejam respeitados.

4.2.5.3. Protocolo Facultativo sobre um Procedimento de Comunicações.

³⁰ Artigo 4º

1. Os grupos armados distintos das forças armadas de um Estado não devem, em circunstância alguma, recrutar ou usar pessoas com idade abaixo dos 18 anos em hostilidades.
2. Os Estados Partes adotam todas as medidas possíveis para evitar esse recrutamento e uso, incluindo a adoção de medidas de natureza jurídica necessárias para proibir e penalizar essas práticas.
3. A aplicação do presente preceito não afeta o estatuto jurídico de nenhuma das partes num conflito armado. (ONU, 2002b).

O Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre um Procedimento de Comunicações (OPCP) foi adotado pela Assembleia Geral da ONU, em Nova York, no dia 19 de dezembro de 2001, mas somente entrou em vigor internacional em 14 de abril de 2014. Atualmente é composto por 50 Estados partes (OHCHR, 2023c), dentre eles o Brasil, que assinou o tratado em 8 de fevereiro de 2012 e o ratificou em 29 de setembro de 2017.

O OPCP tem como objetivo, complementar os mecanismos nacionais e internacionais de proteção às crianças, permitindo que elas apresentem denúncias pela violação dos seus direitos previamente estabelecidos na Convenção e seus Protocolos Facultativos. Conforme já mencionado no tópico 1.2.4 deste capítulo, as denúncias devem ser encaminhadas ao Comitê dos Direitos da Criança, a fim de que seja verificada a admissibilidade dos pedidos, bem como a verossimilhança das afirmações. Após análise, o Comitê informa ao Estado sobre a comunicação e solicita explicações ou declarações sobre as medidas adotadas (ONU, 2014, art. 8).

O OPCP também prevê em seu artigo 6, a possibilidade da deliberação do Comitê, antes da análise do mérito da denúncia, solicitando ao Estado a sua consideração urgente para a adoção de medidas provisórias necessárias, a fim de evitar danos irreparáveis à vítima das alegadas violações, sem prejuízo da decisão de admissibilidade ou à análise do mérito da comunicação.

A função do Protocolo é a de estabelecer um procedimento para que crianças tenham a possibilidade de apresentar comunicações sobre possíveis violações aos seus direitos já previstos, e nisto se encerra sua finalidade. Não há no OPCP qualquer menção de condenação ou penalidades para os Estados denunciados nos quais forem constatadas as violações. O resultado da comunicação é uma decisão de caráter recomendatório, que será apresentada ao Secretariado Geral quando da entrega do relatório bienal constando as atividades do Comitê.

Acredita-se que a falta de efetividade em responsabilizar o Estado violador através da ferramenta da comunicação, seja um fator deveras desencorajador para que o instrumento tenha maior utilização e aderência. Não surpresa o fato de desde a sua vigência em 2014, apenas uma queixa tenha sido admitida até o momento, com decisão que reconheceu a ocorrência de violações sistemáticas dos direitos de crianças no Chile (CRC/C/CHL/IR/1, 2016).

Mais uma vez é necessário maior empenho internacional para que as crianças tenham de fato instrumentos para fazer valer seus direitos, sejam protegidas e

respeitadas com prioridade. Enquanto a comunidade internacional tolerar graves e sistemáticas violações dos direitos das crianças, sob a égide da soberania dos Estados, documentos como o OPCP permanecerão ineficazes, ainda que bem-intencionados.

4.3 Fundo da Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), nomenclatura atual do antigo Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância, (em inglês *United Nations International Children's Emergency Fund*), consiste hoje no órgão da Organização das Nações Unidas mais importante na atuação de promoção e defesa dos direitos das crianças. Isso ocorre não por acaso.

Os propósitos iniciais da ONU, relacionados à manutenção da paz e da segurança internacionais e à preservação do mundo do flagelo da guerra (ONU, 1945), se mostraram insuficientes para os grandes desafios que se desenrolaram na comunidade internacional desde a sua fundação em 1945. De fato, as organizações internacionais como um todo, mas principalmente as Nações Unidas, promoveram efetivas e profundas mudanças no Direito Internacional. Neste sentido, Cançado Trindade assevera:

“As organizações internacionais, uma vez criadas, passaram a ter ‘vida própria’, e, como pessoas jurídicas de Direito Internacional, passaram a externalizar suas próprias decisões por meio de resoluções, de conteúdos e efeitos jurídicos variáveis. Ao adaptar-se às exigências dos novos tempos, não se conformaram a que suas atividades se exaurissem nas expressamente previstas, originalmente, em suas cartas constitutivas. Uma organização de vocação universal como as Nações Unidas, em particular, tem feito uso amplo da doutrina dos ‘poderes implícitos’ – como visto na Parte I do presente livro – de modo a exercer fielmente suas funções e buscar realizar seus propósitos, em um cenário internacional em mutação constante.” (2014, p. 528)

Essa necessidade de ampliação no seu âmbito de atuação, fez com que os órgãos da ONU relacionados à promoção do desenvolvimento global e acesso universal aos direitos humanos, recebessem mais notoriedade. Em 1946 o Fundo foi criado com o objetivo de fornecer assistência emergencial a milhões de crianças no

período pós-guerra na Europa, no Oriente Médio e na China³¹. Logo verificou-se que um plano de ação temporário não seria suficiente, assim em 06 de outubro de 1953 o UNICEF se tornou um órgão permanente do sistema onusiano e teve seu mandato ampliado para chegar a crianças e adolescentes em todo o mundo³². Em 1965, o UNICEF ganhou o Prêmio Nobel da Paz, o que só ratificou sua importância na defesa e proteção dos direitos das crianças (UNICEF, 2023).

O fundamento para que a agência ocupasse a liderança nas ações globais relativas aos direitos das crianças, está alicerçado na adoção de uma abordagem sistêmica de direitos humanos, essencial para sua operacionalização. É necessária a compreensão de que não há dicotomia entre desenvolvimento e direitos humanos, um desenvolvimento significativo e sustentável somente é alcançável quando formatado para assegurar os direitos humanos. Os direitos humanos não são abstratos ou neutros. Eles têm um significado tangível, que perpassa a vida cotidiana de todas as pessoas, precisam ser experienciados e praticados, além de possuírem implicações sobre o que precisa ser feito para sua efetiva realização (PAIS, 1999, p. 1).

A partir da promoção do respeito aos direitos humanos, sem distinção ou discriminação de qualquer tipo, evidenciada na Carta das Nações Unidas, serviu de embasamento para o mandato extensivo da UNICEF. Os direitos humanos das crianças foram reconhecidos como prioridade absoluta para o sistema de ação da ONU, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que ocorreu em junho de 1993, na Áustria. Segundo o princípio *First Call for Children* (Prioridade para Crianças), reiterado na Conferência, é recomendado a todo o corpo da ONU e agências especializadas, verifiquem o impacto nas crianças das suas políticas e estratégias relativas aos direitos humanos e monitorem periodicamente seus mandatos de acordo com esse princípio (PAIS, 1999, p. 2).

O UNICEF está presente em 190 países e promove ações em conjunto com os governos, organizações da sociedade civil, associações e instituições religiosas, a fim de promover os direitos das crianças. Sua atuação compreende assistência tanto em conflitos armados e crises humanitárias, quanto em suporte para comunidades em situação de pobreza e vulnerabilidade socioeconômica.

As principais referências norteadoras para a atuação do Fundo estão estabelecidas na Convenção sobre os Direitos da Criança e na Convenção para

³¹ Resolução 57 da Assembleia Geral da ONU.

³² Resolução 802 da Assembleia Geral da ONU.

Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW), em razão da relação de dupla vulnerabilidade enfrentada por mães de crianças e meninas. Esses documentos permeiam as atividades do UNICEF relacionadas: (i) nas ações de *advocacy*, publicações, participação em conferências internacionais; (ii) na cooperação com os governos, tanto nos países ricos, quanto nos em desenvolvimento; (iii) no contexto da sua cooperação com outras organizações internacionais, particularmente aquelas dentro do sistema das Nações Unidas; (iv) na sua colaboração com instituições financeiras internacionais; e (v) na construção de parcerias com atores relevantes da sociedade civil (PAIS, 1999, p. 17).

O Fundo ainda desenvolve uma importante atuação a âmbito global, em cooperação principalmente com a Organização Internacional para Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), agências da ONU com a expertise na assistência humanitária para pessoas em fluxos migratórios.

5. Organização dos Estados Americanos

Não somente na esfera global o assunto em voga urge por medidas jurídicas especiais. A partir do desenvolvimento dos paradigmas universais que estipularam o surgimento do Direito Internacional da Criança, verificou-se a importância de uma atenção voltada para as necessidades locais, a fim de promover sua implementação de acordo com as suas realidades. Por esse motivo, os sistemas regionais passaram a se debruçar sobre a temática e a apresentar disposições relacionadas aos direitos da criança em consonância com seus contextos sócio-culturais.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) posicionou a criança como sujeito dos direitos fundamentais reconhecidos nos seus dispositivos jurídicos e, a exemplo do sistema onusiano, desenvolveu organismos para cuidar especificamente desse público prioritariamente.

Um olhar para esses organismos se faz necessário para a reflexão acerca do tema do trabalho, uma vez que este se debruça sobre a condição jurídica das crianças desacompanhadas oriundas da Venezuela e que buscam o Brasil como país de acolhimento.

5.1. Convenção Americana sobre Direitos Humanos

Como marco normativo fundamental do sistema americano, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) – Pacto de São José da Costa Rica, assinada em 22 de novembro de 1969, a exemplo da DUDH e da Carta da ONU, traz em seu artigo 1 o compromisso dos Estados partes a respeitar os direitos fundamentais todas as pessoas indistintamente, definindo ainda no §2º “pessoa” como todo ser humano. Fica claro, portanto, que todo cidadão dos Estados partes, independentemente da sua faixa etária, está sob a salvaguarda dos direitos elencados no tratado.

Apesar de trazer apenas um artigo ressaltando diretamente a necessidade de proteção em razão da sua condição (OEA, 1969, art. 19), todo o texto convencional é igualmente aplicável para o fomento das garantias e liberdades individuais das crianças. Como esboçado na Carta Americana (OEA, 1948, art. 1), por ser um sistema regional em relação às Nações Unidas, os tratados produzidos no escopo da Organização dos Estados Americanos possuem caráter complementar aos oriundos do sistema global para os Estados partes que os compõem.

Desta forma, o SIDH não exclui a incidência da Convenção da ONU, ao revés, os tratados internacionais dele provenientes possuem o condão de ampliar o sistema de direitos humanos, em atenção às necessidades da região americana.

Isso é atestado pelo Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Protocolo de San Salvador, que determina:

“Artigo 16

Direito da criança

Toda criança, seja qual for sua filiação, tem direito às medidas de proteção que sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado. Toda criança tem direito de crescer ao amparo e sob a responsabilidade de seus pais; salvo em circunstâncias excepcionais, reconhecidas judicialmente, a criança de tenra idade não deve ser separada de sua mãe. Toda criança tem direito à educação gratuita e obrigatória, pelo menos no nível básico, e a continuar sua formação em níveis mais elevados do sistema educacional.

Desta forma, a convivência em família é direito de toda criança, sendo defesa sua separação dos pais, salvo em medidas excepcionais quando judicialmente reconhecidas. Pelo princípio da igualdade, também presente no dispositivo acima, as crianças em situação de refúgio e migração forçada são igualmente contempladas

pelas medidas que assegurem o convívio familiar, competindo ao Estado e à sociedade fornecerem o suporte necessário para o seu êxito junto à unidade familiar.

Assim como ocorre na CADH, o Brasil é parte signatária do Protocolo de San Salvador, cuja adesão ocorreu em 21 de agosto de 1996, sendo internalizado na legislação doméstica por meio do Decreto 3.321 de 30 de dezembro de 1999.

Como parte desse instrumento, o Brasil reforça o seu compromisso jurídico internacional com o respeito ao Direito Internacional da Criança, tanto na esfera universal, quanto regional.

5.1.1. Declaração de San José

Com a crescente necessidade de regulamentação para os fluxos migratórios locais, foi proposto pela Costa Rica um Colóquio a ser realizado na atribuição do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), por meio da sua delegação regional na América Central e Panamá, que resultou na Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (ACNUR, 1994).

Os participantes chegaram a 23 conclusões, das quais se derivaram recomendações para que os Estados membros e demais organizações que participaram dos debates, promovam condições dignas e seguras para as pessoas em situação de refúgio, asilo e deslocamento, bem como previnam as causas ensejadoras dos fluxos, sobretudo quando estes ocorrem em decorrências de violações sistemáticas aos direitos humanos.

Em sua décima primeira conclusão, a Declaração realça “a necessidade de melhorar a situação das crianças refugiadas e deslocadas, tendo em conta o disposto especificamente na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989”, o que demonstra a deficiência na garantia da segurança das crianças em deslocamento no continente americano³³.

³³ No Sistema regional, entre outros dispositivos, há ainda a Convenção Interamericana sobre a Restituição Internacional de Menores, realizada em 15 de julho de 1989, em Montevideu, e que “em por objeto assegurar a pronta restituição de menores que tenham residência habitual em um dos Estados Partes e que hajam sido transportados ilegalmente de qualquer Estado para um Estado Parte ou que, havendo sido transportados legalmente, tenham sido retidos ilegalmente. É também objeto desta Convenção fazer respeitar o exercício do direito de visita, de custódia ou de guarda por parte dos titulares desses direitos” (OEA, 1989). Como a Convenção versa sobre a devolução dos menores e a pesquisa realizada tem como objeto os casos em que crianças desacompanhadas buscam refúgio no Estado de acolhimento, o dispositivo não foi inserido no arcabouço normativo utilizado na fundamentação teórica do trabalho.

5.2. Instituto Interamericano da Criança

O Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente – em espanhol *Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes* (IIN), é o organismo especializado da OEA em matéria de infância. Como tal, auxilia os Estados no desenvolvimento de políticas públicas, contribuindo para a sua concepção e implementação na perspectiva da promoção, proteção e respeito aos direitos das crianças.

O órgão máximo do IIN é o seu Conselho Diretor, integrado por representantes dos 34 Estados do Sistema Interamericano, com atuação na matéria de infância. O objetivo do órgão é promover um espaço de busca de consensos e compromissos dos governos, como um articulador dentro do Sistema Interamericano e uma referência técnica em nível regional em questões de infância e adolescência.

Como fruto do seu trabalho, o IIN realiza diversas publicações, como o seu boletim semestral IINfância, por exemplo. Além de relatar dados importantes sobre as necessidades e desafios para assegurar os direitos das crianças do continente americano, as publicações promovem a participação da sociedade civil junto às atividades do Instituto, e viabilizam que os Estados compartilhem boas práticas uns com os outros, além de instituições civis, organizações internacionais e outras partes interessadas.

O IIN possui os Grupos Organizados de Trabalho (GOT), grupos temáticos compostos por crianças dos Estados membros, com a finalidade de atender aos temas prioritários da sua geração, exercendo seu direito à participação em espaços seguros. Em 2021, foi organizado o GOT de Mobilidade Humana, onde 10 participantes elaboraram propostas e recomendações para os Estados membros, a partir das reflexões produzidas durante os trabalhos junto a pessoas migrantes. A estratégia do GOT se demonstra como uma boa prática a ser adotada também internamente pelos Estados membros, não só com a finalidade de garantir a participação das crianças nos múltiplos aspectos da sociedade, mas também para compreender suas demandas a partir de uma perspectiva onde elas de fato se posicionem de forma central.

Como resultado do GOT de Mobilidade Humana, foi elaborada pelos participantes, uma publicação denominada “Migración: um derecho mío, tuyo y de todos/as”. Nas recomendações para os Estados membros, as crianças demonstraram sua preocupação com as condições apropriadas para o abrigo de crianças

migrantes desacompanhadas, a necessidade de treinamento para o pessoal de atenção, além da deficiência nas informações públicas da quantidade de crianças em deslocamento nos Estados membros e no desfecho dos casos (IIN, 2021, p. 52).

A conclusão dos trabalhos demonstra como é fundamental que os Estados tenham um compromisso público com as crianças em deslocamento, e que produzam e mantenham atualizados, dados confiáveis que subsidiem a elaboração de políticas públicas efetivas. Do contrário, essas crianças permanecerão expostas às situações de risco dentro do território dos países de destino.

Ainda no âmbito do organismo regional americano, é importante notar o entendimento produzido na seara judicial, uma vez que configura fonte norteadora do direito internacional, a partir das suas competências contenciosa e consultiva. Para tanto, propõe-se a observação do tema quando apreciado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

5.3. Sistema Interamericano de Direitos Humanos

No Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), tanto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), quanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), têm se posicionado pela aplicação da Convenção da ONU (CDC), a fim de melhor atender à condição jurídica dos menores de 18 anos desacompanhados em migração entre Estados da região.

Observe-se adiante, alguns dos mecanismos jurídicos desenvolvidos na jurisdição do SIDH, com o objetivo de tutelar os direitos das crianças que se encontram na vulnerável condição de deslocamento forçado ou refúgio pelo território do continente americano.

5.3.1. Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A CIDH, órgão responsável pela defesa e observância dos direitos humanos, além de possuir natureza consultiva dentro do SIDH, também atua como componente do sistema interamericano de proteção às crianças.

Em 24 de setembro de 1998, em ocasião das festividades pelo 100º período ordinário de suas sessões, a CIDH decidiu criar a Relatoria dos Direitos da Criança,

com a finalidade de fortalecer o respeito aos direitos humanos das crianças da América.

5.3.1.1. Relatoria dos Direitos da Criança

A Relatoria colabora com a análise e avaliação relativa à efetividade dos direitos das crianças no continente americano, além de auxiliar a Comissão por meio de uma assessoria técnica em petições, casos em trâmite e solicitações de cautelares e medidas provisórias que versem sobre a matéria. Ainda, realiza visitas nos Estados membros, elabora estudos e informes e atua com medidas de promoção dos direitos das crianças na região. A Relatoria é liderada por um Comissário, eleito pelo pleno da CIDH para um mandato de 4 anos (CIDH, 2023).

O mandato da Relatoria está fundamentado no artigo 41 da Convenção Americana e no artigo 18 do Estatuto da CIDH. Esses dispositivos estabelecem as funções específicas no âmbito da promoção dos direitos humanos. Da mesma forma, o artigo 15 do Regulamento da CIDH estipula que a Comissão poderá criar Relatorias para melhor cumprir suas funções e estabelece diretrizes sobre o seu funcionamento.

Em 2015 a Relatoria apresentou o Informe “Situação dos Direitos Humanos de famílias, meninos, meninas e adolescentes não acompanhados refugiados e migrantes nos Estados Unidos da América”. Foram recebidas informações a respeito da privação de liberdade automática e arbitrária de famílias em centros de detenção migratória, além da devolução de crianças mexicanas desacompanhadas antes do ingresso no território estadunidense, prática denominada “*turn-back*”, antes de que suas necessidades especiais fossem corretamente identificadas, entre outras violações aos direitos humanos. Crianças provenientes de países não fronteiriços da América Central são encaminhadas para uma avaliação por parte dos agentes de migração, que não possuem treinamento especializado para lidar com crianças nas condições de vulnerabilidade apresentadas. Segundo dados oficiais, no ano de 2014, a Patrulha Fronteira dos EUA apreendeu um total de 68.541 crianças desacompanhadas, representando um aumento de 77% em relação ao ano anterior (CIDH, 2015, p. 10).

O Informe traz o relatório elaborado pela Comissão após visita na região da fronteira sul entre o México e a divisa do Texas, além das suas conclusões. A análise fornecida serve de base para as recomendações feitas pela Comissão aos Estados

Unidos para harmonizar as suas políticas, normas e práticas de imigração com os padrões internacionais de direitos humanos no que diz respeito à proteção dos migrantes, requerentes de asilo, refugiados, vítimas de tráfico de seres humanos e outros grupos vulneráveis no contexto da mobilidade humana (CIDH, 2015, p. 17).

Um dos standards de proteção apresentados pela CIDH e que não foi observado de maneira a contento, é o **princípio da não detenção de crianças desacompanhadas**, que decorre do princípio do melhor interesse da criança. Segundo as normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que servem como fundamento para o Direito Internacional da Criança, aplicadas reiteradamente na jurisprudência da Comissão, a privação de liberdade de crianças como penalidade, somente é possível como último recurso, em caráter extremamente excepcional e pelo mínimo tempo necessário. Assim, a Comissão considera que a privação de liberdade de crianças migrantes desacompanhadas corresponde a uma medida que viola o superior interesse da criança, o que é corroborado por diversos estudos que indicam a detenção como causadora de efeitos negativos duradouros, como ansiedade, depressão e dano psicológico (CIDH, 2015, p. 47, 48).

Dentre as recomendações redigidas pela CIDH ao Estado membro, destacam-se: (i) a implementação da obrigação de não devolução no caso de crianças desacompanhadas; (ii) a imediata cessão da prática do *turn-back*, podendo esta ser considerada uma expulsão sumária de estrangeiros, o que é vedado pelo Direito Internacional; (iii) a assistência jurídica sem custo; (iv) a disponibilidade de um tutor para que a criança não acompanhada possa se adaptar e ser ajudada na tomada das decisões acerca da sua condição de estadia no país; (v) além da garantia que o melhor interesse da criança seja considerado prioritariamente em qualquer ação adotada pelo Estado em relação às crianças.

Apesar de o Informe relatar o caso específico das crianças desacompanhadas que chegam à fronteira dos Estados Unidos, as recomendações elaboradas pela Relatoria dos Direitos da Criança podem ser aplicadas de uma forma geral em que sejam observadas crianças em condições semelhantes, na medida que tais recomendações esboçam a vontade da norma internacional que preconiza o respeito e a observação dos principais standards de direitos humanos.

5.3.2. Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Corte IDH possui duas atribuições distintas, investidas pela Convenção Americana: a jurisdição contenciosa e a jurisdição consultiva. A primeira, envolve o poder de adjudicar litígios originados por denúncias de violações à Convenção por parte de Estados, e a segunda refere-se à interpretação da Convenção Americana e determinados tratados de direitos humanos, em procedimentos sem fins específicos.

No plano consultivo, qualquer membro da OEA, mesmo que não seja parte da Convenção, pode solicitar à Corte um parecer sobre a interpretação da Convenção ou qualquer outro tratado relacionado à proteção dos direitos humanos, o qual se aplique aos Estados americanos. A Corte também é atribuída de competência para opinar sobre a compatibilidade de preceitos da lei doméstica em relação a dispositivos internacionais, manifestando assim, o controle de convencionalidade das leis (PIOVESAN, 2019, p. 166).

No exercício da sua atribuição consultiva, a Corte IDH foi acionada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos para emissão de parecer referente à condição jurídica e dos direitos humanos da criança. Da solicitação se originou a Opinião Consultiva OC-17/2002, que estabelece a diretriz hermenêutica para demandas jurídicas que contemplem os direitos das crianças no escopo do sistema regional, a qual será objeto de observação mais a diante.

Ressalte-se que em casos sob a sua jurisdição contenciosa³⁴, a Corte reconheceu que tanto as normas do Sistema Universal quanto as do próprio Sistema Regional, constituem o *corpus juris* quando se trata da aplicação e interpretação dos Direitos Humanos das crianças, incluindo-se dispositivos com natureza no Direito Humanitário e no Direito dos Refugiados (IBAÑEZ RIVAS, 2010).

Neste sentido é importante destacar que a Corte compreende não só como uma obrigação positiva dos Estados quanto à proteção dos direitos da criança, mas também a incidência da obrigação de prevenção, exigindo-se que o Estado evite violações aos seus direitos humanos (IBAÑEZ RIVAS, 2010, p. 21). Isso decorre das maiores vulnerabilidades as quais as crianças se encontram expostas, em razão da sua condição especial de pessoa em desenvolvimento.

É possível concluir que a Corte IDH tem apresentado um entendimento ampliado quando acionada a respeito da matéria, tanto em sua competência contenciosa, quanto consultiva, por meio da aplicação não só dos dispositivos

³⁴ Corte I.D.H., Caso de los “Niños de la calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, § 165.

relacionados diretamente ao direito das crianças, mas principalmente pela interpretação de todas as normas dos direitos humanos a partir do viés dos princípios do melhor interesse da criança e da sua proteção especial.

É necessário ainda que se aprofunde a aplicação de outros instrumentos regionais, dos órgãos especiais e suas recomendações e as observações gerais dos seus respectivos Comitês, a fim de dar maior reconhecimento aos dispositivos que melhor traduzem os direitos das crianças, por meio da integralização destes em decisões de natureza vinculante.

O conteúdo jurídico dessas recomendações somente será observado devidamente quando passar a integrar instrumentos que possuam força normativa e ensejem responsabilização internacional dos Estados. Embora a Corte IDH tenha demonstrado um entendimento alinhado com tais princípios, os Estados do continente americano seguem ocupando um lugar de destaque entre as nações que mais violam os direitos das crianças.

No que tange à jurisdição consultiva, passando a analisar as mais relevantes Opiniões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, acerca do direito das crianças e, sobretudo, com relação ao fenômeno das crianças refugiadas, identificaram-se as Opiniões OC-17/2002 e OC-21/2014, que merecem maior atenção.

5.3.2.1. OC-17/2002

Assim como ocorre na Convenção universal, a OC-17 reconhece como criança todas as pessoas com menos de 18 anos completos e estabelece o princípio do interesse superior da criança como fundamento regulador da normativa dos direitos das crianças, a fim de propiciar seu desenvolvimento com o pleno aproveitamento das suas potencialidades (CORTE IDH, 2002, V e VII).

A OC-17/2002 apresenta a questão das crianças refugiadas como um dos grandes desafios a ser enfrentado pelos países da região. Na medida em que a Corte exige que as obrigações internacionais na matéria de direitos humanos contempladas em diversos tratados se apliquem a todas as pessoas indistintamente, sem considerar sua idade, ela também reitera que as crianças devem receber um tratamento diferenciado, adequado à sua condição especial, sobretudo quando desacompanhadas em fluxos migratórios (Ibid. 2002, p. 37).

A Corte ainda traz a interpretação do artigo 25 da Convenção Americana (OEA, 1969), no que tange às medidas de proteção judicial para crianças solicitantes de refúgio, entre elas podem ser destacadas:

“(…)

a adoção de medidas especiais que permitam que o pedido de asilo de uma criança seja considerado de uma forma mais flexível, tendo em conta que as crianças geralmente sofrem perseguições de forma diferente dos adultos; Estas medidas poderão incluir dar o benefício da dúvida na análise da credibilidade do seu pedido, padrões de prova menos rígidos e um procedimento mais célere; e uma avaliação do grau de desenvolvimento mental e maturidade da criança por um especialista com formação e experiência adequadas; Se a criança não tiver maturidade suficiente, é necessário considerar fatores mais objetivos na análise do seu pedido, como as condições do seu país de origem e a situação dos seus familiares.³⁵” (2002, p. 38).

A flexibilidade na análise da solicitação de refúgio por parte do Estado de acolhida no caso de crianças se dará sempre no sentido de respeitar seu o melhor interesse e lhe proporcionar a proteção especial em conformidade com os dispositivos internacionais da matéria. Para tanto é necessário que a escuta da criança seja feita por profissional habilitado, com preparo e experiência voltados à infância, levando-se em conta inicialmente as condições do país de origem e da família.

Isso porque nem sempre a criança tem condições de compreender e definir a ocorrência dos elementos da perseguição ou grave e generalizada violação dos direitos humanos, conforme normativa regional determina, a fim de constatar-se o status de refugiado.

Merece ainda destaque o posicionamento da Corte a respeito do compromisso dos Estados americanos com a reunificação familiar, sempre que estiver de acordo com o melhor interesse da criança:

“O respeito pela unidade familiar torna necessário que o Estado não só se abstenha de cometer atos que signifiquem a separação dos

³⁵ Orig. “- la adopción de medidas especiales que permitan estudiar la solicitud de asilo de un niño de una manera más flexible, en consideración de que los niños, por lo general, experimentan la persecución de manera diferente que los adultos; estas medidas podrían comprender el otorgamiento del beneficio de la duda al analizar la credibilidad de su solicitud, estándares de prueba menos rígidos y un procedimiento más expedito; y una evaluación del grado de desarrollo mental y madurez del niño por parte de un especialista con la preparación y experiencia debida; de no contar el niño con la suficiente madurez, es necesario considerar factores más objetivos al analizar su solicitud, tales como las condiciones de su país de origen y la situación de sus familiares.”

membros da família, mas também adote ações para manter a unidade familiar ou para reunificá-los, se for o caso. Neste sentido, deve-se presumir que a permanência com a família ou o reagrupamento em caso de separação é do interesse superior da criança.”³⁶ (Ibid. 2002, p. 39).

Assim, os Estados devem buscar por meio de todos os esforços necessários, a promoção da unidade familiar em fluxos migratórios, e quando for o caso, viabilizar a unificação familiar de crianças desacompanhadas ou separadas e que estejam em condição de refúgio ou asilo no território de acolhimento, a fim de não aprofundar a vulnerabilidade a qual ela já se encontra submetida.

5.3.2.1. OC-21/2014

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai submeteram uma solicitação de Parecer junto à Corte a respeito dos direitos e garantias de crianças no contexto de migração e necessidade e proteção internacional. Desta consulta se originou a Opinião Consultiva OC-21/2014, que elenca procedimentos para identificação da necessidade de proteção internacional, além de auxiliar na adoção de medidas de proteção especial, quando preciso.

Nos procedimentos para identificação, a Corte ressalta a importância de uma avaliação apropriada, que leve em consideração um tratamento individualizado, com garantia de segurança e privacidade na escuta desta criança, sendo a implementação deste procedimento uma obrigação positiva dos Estados, estando estes sujeitos a incorrer em falta grave de diligência, no caso da sua não constituição (CORTE IDH, 2014, pár. 82).

A Corte considera ainda que, de acordo com as normas internacionais, os Estados americanos não devem impedir o ingresso de crianças não nacionais em seus territórios, ainda que se encontrem desacompanhadas, não devem exigir delas documentação que não podem ter e devem encaminhá-las diretamente à avaliação das suas necessidades de proteção, cujo enfoque deve ser sua condição de criança (Ibid. 2014, pár. 83).

³⁶ Orig. “*El respeto por la unidad familiar hace necesario que el Estado no sólo se abstenga de cometer actos que signifiquen la separación de los miembros de la familia, sino que adopte acciones para mantener la unidad familiar o para reunificarlos, de ser el caso. En este sentido, se debe presumir que el permanecer con su familia o reunirse en caso de haberse separado, va en beneficio del interés superior del niño*”.

Além das garantias mínimas, o mecanismo processual adotado pelo Estado para avaliação e identificação das necessidades especiais das crianças em migração deve conter, segundo a Corte:

“(i) tratamento conforme sua condição de crianças e, em caso de dúvida sobre a idade, avaliação e determinação da mesma; (ii) determinar se se trata de uma criança desacompanhada ou separada; (iii) determinação da nacionalidade da criança ou, se for o caso, de sua condição de apátrida; (iv) obtenção de informação sobre os motivos de sua saída do país de origem, de sua separação familiar se for o caso, de suas vulnerabilidades e qualquer outro elemento que evidencie ou negue sua necessidade de algum tipo de proteção internacional; e (v) adoção, caso seja necessário e pertinente, de acordo com o interesse superior da criança, de medidas de proteção especial. Estes dados deveriam ser recolhidos na entrevista inicial e registrados adequadamente, de tal modo que se assegure a confidencialidade da informação” (Ibid. 2014, pár. 86).³⁷

Essa avaliação inicial é importante para a identificação das crianças que se encontrem desacompanhadas, estejam sujeitas a riscos iminentes e careçam de medidas de proteção especial por parte do Estado onde se encontram. Por entender que essas crianças estão mais vulneráveis a riscos como tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e laboral, cooptação para o crime organizado, maus tratos, entre outros fatores, é reiterado no documento que a identificação da criança desacompanhada seja feita de forma ágil, a fim de que o Estado atue com maior escrutínio e garantias diferenciadas.

Além do respeito ao devido processo ao qual deve ser submetida toda pessoa judicial ou administrativamente (OEA, 1969, art. 8), a Corte estipula na OC-21/2014, um rol de direitos aos quais crianças devem ter acesso para sua regularização migratória:

“Em consequência, a Corte se referirá aos seguintes aspectos: (i) o direito de ser notificado da existência de um procedimento e da decisão que se adote no âmbito do processo migratório; (ii) o direito a que os processos migratórios sejam conduzidos por um funcionário ou juiz especializado; (iii) o direito da criança a ser ouvida e a participar nas diferentes etapas processuais; (iv) o direito a ser assistido gratuitamente por um tradutor e/ou intérprete; (v) o acesso efetivo à comunicação e assistência consular; (vi) o direito a ser assistido por um representante legal e a comunicar-se livremente com este

³⁷ As disposições foram embasadas na *Observação Geral nº 6: Tratamento dos menores desacompanhados e separados de sua família fora de seu país de origem*, do Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas (CRC, 2005).

representante; (vii) o dever de designar um tutor no caso de criança desacompanhada ou separada; (viii) o direito a que a decisão adotada avalie o interesse superior da criança e seja devidamente fundamentada; (ix) o direito a recorrer da decisão perante um juiz ou tribunal superior com efeitos suspensivos; e (x) o prazo razoável de duração do processo.” (Ibid. 2014, pár. 116).

Com relação ao item (vii), a Corte ainda considera que os procedimentos judiciais ou administrativos não podem ser iniciados antes de nomeado o tutor legal para a criança desacompanhada da sua família (Ibid. 2014 pár. 132). Ainda que em território fronteiriço, o Estado tem o dever de nomear o tutor assim que possível, mantendo a criança sob tutela até à maioridade, enquanto permanecer sob a sua jurisdição ou até que cesse a causa pela qual o tutor foi designado. Ainda, cabe ao Estado desenvolver mecanismos para fiscalizar a tutoria, a fim de que o adulto designado para a função, (geralmente um parente ou alguém que lhe dispense cuidados sem ser familiar direto, salvo quando este arranjo não beneficie a criança), corresponda ao melhor interesse da criança e sejam prevenidos maus tratos.

A Corte, em consonância com o sistema universal, defende a vedação à detenção de crianças em função de situação migratória irregular, o que foi reforçado na recomendação da Relatoria dos Direitos da Criança da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no caso de crianças desacompanhadas em território estadunidense, relatado no Informe de 2015, citado anteriormente.³⁸

Com relação às medidas de proteção especial para crianças migrantes, a Corte ressalta que é de responsabilidade do Estado receptor, a promoção de todos os direitos elencados na CDC e demais dispositivos, em especial:

“o direito à saúde, a uma alimentação adequada, à educação, assim como ao lazer e às atividades recreativas próprias de sua idade. Em particular, a Corte considera que devem estar inspiradas na promoção do bem-estar e em assegurar o desenvolvimento da criança através de três eixos principais: (i) a satisfação das necessidades materiais, físicas e educativas básicas, (ii) o cuidado emocional e (iii) a segurança como proteção efetiva contra qualquer tipo de abuso, exploração ou forma de violência.” (Ibid. 2014, pár. 164)

³⁸ “Em aplicação do artigo 37 da Convenção e do princípio do interesse superior do menor, não se deve privar de liberdade, como regra geral, os menores desacompanhados ou separados de sua família. A privação de liberdade não poderá ser justificada apenas porque o menor esteja sozinho ou separado de sua família, nem por sua condição de imigrante ou residente. [...] Por conseguinte, dever ser feito todo o possível, inclusive acelerar os processos pertinentes, com o objetivo de que os menores desacompanhados ou separados de sua família sejam postos em liberdade e colocados em outras instituições de alojamento” (COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, 2014, pár. 61).

A OC-21/2014 ainda vai dispor sobre as condições adequadas para os alojamentos das crianças migrantes, que devem ser separados dos adultos e em condições adequadas à sua dignidade, a aplicação do princípio *non-refoulement*, para crianças em situação de risco em seu país de origem, solicitantes de asilo ou refúgio, além de procedimentos que viabilizem essa solicitação e a prevalência do direito à vida familiar das crianças nos procedimentos de deportação e expulsão de seus progenitores por razões migratórias.

A fim de reafirmar o reconhecimento das crianças como sujeitos de direito, e, portanto, pessoas capazes de solicitar asilo e refúgio, independentemente de estarem acompanhadas de um adulto responsável legal, a Corte reforça ainda a necessidade e adaptação dos procedimentos para solicitação dessas salvaguardas na OC-25/2018³⁹, redigida após solicitação do Estado Membro do Ecuador.

A Opinião Consultiva 25/2018 apresenta a interpretação do tribunal sobre a instituição do asilo e seu reconhecimento como direito humano no sistema interamericano de proteção. O parágrafo 142 da OC 24/2018 faz menção à OC 21/2014 quando reconhece que a solicitação de asilo foi pensada à partir das experiências de pessoas adultas e que crianças podem requerer o reconhecimento da condição de refugiado por conta própria, desta forma a interpretação sobre a condição de refugiado deve levar em consideração as formas particulares que meninos e meninas podem perceber a manifestação da perseguição, bem como o modo que eles e elas podem experimentar essas situações (CORTE IDH, 2018, pár. 142)⁴⁰.

⁴⁰ §142: “De igual manera, la Corte nota que es el propio artículo 22.7 el que hace una derivación a los ‘convenios internacionales’, sin restringirla a convenios específicos sobre derechos humanos, ni a tratados del ámbito regional. Por ello, la referencia a ‘convenios internacionales’ implica que la interpretación que esta Corte debe realizar del artículo 22.7 no solo debe centrarse en las convenciones latinoamericanas sobre asilo, sino también en el instrumento de mayor relevancia universal en cuanto a la protección de las personas que huyen de persecución, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Esto es de suma importancia, ya que permite a la Corte, con base en una interpretación evolutiva, interpretar las causales de persecución del artículo 22.7 a la luz de las condiciones actuales en cuanto a las necesidades de protección internacional, con un enfoque de género, diversidad y edad. A modo de ejemplo, en relación con la edad, la Opinión Consultiva OC-21/14 destacó que “es necesario reconocer que los elementos de la definición de refugiado fueron tradicionalmente interpretados a partir de las experiencias de personas adultas o mayores de 18 años. Por ende, dado que las niñas y los niños son titulares del derecho a solicitar y recibir asilo y pueden, consecuentemente, presentar solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados en calidad propia, se encuentren acompañados o no, debe darse a los elementos de la definición una interpretación que tenga en cuenta las formas particulares en que puede manifestarse la persecución de niñas y niños, así como el modo en que éstos pueden experimentar estas situaciones.”

Uma vez delimitados os dispositivos normativos regionais que se debruçam sobre a condição das crianças desacompanhadas refugidas, é preciso uma breve contextualização a respeito dos direitos dessas crianças no Brasil, com o intuito de promover uma reflexão útil para a compreensão da pesquisa: se o Estado brasileiro está agindo internamente em conformidade com as convenções internacionais vigentes, que se dedicam a normatizar o tema sob estudo.

6. Reflexos do Direito Internacional da Criança no contexto doméstico.

O ordenamento jurídico brasileiro internalizou grande parte do disposto na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 e antes mesmo da adoção da Convenção sobre os Direitos da Criança no ano de 1989, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 após mais de duas décadas de uma ditadura militar, traz em seu art. 227 os princípios consagrados no diploma internacional, o que somente foi possível devido à participação ativa do Estado brasileiro na elaboração da Convenção⁴¹.

Em sequência, por meio da Lei nº 8.069 de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o art. 227 da Constituição foi regulamentado, além de expressar grande parte do conteúdo da Convenção da ONU. A lei doméstica é considerada um dos dispositivos jurídicos mais modernos do mundo na temática.

Há, no entanto, divergências conceituais importantes, que diferenciam o texto da lei doméstica do texto da Convenção. A primeira diferença com necessária nota se estabelece logo na conceituação de criança. Conforme o ECA, criança é toda pessoa até 12 anos de idade e adolescente toda pessoa entre 12 e 18 anos de idade (BRASIL, 1990b, art. 2º).

⁴¹ Segundo Marília Sardenberg, representante do Brasil nas negociações ao âmbito do GT para elaboração da Convenção, o país assumiu a difícil tarefa de incluir concepções que fossem realistas para as condições das nações em desenvolvimento, ao contrário dos padrões impostos pelos países ricos. “Na época, havia uma clara tendência dos países desenvolvidos em priorizar artigos que consagassem os direitos civis e políticos da criança, naturalmente já aplicados, enquanto os países em desenvolvimento mostravam-se preocupados com os artigos sobre direitos econômicos, sociais e culturais, por causa das dificuldades que previam ter para sua implementação. Ao final do embate, a diplomata reconhece que se chegou a uma solução extremamente inovadora. ‘[Houve] não apenas o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais da criança, mas ainda a vinculação de sua implementação, nos países pobres, ao recurso da cooperação internacional’, diz. Uma decisão que significou, segundo ela, ‘a afirmação indiscutível das responsabilidades dos países ricos em prover os meios necessários à implementação da Convenção mesmo nos Estados Partes mais desfavorecidos’.” (UNICEF, 2019, p. 10).

Essa distinção ensejou a responsabilização penal por atos infracionais, a partir dos 12 anos, quando a criança no Brasil é considerada adolescente. O procedimento disposto na Seção V da lei – Da Apuração de Ato Infracional Atribuído a Adolescente, prevê inclusive a detenção do infrator pela autoridade policial, lavratura de Boletim de Ocorrência e encaminhamento para o Ministério Público apurar os indícios de autoria e materialidade apresentadas no auto de apreensão, em simetria ao procedimento criminal comum (BRASIL, 1990b, art. 171 et seq.).

Apesar do ECA prever aplicação de medidas socioeducativas aos adolescentes infratores, o país demonstrou uma incapacidade em seguir os standards definidos pela normatividade internacional, com a adoção de um procedimento pautado na proteção especial e no melhor interesse da criança. Em sua esmagadora maioria, as autoridades policiais nacionais não estão aptas para dar os encaminhamentos devidos aos adolescentes que cometem infrações, tampouco há equipes especializadas e ambientes privados do contato com maiores nas dependências de detenção para onde esses jovens são encaminhados.

A consequência da inefetividade das normas internacionais e da tentativa do ECA em normatizar a questão dos direitos humanos das crianças aplicadas aos menores infratores, nomenclatura até então utilizada, resultou na Resolução da Corte IDH de 04 de julho de 2006, que determinou medidas cautelares para que o Brasil cessasse as violações dos direitos dos adolescentes privados de liberdade no Complexo do Tatuapé, antiga FEBEM. Após a Resolução e adoção de ações pelo Estado, a medida cautelar foi arquivada.

Ainda assim, previsões legais como a brasileira são consideradas como procedimentos penais que tratam de forma semelhantes as crianças dos adultos, responsabilizando criminalmente as crianças maiores de 12 anos, por meio da designação de que adolescentes teriam condições de arcar com penalidades restritivas de liberdade, por exemplo.⁴²

⁴² Segundo o relatório da organização *Child Rights International Network* (CRIN): “No seu sentido básico, a idade mínima de responsabilidade criminal é um conceito simples: a idade a partir da qual uma pessoa pode ser acusada de um delito criminal e processada no âmbito do sistema de justiça criminal. Na prática, porém, as muitas características de um sistema jurídico nacional interagem para determinar esta idade e a informação comparativa sobre a idade mínima de responsabilidade criminal pode ser enganosa quando aplica um número sem explicar o sistema de justiça criminal subjacente” (2022). As medidas socioeducativas levaram alguns comentadores a relatar que a idade mínima de responsabilidade criminal no Brasil é de 12 anos, pois este é o momento em que as penas indicativas de responsabilidade criminal – principalmente a privação de liberdade, podem ser aplicadas (CIPRIANI, 2009, p. 94–97 e 192).

Apesar de ter importância em diversas áreas do conhecimento, como na Medicina, Psicologia e Pedagogia, que identificam diferenças etárias significativas entre as fases do desenvolvimento humano, para fins do Direito essa diferenciação pode contribuir para o enfraquecimento da doutrina da proteção integral presente no ECA, além de confrontar com o princípio do melhor interesse da criança preconizado na Convenção da ONU.

O melhor critério para a diferenciação de responsabilidades não é o etário quando nos deparamos com a extrema desigualdade nas condições mínimas para a dignidade da pessoa humana presentes no Brasil. Trata-se de uma questão estrutural complexa, que ainda carece de uma solução jurídica viável.

Neste sentido, se as crianças nacionais encontram dificuldades para terem seus direitos reconhecidos, a ausência de previsão legal no ECA concernente às crianças não nacionais residentes no Brasil, culmina em uma insegurança jurídica perigosa, quando elas se encontram em situação de refúgio desacompanhadas dos familiares.

6.1. A criança migrante no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90).

A realidade das crianças em deslocamento forçado, sobretudo desacompanhadas, é de uma complexidade abrangente, muitas vezes exigindo medidas que fogem ao ordinariamente previsto no sistema jurídico interno. Neste sentido, é importante ressaltar que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), título atribuído à lei nº 8.069 (BRASIL, 1990b), não estabelece expressamente a extensão dos direitos ali previstos para crianças não nacionais. Essa previsão legal somente foi estabelecida formalmente com o advento da lei 13.445 (BRASIL, 2017a), a Lei de Migrações, que em seu art. 3º, XVII amplia aos menores não nacionais a garantia dos princípios da proteção integral e do superior interesse da criança previstos no art. 227 da Constituição (BRASIL, 1988).

Apesar da omissão no Estatuto, como já demonstrado anteriormente, o Brasil é signatário de diversos instrumentos internacionais que se debruçam sobre o problema, e trazem recomendações a serem implementadas nos procedimentos internos. A Convenção sobre os Direitos da Criança e seus Protocolos Facultativos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos são dispositivos de observação

obrigatória, que devem ser atendidos quando haja risco aos direitos das crianças. Além desses instrumentos, a Opinião Consultiva OC-21/2014, em que o Brasil configura como um dos solicitantes do parecer à Corte IDH, traz em seu conteúdo a interpretação do tribunal para os dispositivos da CADH no que se refere às crianças migrantes e com a necessidade de proteção internacional especial.

Assim, não há como se furtar ao respeito e fiel observância do conteúdo dispostos nos tratados dos quais é parte, ainda que a legislação que fundamenta o direito da criança no Brasil deixe de mencionar a condição das crianças refugiadas e migrantes. Todas as crianças, sejam nacionais ou não, sem distinção, possuem os mesmos direitos e o compromisso do Estado brasileiro com sua proteção integral e a busca pelo seu melhor interesse.

Diante de toda a construção normativa esboçada até o momento, e que possui direta relação com o tema objeto do presente estudo, pergunta-se: tendo em consideração o recente êxodo migratório de crianças venezuelanas desacompanhadas, e reconhecida pelo Estado brasileiro a condição de refúgio que motiva tal fluxo, o Brasil tem se posicionado juridicamente em conformidade com as normas e princípios internacionais, para dar efetividade aos direitos das crianças refugiadas desacompanhadas, à luz dos tratados internacionais?

Capítulo 3: Crianças refugiadas desacompanhadas: da crise na Venezuela para a incerteza no Brasil.

7. Breve retrospecto da crise na Venezuela.

A Venezuela enfrenta desde 2013 uma grave crise política e econômica que teve origem ainda durante o regime de Hugo Chávez. Acusado de promover políticas populistas, Chávez baseou sua política econômica no petróleo, principal produto do país, financiando por meio dele uma maior distribuição de renda.

Apesar disso, o país sofreu impactos na sua democracia, por meio de perseguições aos opositores do governo, além de manobras legislativas para Chávez se perpetuar no poder. Ele também foi responsável por mudanças na Suprema Corte, com a inclusão de 12 ministros seus apoiadores, para além dos 20 que já compunham o tribunal.

O país se dividia entre aqueles que apoiavam o governo irrestritamente e os que eram contrários. Após o falecimento de Hugo Chávez em razão de um câncer, seu vice-presidente, Nicolás Maduro assumiu o poder interinamente, sendo eleito em apertada vitória no ano de 2013.

As tensões políticas foram incrementadas pela desvalorização do petróleo a partir de 2014. Uma economia dependente desde único produto levou o país rapidamente a uma crise econômica sem precedentes, já que o governo não investiu na industrialização e agricultura do país, importando até mesmo produtos de primeira necessidade.

A queda do barril de petróleo no mercado internacional, que em junho de 2014 custava US\$111,87 e passou a custar US\$48,07 em janeiro de 2015, impactou irreversivelmente a economia venezuelana, que teve uma redução de 62,2% do PIB (Produto Interno Bruto) entre 2013 e 2019, além de ingressar em uma gravíssima crise de desabastecimento (NEVES, 2020; ONU, 2019).

O índice de pessoas situação de extrema pobreza saltou de 23,6% em 2014, para 61,2% em 2017. No entanto o quantitativo dos venezuelanos que se encontravam em situação de pobreza correspondeu a 87% da população no mesmo ano (ESPAÑA; PONCE, 2018).

A inflação em 2018 chegou a 1.300.000% (REUTERS, 2018), reduzindo drasticamente o poder de compra dos já escassos produtos disponíveis, somando-se

aos embargos econômicos promovidos pelos Estados Unidos através do governo Donald Trump, o que assumiu contornos dramáticos para a população. A resposta do governo às manifestações contrárias ao regime político foi repressão por meio da violência, inclusive com denúncias de execuções sumárias (NEVES, 2020; ONU, 2019).

Toda essa conjuntura caótica levou milhões de venezuelanos a se deslocarem para países vizinhos, incluindo o Brasil, que começou a receber os primeiros grupos asilados da crise humanitária em 2016.

Com o incremento do fluxo de venezuelanos no norte do Brasil e a consequente sobrecarga socioeconômica do estado fronteiro de Roraima, em 2018 foi criada a Operação Acolhida (OPEAC) pelo governo central, uma ação interagências, que passou a atuar em cooperação com as organizações humanitárias que já prestavam o acolhimento aos refugiados desde o início do fluxo (BRASIL, 2021).

Atualmente, a disputa de território entre a Venezuela e a Guiana desde o final de 2023, ocasionou um aumento significativo no número de venezuelanos residentes no Brasil, passando de 388 mil em novembro de 2022, para mais de 510 mil pessoas em novembro de 2023 (FERREIRA; BORDALLO, 2023). A crise política e econômica que persiste no país foi agravada com as tensões na região, o que aumenta o medo na população e a consequente busca por condições de vida mais seguras. Esse novo volume de pessoas buscando permanecer no Brasil representa mais um desafio para a Operação Acolhida, por ser a porta de entrada dos migrantes e refugiados que cruzam a fronteira terrestre pelo estado de Roraima.

7.1. A resposta: Operação Acolhida.

Apesar do fluxo migratório ter aumentado consideravelmente a partir de 2016, o governo central somente tomou providências para intervir na situação em 2018. A Operação Acolhida foi criada por força da Medida Provisória nº 820/2018 convertida na Lei nº 13.684 de 21 de junho de 2018 (BRASIL, 2018b), gerida pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) “para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, regulamentado, atualmente, pelo Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019”, e sendo definida como “medida de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em

situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária” (BRASIL, 2018b, art. 1º), trata-se de uma força-tarefa logística humanitária, com o apoio das agências da ONU (ACNUR, OIM, UNICEFF, UNFPA e ONU Mulheres), Organismos Internacionais, Organizações da Sociedade Civil e entidades privadas (CFAE, 2021).

A Operação é constituída a partir de três eixos de atuação: (i) Ordenamento da Fronteira, que consiste no controle e regularização migratória, atendimento e proteção social, atendimento de saúde e imunização; (ii) Acolhimento, que provê abrigo emergencial, alimentação, proteção e saúde; e (iii) Interiorização, disponibilizando o deslocamento voluntário de migrantes e refugiados de Roraima para outros municípios do país, permitindo sua integração econômica (CFAE, 2021, p. 3).

O estado de Roraima apresenta particularidades que o distingue em relação às demais unidades da federação, o que justifica a necessidade de intervenção, dada a gravidade da situação enfrentada. Trata-se do estado mais isolado geograficamente, com baixa densidade demográfica apesar da localização estratégica em relação aos países que fazem fronteira na região amazônica. Possui pouca infraestrutura de transporte, que se dá majoritariamente por via terrestre. Diante da dificuldade de acesso, ainda no século XX, a união estabeleceu políticas de investimentos públicos na região, com o objetivo de estimular a chegada e a permanência de habitantes. Na década de 1970 foram instalados órgãos públicos para que fossem gerados empregos no local, pois a economia era incipiente e basicamente agrícola. Outra preocupação ocasionada pelo escasso povoamento era a segurança do território, uma vez que o controle fronteiriço era prejudicado pelas dificuldades logísticas, além do baixo índice de habitação. Essa dinâmica ocasionou uma dependência econômica importante em relação ao governo central, uma vez que o setor industrial ainda é bastante reduzido e, mesmo os avanços no setor agropecuário ainda não foram capazes de reduzir essa necessidade constante de suporte por parte da União (UNHCR; FGV; ESMPU, 2020)⁴³.

⁴³ O estado de Roraima ingressou com a Ação Civil Originária (ACO) 3121 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), em face da União para requerer o fechamento da fronteira junto à Venezuela, além do ressarcimento dos valores gastos em função da sobrecarga orçamentária ocasionada pelo intenso fluxo migratório. No acórdão de 27 de outubro de 2020, a suprema corte julgou improcedente o pedido de fechamento da fronteira e parcialmente procedente o repasse da metade dos valores suportados pelo estado com os serviços públicos oferecidos aos migrantes (RORAIMA, 2018)

O quadro apresentado revela a importância da Operação Acolhida para o estado, que apesar de não ter sido o único, foi o mais afetado diretamente pelo intenso fluxo de migrantes e refugiados que diariamente cruzava e ainda cruza suas fronteiras.

Devido a isso, a Operação visa atender somente o fluxo de migrantes advindos da Venezuela, sendo formada por 11 bases de reassentamento em Boa Vista, capital do estado de Roraima, e no município fronteiriço de Pacaraima, principal porta de entrada do fluxo para o território via terrestre. Em 2019, por iniciativa da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), foi criado um Alojamento de Trânsito e um Posto de Interiorização e Triagem em Manaus - Amazonas, a exemplo do que foi estabelecido em Roraima (CAVALCANTI, 2022, p. 69).

Apesar de ter manifestado avanços, o programa possui dificuldades e deficiências que ainda precisam ser aperfeiçoadas. Uma delas é a limitação geográfica, uma vez que as bases da Operação estão localizadas apenas no estado de Roraima, que vem recebendo ainda o maior volume do fluxo migratório, apesar de não ser a única região afetada. Um dos grandes problemas se encontra justamente na dificuldade de interiorização.

Por não suportar o contingente de pessoas que ingressam no território roraimense, a Operação Acolhida tem como eixo de atuação a distribuição dessas pessoas por outros estados e municípios do país, através de critérios como a obtenção de emprego, reunificação familiar e interculturalidade com a comunidade de origem. O deslocamento voluntário para a interiorização é realizado por aviões da Força Aérea Brasileira e é custeado no âmbito da OPEAC. Segundo o Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade da OPEAC, de 2018 a outubro de 2023, 117.605 foram interiorizadas (OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2023). Entretanto, segundo números da plataforma R4V⁴⁴, 103.713 venezuelanos foram reconhecidos como refugiados no Brasil; 37.245 requereram asilo; e 429.888 venezuelanos obtiveram permissão de residência, o que totaliza 570.846 pessoas, números de novembro de 2023 (ACNUR; OIM, 2024).

É importante ainda enfatizar que a condição de refugiado para os venezuelanos deslocados até o Brasil em função da crise humanitária instaurada em sua pátria natal, foi reconhecida na 140ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para Refugiados, CONARE, em 17 de junho de 2019, por força do inciso III, do artigo 1º da

⁴⁴ Plataforma Regional de Coordenação Interagências para Refugiados, Refugiadas e Migrantes da Venezuela liderada conjuntamente pelo ACNUR e pela OIM.

Lei nº 9.474/97, que internaliza o conceito de grave e generalizada violação dos direitos humanos, presente na Declaração de Cartagena de 1984 (CONARE, 2019a). Trata-se de um importante marco jurídico, por ser a primeira vez que a definição expandida é formalmente aplicada no Brasil em um caso concreto de fluxo migratório. Essa decisão viabilizou o reconhecimento *prima facie* em bloco, contemplando de uma só vez um grande volume de requerentes, o que, dado ao grande volume, trouxe agilidade à tramitação do procedimento administrativo.

As cifras impressionantes demonstram que o número de refugiados e migrantes venezuelanos interiorizados, apesar de positivo, não é suficiente para aliviar a quantidade de pessoas que vem sendo recebida desde 2018 em Roraima. A consequência lógica desse grande desafio humanitário é o aumento de pessoas em condição de vulnerabilidade, agravada pela dificuldade de acesso a serviços básicos, como moradia, assistência social, saúde e educação (ACNUR, 2023b).

Nesse contexto de escassez, os mais vulneráveis são atingidos de maneira mais intensa, principalmente quando se trata de crianças que migram em razão da violação de direitos.

8. Crianças desacompanhadas e sua dupla vulnerabilidade.

As crianças são consideradas grupo vulnerável em razão da sua pouca idade. Nesse estágio de desenvolvimento humano a pessoa precisa de que adultos sejam responsáveis pelo seu bem-estar e segurança, a fim de lhe proporcionar um crescimento salutar. Não é à toa que a Convenção sobre os Direitos da Criança define a proteção especial como um princípio basilar para todo o arcabouço de direitos que prevê. Desta forma, o paradigma jurídico relativo aos direitos das crianças está consubstanciado no compromisso dos Estados em proteger e assegurar assistência especial às crianças, com base no seu melhor interesse (GUERRA, 2020b, p. 334).

Mas não só isso. A Convenção constitui as crianças como reais sujeitos de direitos, dotados de protagonismo para participação ativa nos processos de tomada de decisão destinados a si próprios. Para isso as crianças precisam de um acompanhamento adequado, a fim de que suas potencialidades sejam plenamente desenvolvidas, já que o estágio de vida em que se encontram as torna dependentes da compreensão e discernimento de adultos.

Diante desse quadro, se faz necessário compreender o conceito de vulnerabilidade aplicado ao contexto das crianças, sobretudo aquelas que se encontram em situação de refúgio ou migração forçada.

O significado do adjetivo vulnerável está relacionado à fragilidade, ao ponto onde alguém pode ser ferido ou atacado. A etimologia da palavra vem do latim *vulnus*, que quer dizer um indivíduo que pode ser facilmente ferido ou mesmo atingido por algum mal (SCHMITT, 2014, p. 203, apud ALVARENGA, 2019, p. 13). Neste sentido, todas as pessoas, em alguma medida podem ser consideradas vulneráveis, tanto pela própria natureza humana, quanto por aspectos sociais, decorrentes das relações humanas (ALVARENGA, 2019, p. 13).

Do ponto de vista jurídico, é necessário diferenciar as ideias de minoria e grupos vulneráveis. Sem maiores aprofundamentos, a primeira se refere a sujeitos que ocupam posição social de não-dominância, demarcando a desigualdade de *status* e muitas vezes, a ideia de desqualificação social, apesar desta não estar necessariamente relacionada à quantidade de indivíduos que compõe o conjunto identificado como minoria. Já o segundo conceito pode representar um conjunto expressivo de pessoas em termos quantitativos, mas que está associado às circunstâncias que ensejam maior fragilidade para exposição de riscos ou violações de direitos, como ocorre com crianças, idosos, pessoas com deficiência, entre outros grupos numerosos (ALVARENGA, 2019, p. 14). Assim, é possível a existência de minorias vulneráveis, grupos que conjugam ambas as condições, como ocorreria, por exemplo, na hipótese de uma comunidade ribeirinha exposta aos danos decorrentes de queimadas na região onde está situada.

Em relação ao grupo vulnerável sob o foco do presente trabalho, há implicações que precisam ser igualmente observadas, tais como a própria construção da norma jurídica que incumbe a terceiros, (Estado, sociedade, família), o exercício de poder sobre a existência das crianças, com limites muitas vezes dificilmente fiscalizados. Assim, pode-se igualmente entender grupo vulnerável em conformidade com o proposto por Guerra e Emerique (2008), ponde o fator numérico, no caso das crianças, não implica na ausência de poder à qual tal grupo é submetido na/pela sociedade. Vulneráveis, são, portanto, grupos destituídos de poder social (p. 16), ainda que seu contingente numérico, pudesse ser reconhecimento como um fator de pressão e exercício de poder na sociedade.

Em relação à norma positivada, a secção 2ª das Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade⁴⁵, expõe a seguinte definição jurídica:

1.- Conceito das pessoas em situação de vulnerabilidade:

(3) Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, género, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, económicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

(4) Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o género e a privação de liberdade.” (CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 2008, p. 5 e 6)

Desta forma, vulneráveis podem ser compreendidos como aqueles que, por condições específicas individuais (idade, género, estado físico ou mental), de um grupo (étnicas e/ou culturais), ou ambientais (sociais e económicas), enfrentam maiores obstáculos para reconhecimento e fruição de direitos do que aqueles que não compartilham das mesmas condições.

O item 2 da mesma secção esmiúça a condição de vulnerabilidade relacionada à idade, e com relação às crianças especificamente assevera:

“(5) Considera-se criança e adolescente todas as pessoas menores de dezoito anos de idade, salvo se tiver alcançado antes a maioria de idade em virtude da legislação nacional aplicável.

Toda a criança e adolescente deve ser objeto de uma especial tutela por parte dos órgãos do sistema de justiça em consideração ao seu desenvolvimento evolutivo.” (CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 2008, p. 6)

⁴⁵ As “100 Regras de Brasília” sobre o acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade foram elaboradas por um Grupo de Trabalho constituído na Conferência Judicial Ibero-americana e aprovadas pela XIV Conferência Judicial Ibero-americana, na capital do Brasil, Brasília, nos dias 4 a 6 de março de 2008. O documento foi redigido pela Cúpula Judicial Ibero-Americana, fórum de diálogo, cooperação e troca de experiências entre os Poderes Judiciários de 23 países ibero-americanos (Andorra, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai e Venezuela). As Regras apresentam recomendações aos órgãos públicos e aos operadores do sistema judicial que intervêm na produção do acesso à justiça nos países participantes.

Portanto, é possível ponderar que toda criança é vulnerável em razão da sua condição de pessoa em desenvolvimento, e, sendo assim, necessita de atenção e proteção especiais a fim de alcançar a plenitude das suas capacidades.

Ao tratar dos migrantes e refugiados, o item 6 do documento assevera:

“(13) A deslocação de uma pessoa fora do território do Estado da sua nacionalidade pode constituir uma causa de vulnerabilidade, especialmente nos casos dos trabalhadores migratórios e seus familiares. Considera-se trabalhador migratório toda a pessoa que vá realizar, realize ou tenha realizado uma atividade remunerada num Estado do qual não seja nacional. **Assim reconhecer-se-á uma proteção especial aos beneficiários do estatuto de refugiado** conforme a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, assim como aos solicitantes de asilo.” (CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 2008, p. 7).

A distinção entre trabalhador migratório e refugiado apresentada no parágrafo 13 evidencia a vulnerabilidade inerente à condição de refugiado, uma vez que a perseguição por si só representa requisito suficiente para que atestar tal condição.

No caso das crianças em situação de refúgio, estão associadas duas fortes condições de vulnerabilidade, o que amplifica a necessidade de proteção e tutela dos seus direitos por parte do Estado.

Neste sentido, Jacqueline Bhabha faz o seguinte apontamento:

“As crianças que fogem da perseguição parecem ter uma reivindicação particularmente forte de proteção, colocadas como estão na intersecção de duas populações claramente vulneráveis, refugiados e crianças, e confrontadas com alternativas suscetíveis de prejudicar irreparavelmente as suas perspectivas de vida.”⁴⁶ (2014, p. 260).

Assim, é possível afirmar que as crianças em situação de refúgio são consideradas duplamente vulneráveis, em razão da idade e da migração forçada. Isso expõe falhas no sistema de proteção infantil, tanto do país de origem, quanto na esfera internacional, uma vez constatada a ausência de políticas de proteção propostas na Convenção de 1989, apesar do seu alcance quase universal.

⁴⁶ Orig.: “Children fleeing persecution would seem to have a peculiarly strong claim to protection, placed as they are at the intersection of two distinctly vulnerable populations, refugees and children, and faced with alternatives likely to irreparably harm their life prospects.”

As crianças que ingressam em migrações acompanhadas dos pais ou responsáveis, frequentemente são submetidas à elegibilidade das suas famílias. Desta forma, são consideradas refugiadas juntamente com o grupo familiar, o que ocorre na hipótese de extensão presente no art. 2º da Lei nº 9.474/97, como já exposto no capítulo primeiro do presente trabalho.

Entretanto, quando não estão acompanhadas, essas crianças se encontram em uma situação sem referência, alvo de descrédito e decisões arbitrárias que entremeiam procedimentos formais (BHABHA, 2014).

“Não sendo consideradas “reais” refugiadas em seu próprio direito, o melhor que essas crianças desacompanhadas ou separadas podiam esperar era um status compassivo ou humanitário que lhes permitisse permanecer em uma base discricionária (às vezes apenas até atingirem a idade de dezoito anos) fora do sistema formal para reconhecimento de refúgio⁴⁷” (BHABHA, 2014, p. 262).

Essas crianças estão em uma situação de muito crítica, sem a proteção e cuidado da família, fugindo de violações de direitos em seu país de origem, e se deparando com os riscos e perigos do caminho até o destino no Estado estrangeiro. No manual *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, o ACNUR reconhece que a vulnerabilidade das crianças refugiadas desacompanhadas enseja a prioridade na atuação em seu favor:

“Dentre as crianças refugiadas, as mais vulneráveis são aquelas que não estão acompanhadas por um adulto reconhecido por lei como responsável pelos seus cuidados. Na ausência de esforços especiais para monitorar e proteger o seu bem-estar, as necessidades básicas das crianças refugiadas desacompanhadas muitas vezes não são satisfeitas e os seus direitos são frequentemente violados. Na verdade, a presença de crianças desacompanhadas e a necessidade de ações especiais em seu nome devem ser antecipada em todas as situações de refugiados⁴⁸” (UNHCR, 1994, p. 71).

⁴⁷ Orig.: “Not considered “real” refugees in their own right, the best these unaccompanied or separated children could hope for was a compassionate or humanitarian status allowing them to remain on a discretionary basis (sometimes only until they reached the age of eighteen) outside the formal system of refugee adjudication.”

⁴⁸ Orig.: “Among refugee children, the most vulnerable are those who are not accompanied by an adult recognized by law as being responsible for their care. In the absence of special efforts to monitor and protect their well being, the basic needs of unaccompanied refugee children often go unmet and their rights are frequently violated. Indeed, the presence of unaccompanied children and the need for special actions on their behalf must be anticipated in every refugee situation.”

Assim, se crianças refugiadas já podem ser consideradas duplamente vulneráveis, quando estas se lançam em deslocamento sem a companhia dos pais ou cuidadores, é certo que as condições que ensejam sua dupla vulnerabilidade são amplificadas, o que exige dos Estados, organizações internacionais e sociedade civil um comprometimento firme que se reflita em ações práticas a fim de que os riscos e violações experimentados por esses pequenos sejam interrompidos.

Para tanto, é necessário que essas crianças sejam vistas, que sua existência seja reconhecida. No contexto de um fluxo de refugiados importante, como ocorre com a diáspora de venezuelanos para o Brasil, a produção de dados e informações confiáveis para elaboração de políticas públicas é essencial, sobretudo quando se trata de um grupo com demandas tão especiais como as crianças desacompanhadas.

A ausência de dados compromete a efetividade das medidas adotadas para acolhimento dessas crianças e pode perpetuar, ou até mesmo ampliar os fatores de risco e danos aos quais estão sujeitas.

9. Os desafios para a proteção da criança refugiada desacompanhada no Brasil.

Apesar de seu caráter prioritário na ordem de atendimento humanitário, as crianças em situação de refúgio são constantemente esquecidas. Elas são as primeiras e mais frequentes vítimas da violência, doenças e desnutrição que acompanham os fluxos de refugiados (UNHCR, 1994, p. 1). É necessário um esforço conjunto de todas as partes interessadas, governos, organizações internacionais, organizações não governamentais e sociedade civil, para que essas crianças tenham acesso a uma vida digna, livre de perseguição.

No Brasil, o fluxo de venezuelanos trouxe uma nova dinâmica em comparação com as migrações que o país já havia recebido. Foi a primeira vez que se percebeu a entrada de crianças desacompanhadas nas fronteiras brasileiras, originárias de grave e generalizada violação dos direitos humanos (GGVDH). De fato, foi a primeira vez que o Brasil reconheceu um fluxo de refugiados em massa, pelo critério da GGVDH.

Somada às dificuldades presentes na região fronteira, a presença de milhares de venezuelanos em situação de extrema vulnerabilidade, exigira agilidade na resposta de acolhida humanitária, o que, como já enfatizado, demorou a acontecer. Entretanto, com o surgimento de crianças desacompanhadas, a dificuldade de registro dos refugiados que ingressavam às centenas diariamente, culminou em um problema

grave: a ausência de dados acerca dessas crianças e o seu encaminhamento aos assentamentos sem que fossem observados critérios mínimos de proteção.

9.1. Dificuldade na identificação.

Os dados referentes às crianças refugiadas, sobretudo as que estão desacompanhadas, são de essenciais para que medidas efetivas sejam tomadas de forma mais assertiva possível. A agilidade na verificação e confiabilidade das informações é primordial para evitar que esforços necessários não sejam adotados. Neste sentido, a orientação do ACNUR quanto aos critérios para catalogação dos dados prevê especial atenção às crianças refugiadas desacompanhadas:

“A informação demográfica sobre as crianças refugiadas é essencial para determinar os níveis de pessoal e para a proteção e planejamento de programas. Como parte da avaliação e monitoramento, os escritórios locais do ACNUR devem compilar e manter um perfil estatístico da população infantil refugiada discriminada por idade e sexo, quer a partir de informações de censos ou pesquisas, quer de estimativas. A diferenciação entre crianças em idade pré-escolar, escolar e adolescente é importante porque não podem ser tratadas de maneira uniforme. É necessária uma discriminação idade/sexo razoavelmente precisa, por exemplo, para planejar a assistência alimentar e nutricional, os serviços de saúde e os diferentes níveis e tipos de programas educativos. É necessária uma análise separada das crianças desacompanhadas para satisfazer as necessidades específicas deste grupo ⁴⁹ (1994, p. 67).

Sem a análise dos casos de crianças desacompanhadas, os riscos aos quais estão submetidas podem se aprofundar ao chegarem no país de destino. Em 2017, o CONANDA, Comitê Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, identificou 270 crianças venezuelanas que estavam em situação subumana em um abrigo na cidade de Boa Vista (FÉLIX, 2017).

Diante dessa denúncia, o Ministério Público Federal realizou em 2018 uma inspeção para verificar as condições das crianças venezuelanas refugiadas nos

⁴⁹ Orig.: “Demographic information on refugee children is essential in order to determine staff levels and for protection and programme planning. As part of assessment and monitoring, UNHCR Field Offices must compile and maintain a statistical profile of the refugee child population broken down by age and sex, either from census or survey information or from estimates. Differentiation between pre-school, school-age and adolescent children is important because they cannot be treated uniformly. A reasonably accurate age/sex breakdown is needed, for example, to plan food and nutrition assistance, health services and different levels and types of education programmes. A separate analysis of unaccompanied children is required to meet the unique needs of this group.”

abrigos de Boa Vista e Pacaraima. O relatório foi concluído em 2021, após consultoria externa por meio do *The Auschwitz Institute for the Prevention of Genocide and Mass Atrocities* em parceria com o *Institut fur Auslandsbeziehungen*. Foi constatado que o serviço apresentado nos abrigos não garante os direitos preconizados na legislação:

“Com relação à proteção social, embora os menores e adolescentes venezuelanos recebam cuidados e sejam maioria em vários abrigos locais, o sistema de cuidado, recepção e assistência local é fraco e não beneficia os menores migrantes em todo o seu potencial. De vários pontos de vista, considera-se que existe uma lacuna entre a resposta migratória e o Estatuto da Criança e Adolescente - ECA” (GÁNDARA, 2021, p. 6).

A dificuldade em se identificar de maneira precisa as crianças desacompanhadas é uma realidade. Isso porque diversas crianças chegam indocumentadas, o que muitas vezes inviabiliza a verificação do vínculo com algum adulto responsável. Agrava a situação o fato de na Venezuela, até os 9 anos de idade não se expedir documento de identificação com foto, e os documentos que são emitidos muitas vezes se perdem ao longo da jornada até o Brasil (CAVALCANTI, 2022, p. 73).

Entre agosto de 2018 e junho de 2019, 400 crianças venezuelanas desacompanhadas chegaram ao Brasil, 1.499 crianças separadas dos pais e acompanhadas por outro cuidador e 1.701 com documentação insuficiente (PARAGUASSU, 2021, p. 50).

Entre março de 2019 e maio de 2020 esse número deu um salto, 819 crianças desacompanhadas foram atendidas pela Defensoria Pública na União (DPU) na ação Missão Pacaraima, dentre as quais, 379 não possuíam guardião e 433 estavam sob a guarda de “outros” não pertencentes à família (CAVALCANTI, 2022, p. 72). Uma vez identificada, a criança desacompanhada é encaminhada à DPU para atendimento do serviço psicológico e posterior encaminhamento a um abrigo por meio do Conselho Tutelar (CAVALCANTI, 2022, p. 73).

Foi criada uma Casa Lar na cidade de Pacaraima e outra em Boa Vista, onde crianças desacompanhas são acolhidas, entretanto o espaço somente tem capacidade e receber 10 crianças, o que se mostra desproporcional ao quantitativo que necessita de abrigo (CAVALCANTI, 2022, p. 76). Após o parecer do serviço

de assistência social municipal, é solicitada a transferência dessas crianças para abrigos de Boa Vista (CFAE, 2021, p. 12).

Em junho de 2021 o subsetor de proteção da criança da Operação Acolhida, realizou uma troca de experiências com entidades do México e Colômbia sobre a “Regularização de crianças e adolescentes migrantes e refugiadas desacompanhadas e separadas”, onde foi reforçada a necessidade de implementação de práticas pautadas no princípio do melhor interesse (CFAE, 2021, p. 28).

Ressalta-se que a descontinuidade de medidas como essa pode resultar no retrocesso de avanços já alcançados, tendo em vista que o ainda não há no Brasil uma política permanente que opere na proteção e acolhimento de crianças desacompanhadas em situação de refúgio, sendo imprescindível a atuação de agências internacionais e organizações não governamentais para o enfrentamento dessa questão.

É possível verificar que os maiores desafios para a salvaguarda dos direitos dessas crianças estão presentes em medidas adotadas no âmbito interno e não internacional.

9.2. Implementação da Resolução Conjunta nº 1/2017 (CONANDA, CONARE, CNig e DPU).

Em 9 de agosto de 2017 entrou em vigor a Resolução Conjunta nº 1, elaborada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e pela Defensoria Pública da União (DPU), cujo objetivo é nortear a atuação do poder público nos casos de crianças desacompanhadas ou separadas.

A Resolução estabelece em seu artigo 1º a diferença entre criança desacompanhada e separada, sendo a primeira aquela que não possui adulto acompanhando-lhe no seu ingresso no território nacional (CONANDA et al., 2017, art. 1º, §1º, I.), e a segunda aquela que está acompanhado por adulto que não é o responsável legal que detenha poder familiar, no seu ingresso no território nacional (CONANDA et al., 2017, art. 1º, §1º, II.).

Merece melhor observação, no entanto o §2º do mesmo artigo: “Doravante o termo “criança ou adolescente desacompanhados ou separados” equivalerá a

"criança e adolescente de outras nacionalidades ou apátridas, que se encontrem desacompanhados ou separados em ponto de fronteira" (CONANDA et al., 2017, art. 1º, § 2º).

O dispositivo ao determinar que as crianças desacompanhadas são aquelas encontradas no ponto de fronteira, levanta o questionamento quanto àquelas que por algum motivo, não se encontram mais em território fronteiriço. Não se pode permitir interpretação que culmine na ausência de atendimento aos indivíduos já presentes no território brasileiro para além da fronteira, sem ter tido acesso aos procedimentos cabíveis para regularização migratória (ARCE; AMARAL, 2021, p. 126).

Além se pautar em princípios descritos na Convenção de 1989 e reproduzidos no ECA, como o da não discriminação (art. 2º), participação (art. 6º) e melhor interesse da criança (art. 3º), a Resolução traz no art. 4º o princípio do *non refoulement*, não devolução, como uma garantia de que a criança desacompanhada não será devolvida compulsoriamente ao território onde seus direitos fundamentais estejam ameaçados. Em sequência, o art. 7º determina o acesso de crianças desacompanhadas aos procedimentos de regularização migratória e reconhecimento do refúgio.

O art. 4º não faz distinção entre a condição jurídica das crianças desacompanhadas, se seriam consideradas migrantes ou refugiadas, para que então se manifestassem os efeitos do princípio da não devolução. Tal previsão se justifica pela condição de especial vulnerabilidade enfrentada por essas crianças e está em concordância com o Comentário Geral nº 6 de 2005, do Comitê dos Direitos da Criança da ONU, que orienta os Estados Membros na adoção de medidas jurídicas de proteção e tutela dos direitos das crianças desacompanhadas e separadas em deslocamento.

O Comentário Geral nº 6, embora tenha caráter recomendatório, apresenta importantes diretrizes que devem ser observadas em situações como a apresentada na fronteira entre Brasil e Venezuela, onde verifica-se o fluxo de crianças desacompanhadas. As informações elencadas no documento evidenciam a necessidade de uma compreensão ampla dos fatores de risco aos quais essas crianças estão expostas, sendo necessária a adoção de medidas de proteção e prevenção de novos danos por parte dos Estados de acolhimento.

"A emissão do comentário geral é ainda motivada pela identificação, por parte do Comitê, de uma série de lacunas de proteção no

tratamento de tais crianças, incluindo as seguintes: crianças não acompanhadas e separadas enfrentam maiores riscos de, *inter alia*, exploração e abuso sexual, recrutamento militar, trabalho infantil (inclusive para suas famílias adotivas) e detenção. São frequentemente discriminadas, sendo-lhes negado o acesso a alimentação, abrigo, habitação, serviços de saúde e educação. As crianças desacompanhadas e separadas correm um risco particular de violência baseada no gênero, incluindo violência doméstica. Em algumas situações, essas crianças não têm acesso a identificação, registo, avaliação de idade, documentação, localização familiar, sistemas de tutela ou aconselhamento jurídico adequados e apropriados. Em muitos países, as crianças desacompanhadas e separadas são frequentemente impedidas de entrar ou detidas pelos funcionários da fronteira ou da imigração. Em outros casos, são admitidos, mas sendo-lhes negado o acesso aos procedimentos de asilo ou os seus pedidos de asilo não são tratados de forma sensível à idade e ao gênero. Alguns países proíbem as crianças separadas que são reconhecidas como refugiadas de solicitar o reagrupamento familiar; outros permitem a reunificação, mas impõem condições tão restritivas que tornam virtualmente impossível alcançá-la. Muitas dessas crianças recebem apenas um estatuto temporário, que termina quando completam 18 anos, e há poucos programas de regresso eficazes⁵⁰ (CRC, 2005, p. 5).

O Comentário Geral também destaca a necessidade de um processo de avaliação célere, a fim de identificar imediatamente as crianças desacompanhadas e separadas, realizar entrevista com profissional qualificado, promover a coleta dos dados pessoais e familiares, além de identificar informações específicas que exijam a aplicação da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (CRC, 2005). O Comitê ainda indica no Comentário Geral nº 6 a necessidade de que os Estados adotem medidas para prover representantes legais para essas crianças, mediante a nomeação de guardião ou conselheiro, prevendo ainda a possibilidade da representação em larga escala em emergências:

⁵⁰ Orig.: “The issuing of the general comment is further motivated by the Committee’s identification of a number of protection gaps in the treatment of such children, including the following: unaccompanied and separated children face greater risks of, *inter alia*, sexual exploitation and abuse, military recruitment, child labour (including for their foster families) and detention. They are often discriminated against and denied access to food, shelter, housing, health services and education. Unaccompanied and separated girls are at particular risk of gender-based violence, including domestic violence. In some situations, such children have no access to proper and appropriate identification, registration, age assessment, documentation, family tracing, guardianship systems or legal advice. In many countries, unaccompanied and separated children are routinely denied entry to or detained by border or immigration officials. In other cases they are admitted but are denied access to asylum procedures or their asylum claims are not handled in an age and gender- sensitive manner. Some countries prohibit separated children who are recognized as refugees from applying for family reunification; others permit reunification but impose conditions so restrictive as to make it virtually impossible to achieve. Many such children are granted only temporary status, which ends when they turn 18, and there are few effective return programme.”

“38. Em emergências de grande escala, onde será difícil estabelecer acordos de tutela numa base individual, os direitos e os melhores interesses das crianças separadas devem ser salvaguardados e promovidos pelos Estados e pelas organizações que trabalham em nome destas crianças”⁵¹ (CRC, 2005, p. 13).

A partir da análise do Comentário Geral nº 6 é possível compreender os procedimentos determinados pela Resolução Conjunta nº 1 de 2017, a saber, a imediata identificação (art. 8º), coleta de dados e registro migratório (art. 9º), escuta ativa e análise de proteção (art. 11) e representação processual nos pedidos regulamentação migratória (art. 12). Frisa-se que ambas as etapas no procedimento são realizadas pela Defensoria Pública da União.

Importante também destacar que, diferentemente do Comentário Geral, que possui caráter recomendatório como já informado, a Resolução Conjunta é dotada de caráter vinculante para os órgãos que compõem a Política de Atendimento. Assim, o fato dessa norma ser pautada nas recomendações do Comentário Geral reforça a importância da contribuição dos institutos internacionais na salvaguarda dos direitos das crianças.

Ainda em conformidade com o Comentário Geral, a Resolução Conjunta concedeu uma importância fundamental à DPU no processo de identificação e de proteção das crianças desacompanhadas e separadas, quando atribui aos seus membros a capacidade de representação legal para fins de requerimento do reconhecimento do estatuto de refugiado.

“Art. 16 O Defensor Público da União terá competência também para representar, para fins de apresentação de pedidos de regularização migratória, solicitação de documentos e demais atos de proteção e garantia de direitos, as crianças e adolescentes desacompanhados ou separados que se encontrarem em território de jurisdição brasileira, aplicando-se para essas hipóteses, no que couber, os termos desta Resolução” (CONANDA et al., 2017, p. 5, art. 16).

A DPU, portanto, desempenha dupla e essencial função nos casos de crianças desacompanhadas, figurando na assistência jurídica gratuita nos processos

⁵¹ Orig.: “In large-scale emergencies, where it will be difficult to establish guardianship arrangements on an individual basis, the rights and best interests of separated children should be safeguarded and promoted by States and organizations working on behalf of these children.”

judiciais e administrativos relativos aos interesses dessas crianças, mas também no exercício de curadoria *sui generis*⁵², nos processos de regulamentação migratória.

Apesar de ser uma boa iniciativa para dar andamento aos procedimentos de regularização migratória, a nomeação da DPU como curadora *sui generis* das crianças desacompanhadas no presente fluxo venezuelano em Roraima, se demonstra desafiadora. A estrutura da DPU, sobretudo na realidade de sobrecarga em que se encontra o município de Pacaraima, não é suficiente para suportar tal encargo. Trata-se de um problema estrutural, com poucos membros, limitações orçamentárias e ausência de unidades suficientes para atendimento ao público destinatário. O próprio órgão reconhece essa deficiência, em 2018 havia um total de 601 defensores públicos federais, distribuídos em 71 unidades em todo o Brasil. No entanto, a população potencialmente atendida compreendia o total de 75.073.409 pessoas nos 5.565 municípios do país, o que significa que 44% da população alvo estaria fora da cobertura da DPU (ARCE; AMARAL, 2021, p. 128).

Essa ausência de capilaridade é ainda mais prejudicial em lugares distantes, como a fronteira de Roraima. Para remediar esse déficit, em 2019 foi realizado um mutirão que deslocou 52 defensores públicos federais para Pacaraima, a fim de que fosse realizado o atendimento de crianças em especial dificuldade migratória. Durante a força tarefa realizada no segundo semestre do mesmo ano, foram atendidas 3.501 crianças, sendo dessas, 1.998 separadas, 423 desacompanhadas, e 1.080 indocumentadas. Das 423 crianças desacompanhadas identificadas, apenas 37 foram encaminhadas para acolhimento institucional (ARCE; AMARAL, 2021, p. 129).

Portanto, o atendimento às crianças desacompanhadas por parte da DPU está sendo realizado por meio desses mutirões, que precisam ser estruturados de forma periódica para atender ao fluxo. Frisa-se que o trabalho desenvolvido nesses eventos é destinado a todas as crianças venezuelanas em situação de migração, não apenas às desacompanhadas. A preocupação que se observa em uma situação com um fluxo tão intenso de pessoas diariamente atravessando a fronteira, é justamente a necessidade do intervalo entre as ações emergenciais. O risco de extravio das

⁵² (...) não configura hipótese de tutela ou curatela material. Trata-se de forma de curadoria específica para representação legal em processos de regularização migratória (atualmente, apenas solicitação de refúgio) [à época, ainda não havia sido devidamente regulamentada a Lei de Migração] para crianças e adolescentes. Nesse caso, a DPU atua independentemente de análise de hipossuficiência econômica. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU); ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÃO (OIM). **Manual de procedimentos e peças da coordenação de migrações e refúgio da DPU de São Paulo**. Brasília: DPU, 2018, p. 66.

crianças desacompanhadas que não são imediatamente identificadas e ingressadas na Política de Atendimento é potencializado pela ausência de uma estrutura local suficiente e permanente.

Além disso, persiste a dificuldade quanto à destinação dessas crianças após o acolhimento. Os encaminhamentos desses casos estão sendo realizados na esfera da Operação Acolhida em conjunto com as agências internacionais, organizações da sociedade civil e pelo sistema de acolhimento para adolescentes do município de Pacaraima (CFAE, 2021). A interiorização somente é possível após parecer do Conselho Tutelar, ocorre que não há qualquer dispositivo que determine a cooperação entre Conselhos Tutelares de municípios diferentes para promover a interiorização dessas crianças. Assim, elas permanecem em Roraima, sendo transferidas para abrigos estaduais de Boa Vista que já recebem o fluxo geral de refugiados (CFAE, 2021, p. 12). Essa medida é prejudicial e contraria o melhor interesse e a proteção especial da criança já que esses menores ficam expostos quando abrigados junto a adultos que lhes são completamente estranhos.

Apesar de se compreender que manter essas crianças próximas da fronteira com a Venezuela é uma forma de facilitar a reunificação familiar, é preciso que a estrutura do sistema de acolhimento seja expandida em conformidade com o fluxo de crianças desacompanhadas. Isso só será possível com a destinação de mais recursos, tanto financeiro, de pessoal qualificado, quanto de infraestrutura, para o atendimento efetivo e suficiente das demandas locais. Para tanto é necessário compreender que o caráter emergencial da Operação Acolhida e sua constante dependência de organizações internacionais e da sociedade civil para seu funcionamento, precisa ser superado.

Somente com o fortalecimento da Operação Acolhida como uma política pública permanente, com investimentos consistentes por parte do governo brasileiro para além da dependência do apoio das agências internacionais e organizações da sociedade civil, será possível realmente atender à complexa vulnerabilidade das crianças desacompanhadas em situação de refúgio.

9.3. Critérios do CONARE para decisão declaratória do estatuto de refugiado.

O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) é o responsável pela análise de todas as solicitações de reconhecimento do estatuto de refugiado, e para tanto se baseia nos critérios da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Após o incremento do ingresso de venezuelanos pela fronteira terrestre com o estado de Roraima, foi decidido englobar o critério da Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos (GGVDH) para esses casos, durante a 140ª Reunião Ordinária do Comitê, ocorrida em 14 de junho de 2019.

Essa decisão foi fruto da Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE, que avaliou índices como taxa de homicídios, decisões arbitrárias e sem o devido processo legal, ocorrência de tortura e maus tratos, conflitos internos e precarização de serviços básicos, como acesso à alimentação e medicamentos (CONARE, 2019b).

Assim, após ouvir organizações atuantes no setor e após o parecer do Ministério das Relações exteriores, seguiu-se a orientação para reconhecimento da GGVDH na Venezuela, a fim de garantir aos migrantes a definição ampliada de refugiado, baseada no inciso III, do art. 1º da Lei nº 9.474/97.

Conforme já mencionado, trata-se de medida jurídica inédita, que possibilitou a ampliação dos padrões de proteção para esse público vulnerabilizado. Outra ação sem precedentes por parte do Comitê foi a implementação de decisões em bloco, que reconhecem a condição de refugiado de maneira *prima facie*, sem a necessidade da análise caso a caso e da entrevista de elegibilidade. Atualmente, Afeganistão, Iraque, República do Burkina Faso, República do Mali e Síria também são reconhecidos pelo Brasil como países em GGVDH (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2024).

Assim, pode-se perceber que houve uma mudança nos últimos anos, quantos aos critérios utilizados pelo CONARE para o reconhecimento do estatuto de refugiado. Além do fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, presente no art. 1º, I da Lei nº 9.474, após a grave crise humanitária que ensejou o intenso fluxo de venezuelanos, o inciso III do mesmo artigo passou a ser outro elemento determinante para a decisão declaratória, quando identificada GGVDH no país de origem.

9.3.1. Procedimento de reconhecimento “*prima facie*” no caso venezuelano.

As decisões de natureza *prima facie*, ou seja, onde fases como a entrevista de elegibilidade são dispensadas tornando o procedimento mais simplificado, possuem critérios embasados na Nota Técnica nº 12 de 2019. É importante ressaltar que dentre os critérios considerados requisitos para a elegibilidade da decisão de reconhecimento do estatuto de refugiado *prima facie* está a necessidade de o requerente possuir a maioridade civil, conforme inciso II do artigo 2.8 do documento:

“2.8. Além das recomendações propostas no item 2.5, propõe-se ainda as seguintes:

I - Existência de documentação venezuelana, a fim de comprovar a nacionalidade, podendo ser passaporte ou documento de identidade, ainda que fora da validade; e

II - Maioridade civil (excluem-se os menores tendo em vista a necessidade de comprovação de filiação, impossível de se fazer por macro tratamento de dados)” (CONARE, 2019c, p. 2).

A exceção de que crianças sejam beneficiadas da decisão de natureza *prima facie* nos casos de GGVDH é fundada na suposta necessidade de comprovação de filiação, o que configura cláusula excludente para crianças desacompanhadas. Como já apresentado, a maioria das crianças desacompanhadas não apresenta documentos quando chegam na fronteira e o fato de estarem em migração sem os pais torna inviável que a sua filiação seja comprovada.

Desta forma, apesar de beneficiar a maior parte dos refugiados venezuelanos, as decisões em bloco não contemplam as crianças desacompanhadas, o que acaba por remetê-las ao procedimento tradicional para o reconhecimento da condição de refugiado. Tal exigência contraria a necessidade de agilidade para a solução dessa questão, uma vez que ao se prolongar a definição formal quanto à condição para a proteção jurídica dessas crianças, automaticamente se perpetua seu estado dupla vulnerabilidade.

Apesar de a Resolução Conjunta nº 1 de 2017 atribuir como princípio norteador a não devolução de crianças desacompanhadas, o fato de o órgão competente para a proferir as decisões declaratórias da condição de refugiado adotar medida excludente de sua elegibilidade quando proferida decisão simplificada, *prima facie*, constitui flagrante contradição entre o princípio jurídico em tese adotado e a prática da norma.

O SISCONARE, sistema adotado para requerimento do reconhecimento do estatuto de refugiado, por força da Resolução Normativa nº 29 de 14 de junho de 2019

(CONARE, 2019d), apresenta a possibilidade de menores de 18 anos realizarem o requerimento individual, informando que não há restrições para que crianças realizem o requerimento, ainda que desacompanhadas. O que não foi informado pelo Comitê, é que as crianças desacompanhadas serão submetidas a um procedimento mais extenso simplesmente pelo fato de serem crianças carentes da supervisão de um adulto, o que contraia o princípio do melhor interesse.

Sistema de solicitação de refúgio – Perguntas e resposta para usuários.

Fonte: Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados - SISCONARE, Ministério da Justiça. Data de acesso: 16/03/2024.

Ainda, como serão submetidas a uma análise que não levará em consideração de forma *prima facie* a condição de GGVDH originária dessas crianças, elas serão submetidas ao procedimento ordinário, onde deve se apresentar o contraditório mínimo a fim de comprovar a condição de refugiado no caso concreto, o que o torna inviável para crianças desacompanhadas pelos motivos já expostos (JUBILUT, 2007).

Cumpre destacar que os dados relacionados às decisões que declaram a condição e refugiado para venezuelanos, não apresentam informações acerca das crianças desacompanhadas.

O relatório Refúgio em Números de 2023, elaborado pela OBMigra em pareceria com o CONARE, que utiliza os dados das decisões do órgão, não apresentou o número de solicitações que contemplaram crianças elegíveis (menores de 18 anos segundo critério metodológico utilizado na análise).

Ocorre que os critérios metodológicos referentes à idade, utilizados na análise possuem apenas dois recortes: de 0 a 15 anos e de 15 a 25 anos. Esse critério dificulta a análise das solicitações, e por consequência, decisões declaratórias de refúgio entre crianças (idade de 0 a 18 anos). Ainda assim, os números apresentados demonstram um quantitativo importante nas solicitações que alcançam crianças. Das 33.753 solicitações de reconhecimento do estatuto de refugiado contabilizadas em 2022, 12.444 requerentes são crianças menores de 15 anos.

Número de solicitações de reconhecimento de refúgio, por grupos de idade, segundo principais nacionalidades, Brasil – 2022.

Principais Países	Total	Menor que 15 anos	15 – 25	25 – 40	40 – 50	50 – 60	60 --
TOTAL	50.355	15.084	10.579	15.643	4.976	2.677	1.396
VENEZUELA	33.753	12.444	7.821	8.284	2.708	1.530	966
CUBA	5.484	753	729	2.388	848	564	202
ANGOLA	3.418	884	603	1.402	413	102	14
COLÔMBIA	744	180	150	250	97	46	21
CHINA	512	3	73	280	96	52	8
NIGÉRIA	459	26	43	278	85	23	4
AFEGANISTÃO	405	78	88	187	25	18	9
PERU	403	93	71	136	45	41	17
LÍBANO	387	27	134	157	42	23	4
GUIANA	345	44	62	149	46	32	12
MARROCOS	326	30	82	161	39	12	2
IRÃ	246	57	43	105	25	13	3
GANÁ	212	6	30	144	29	3	-
PAQUISTÃO	212	52	46	77	19	10	8
HAITI	208	33	52	100	19	4	-
REPÚBLICA DOMINICANA	199	25	54	72	35	7	6
RÚSSIA	184	30	21	99	30	4	-
CAMARÕES	166	4	29	109	18	4	2
SURINAME	166	13	20	69	27	29	8
SENEGAL	158	-	36	98	21	2	1
OUTROS	2.368	302	392	1.098	309	158	109

Fonte: OBMigra, Relatório Refúgio em Números, 2023, p. 16

Após verificação das decisões no painel interativo do CONARE, foi possível detectar que o reconhecimento da condição de refugiado no caso das crianças, ocorre precipuamente nos casos em que membros do núcleo familiar requerem a aplicação da extensão prevista no art. 2º da Lei nº 9.474/97. Em 2022 foram proferidas 1.568

decisões declaratórias de refúgio pelo critério da extensão, das quais 91 contemplaram crianças entre 0 e 4 anos, 968 crianças com idade de 5 a 11 anos e 468 crianças de 12 a 17 anos, totalizando 1.527, mais de 97% das decisões.

Quadro de decisões de mérito pelo critério da extensão, solicitantes venezuelanos – Ano 2022.



Fonte: CONARE; ACNUR, 2023. Data do acesso: 18/09/2023

As decisões de mérito que reconheceram o estatuto de refugiado para venezuelanos, pelo critério da sua elegibilidade, totalizaram 2.950 no ano de 2022. Desse número, apenas 1 decisão contemplou uma criança de 0 a 4 anos, 6 decisões para crianças de 5 a 11 anos e 118 para crianças entre 12 e 17 anos, totalizando 125 decisões, cerca de 4% do montante geral.

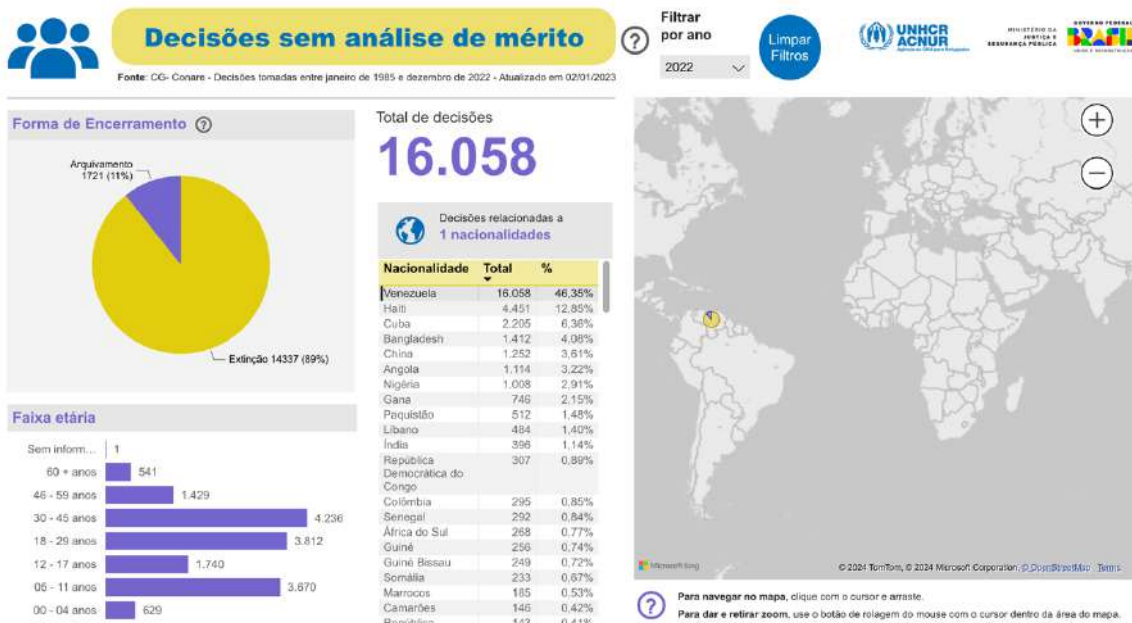
Quadro de decisões de mérito pelo critério da elegibilidade, solicitantes venezuelanos – Ano 2022.



Fonte: CONARE; ACNUR, 2023. Data do acesso: 18/09/2023

Quando observadas as decisões em que não foi analisado o mérito, o número de requerentes menores de 18 anos salta para 6.039 no ano de 2022, sendo 629 requerentes de 0 a 4 anos, 3.670 requerentes de 05 a 11 anos e 1.740 requerentes de 12 a 17 anos, totalizando 4.473 decisões que correspondem a 74%.

Quadro de decisões sem análise de mérito, solicitantes venezuelanos – Ano 2022.



Fonte: CONARE; ACNUR, 2023. Data do acesso: 18/09/2023

A diferença entre o número de decisões favoráveis sob o critério de elegibilidade em face do número de decisões de extinção sem análise do mérito de crianças na mesma faixa etária, e ainda comparado com o número de decisões que favoreceram a declaração de refúgio de crianças sob o critério da extensão, somadas ao quantitativo de crianças desacompanhadas que foram recebidas na região nos últimos anos, permite a conclusão de que somente um volume mínimo das decisões de elegibilidade pleiteadas por crianças estão sendo consideradas para fins de reconhecimento do refúgio.

Para crianças desacompanhadas, resta somente a solicitação pelo critério da elegibilidade para serem formalmente reconhecidas como refugiadas. Sem essa decisão o estado de insegurança quanto ao reconhecimento dos seus direitos permanece, perpetuando-se as condições de vulnerabilidades às quais estão expostas. O critério da maioria não permanece quando a solicitação da criança é feita sob o fundamento da extensão do art. 2º da Lei nº 9.474/97, ou seja, nesses casos as decisões podem ser proferidas de maneira *prima facie* em bloco, como se constatou com os gráficos acima.

A exigência de maioria do requerente como requisito para que seja realizada decisão *prima facie* é excludente e injustificada, representa ameaça aos direitos das crianças venezuelanas desacompanhadas que ingressam no país e carecem de proteção jurídica, a fim de que as graves violações vividas no seu país de origem sejam finalmente encerradas, em terras brasileiras.

10. O princípio do *non-refoulement* ampliado como sustentáculo de proteção das crianças refugiadas desacompanhadas.

10.1. Fundamentos do princípio do “non-refoulement” e sua aplicação para as crianças desacompanhadas.

O princípio do *non-refoulement* se origina, na sua forma mais primitiva, no dever de hospitalidade (MARQUES, 2018, p. 7), e se desenvolve para a maneira que é compreendido na atualidade em conjunto com o surgimento do Direito Internacional dos Refugiados.

“ Desde essa época, a vedação do *refoulement* era entendida como pedra angular da doutrina de proteção das pessoas refugiadas, uma vez que, para proteger o indivíduo, era necessário tê-lo fisicamente em território controlado pelo Estado protetor” (MARQUES, 2018, p. 10).

Apesar de surgir como uma ferramenta jurídica no início da década de 1920, ainda na sob os auspícios da Liga das Nações, em resposta à crise de refugiados russos provenientes da Revolução Bolchevique em 1917 (MARQUES, 2018, p. 10), o marco normativo que positiva a ideia do princípio jurídico de maneira universalizada toma lugar na Convenção de 1951, que define no seu artigo 33 o princípio da não devolução:

“Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas (ONU, 1951).

A natureza *jus cogens* do princípio do *non-refoulement* traz aos Estados a obrigatoriedade da sua observação e cria para eles uma obrigação jurídica peremptória proibitiva, de não enviar o refugiado para território no qual possa ser submetido a tratamentos desumanos, degradantes, onde a perseguição e violação dos seus direitos humanos seja perpetrada (MARQUES, 2018, p. 63).

Como já demarcado no curso do capítulo 1 deste trabalho, a Convenção de 1951 não apresenta distinção etária para seus beneficiários, e essa previsão foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através da Lei nº 9.474/97, quando nos artigos 4º e 5º,⁵³ sujeita os seus beneficiários aos tratados internacionais versados nessa temática, dos quais o Brasil faça parte.

Desta maneira, as crianças desacompanhadas são destinatárias da salvaguarda do princípio do *non-refoulement* como efeito do seu reconhecimento como refugiadas segundo a legislação interna brasileira. Entretanto, diante da

⁵³ Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública (BRASIL, 1997).

complexa conjuntura de dupla vulnerabilidade que lhes atravessa, se faz necessário um aprofundamento nos mecanismos de proteção que envolvem essas crianças, levando-se em consideração todo o arcabouço normativo de proteção já construído até o presente momento.

Para isso, é preciso fortalecer as medidas de proteção com a hermenêutica mais abrangente, associando as normas que se destinam à proteção jurídica dos refugiados, às normas que versam sobre a proteção e promoção dos direitos dessas crianças. E além, é preciso demarcar de maneira restritiva as normativas que reduzem ou limitam os direitos desses sujeitos em condições de tão profunda vulnerabilidade. Assim, como alternativa aos desafios enfrentados para a proteção individual das crianças venezuelanas desacompanhadas que ingressam no Brasil com o intuito de buscar refúgio, se propõe a aplicação ampliada do princípio do *non-refoulement*, em imperiosa associação com os princípios da proteção especial e do melhor interesse da criança no caso concreto⁵⁴, conforme será demonstrado a seguir.

10.2. A proposta de ampliação do princípio do “non-refoulement” e a inversão da extensão definida no art. 2º da Lei nº 9.474/97

Conforme já destacado, as crianças desacompanhadas provenientes da Venezuela não são elegíveis para o procedimento de reconhecimento do *status* de refugiado através da decisão *prima facie*, que correspondem a maioria das decisões conforme os números anteriormente apresentados. Isso ocorre por força da recomendação adotada pelo CONARE, presente na Nota Técnica nº 12 de 2019, onde foi reconhecida a situação de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos na Venezuela.

Ocorre que, justamente por estarem desacompanhadas elas não se encaixam no fundamento da extensão prevista no art. 2º da Lei nº 9.474/97, sendo que as crianças correspondem a 97% dos beneficiários desta modalidade de

⁵⁴ Embora se compreenda que os princípios são provenientes do escopo normativo do Direito Internacional, ambos foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro tanto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, sob a nomenclatura da proteção integral (art. 3º) e superior interesse da criança e do adolescente (art. 19, §2º), quanto pela internalização da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, através do Decreto nº 99.710 de 1990, que devido ao seu conteúdo versar sobre direitos humanos, foi recepcionado com status de norma supralegal (STF, 2008, RE nº 466.343/SP).

reconhecimento. Em contrapartida, nas solicitações por elegibilidade individuais, as crianças correspondem a 4% dos requerentes.

A redação do art. 2º permite apenas a extensão para cônjuges, ascendentes, descendentes ou demais dependentes do grupo familiar que dependam economicamente do solicitante principal e que estejam presentes no território nacional.

A fim de promover a reunião familiar, a lógica do art. 2º de que a extensão deve ser aplicada dos pais aos filhos (provedor econômico aos dependentes) deve ser alterada quando se tratar de crianças desacompanhadas quando titulares do requerimento individual de refúgio. Uma vez identificada, a salvaguarda do princípio da não devolução deve ser imediatamente estabelecida sobre a criança desacompanhada, que deverá ser declarada refugiada em sede de urgência, conforme previsão de prioridade de tramitação da Resolução Conjunta nº 1 de 2017. Ato contínuo, os esforços para a reunião familiar devem ser envidados, de maneira que a condição de refugiado alcance a família da criança desacompanhada, ainda que não estejam presentes no território de acolhimento.

Essa força ampliada da aplicação do *non-refoulement*, proporcionando a atração da família para o país de destino da criança, apenas seria viável com a conjugação dos princípios universais da proteção especial e melhor interesse, uma vez que essa reunificação familiar somente é indicada quando verificado, em primeiro nível, que se trata da medida mais favorável ao bem-estar da criança. Esse cuidado é essencial, uma vez que a perseguição se manifesta de forma diferente entre adultos e crianças. Muitas vezes a família enseja o deslocamento forçado de crianças devido a abuso e maus tratos.

Pela ótica do princípio do *non-refoulement* ampliado, a extensão não cobriria os dependentes a partir do solicitante, conforme previsto no art. 2º da lei nº 9.474/97. Ao contrário, o princípio deve ser empregado na perspectiva da proteção especial, e por isso, sua extensão deve ser empregada a partir do mais vulnerável, daquele que tem o maior ensejo da proteção do Estado de acolhimento, para os demais componentes do grupo familiar. A inversão dessa lógica é fundamental para garantir a proteção das crianças desacompanhadas, pois alcança sua condição de dupla vulnerabilidade e possibilita de maneira concreta a cessão da exposição aos fatores de risco evidenciados quando esses menores se encontram desligados do núcleo familiar.

No caso venezuelano essa exceção não é só desejável, mas possível, uma vez que foi reconhecida a situação de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH) no país. Sendo assim, é presumível que as famílias dessas crianças também se encontram atingidas por esse requisito para o reconhecimento do estatuto de refugiado.

O fundamento para a inversão da extensão do art. 2º pode ser baseado nas Diretrizes sobre a Proteção Internacional nº 8, que destaca nos artigos 67 e 68, prevendo ainda a possibilidade da transferência do solicitante principal para a criança, mesmo quando os pais são os solicitantes, nos casos em que for identificada a melhor interesse desse menor.

“67. Não há uma regra geral sobre em nome de quem uma solicitação de refúgio de uma criança deve ser feita, especialmente quando a criança é particularmente jovem, ou quando a solicitação se baseia no temor dos pais em relação à segurança de seus filhos. Isso depende da legislação nacional aplicável. Contudo, é necessário ter flexibilidade para que o nome do solicitante principal seja alterado durante o processo se, por exemplo, for observado que o solicitante principal apropriado é a criança e não os pais dela. Tal flexibilidade garante que as peculiaridades administrativas não prolonguem o processo desnecessariamente.

68. No caso de crianças solicitantes desacompanhadas e separadas, é necessário tentar iniciar o mais rápido possível o mapeamento e a reunião familiar com os pais ou outros familiares. No entanto, há exceções a estas prioridades, quando for constatado que o mapeamento ou a reunião familiar podem colocar os pais ou outros familiares em perigo, quando a criança foi sujeitada a abuso ou negligência e/ou quando os pais ou familiares possam estar implicados ou estiveram envolvidos com sua perseguição” (ACNUR, 2009).

De forma prática, seria preciso incluir uma condicional nas recomendações Nota Técnica nº 12 adotadas como embasamento das decisões *prima facie*, a fim de que crianças desacompanhadas estejam elegíveis para tal procedimento, sendo excluído o critério de maioria por força do princípio da proteção especial e a aplicação do princípio do *non-refoulement* ampliado.

E ainda, as decisões *prima facie* de crianças desacompanhadas devem ser proferidas em condição de prioridade de tramitação do procedimento administrativo, tendo em vista a exposição aos fatores de risco experienciada por esses sujeitos. Tal previsão já se encontra registrada no art. 3º da Resolução Conjunta nº 1 (CONANDA

et al., 2017, p. 2), ressaltando a participação do CONARE na sua elaboração e seu caráter vinculativo ao órgão.

Outrossim, viabilizar a reunião familiar no estado de acolhimento e sob a proteção do princípio do *non-refoulement* ampliado é essencial para interromper a exposição das crianças desacompanhadas aos fatores de risco. Assim, é de suma importância que o Estado brasileiro se comprometa a adotar ações que assegurem a permanência dessas crianças e suas famílias em segurança pelo período que for necessário.

Apesar de se admitir que nem toda as crianças terão na reunificação familiar a solução que fará cessar seu quadro de vulnerabilidade quando observado o seu melhor interesse, essa possibilidade não pode ser negada àquelas crianças que serão de todo beneficiadas por essa medida. Ademais, a reunião familiar nesses casos contribui de maneira efetiva para a redução do número de crianças abrigadas e institucionalizadas, o que auxilia inclusive na possibilidade de melhoria desses espaços para aquelas que realmente precisam.

Conforme já destacado neste capítulo, somente com um compromisso governamental de fortalecimento do programa Operação Acolhida, convertendo-o de uma medida emergencial para uma política pública permanente, com a consequente expansão da sua dotação orçamentária, ampliação da sua infraestrutura e do quadro de pessoal especializado é que será possível avançar de forma satisfatória para a efetividade dos direitos humanos das crianças desacompanhadas e demais refugiados que adentram as fronteiras brasileiras diariamente.

É necessário superar a ideia de que o fluxo de refugiados da Venezuela é uma crise passageira. É importante perceber que o Brasil já foi estabelecido como um país de destino para refugiados e migrantes forçados também de outras nacionalidades, e portanto, a instituição de uma política pública migratória consistente, de caráter permanente e de natureza nacional, não pode mais ser protelada. A concretização dessa medida é urgente e necessária, e deve começar por aqueles que apresentam a maior vulnerabilidade durante os fluxos migratórios, que são as crianças, sobretudo quando estão desacompanhadas.

Conclusão.

Embora tenha desenvolvido um arcabouço normativo suficiente, com a observação das normas internacionais para a tutela dos direitos dos refugiados e das crianças, o Brasil não implementou uma política de migração nacional, em conflito com o que prevê a própria Lei nº 13. 445/ 2017, Lei de Migrações.

A Operação Acolhida foi a resposta dada pelo Estado brasileiro ao fluxo ainda intenso de venezuelanos que atravessa a fronteira com o estado de Roraima, que embora necessária, já demonstrou ao longo dos mais de 5 anos de implementação, não ser suficiente para atender à demanda. Sua limitação se funda primeiramente na sua natureza discricionária e emergencial, o que impede um planejamento de medidas de médio e longo prazos e considere o migrante e refugiado como prioridade.

Questões como a observada na pesquisa, onde direitos humanos de sujeitos extremamente vulnerabilizados são violados, ensejam a necessidade de maior compromisso do Estado, a fim de que essas ameaças não se concluam, ou venham a ter seu fim.

No caso das crianças refugiadas desacompanhadas oriundas da Venezuela, é preciso um esforço maior das autoridades brasileiras, a fim de se obter uma compreensão realistas dos riscos aos quais elas estão expostas, e gerar a consciência de que suas vidas passam a estar debaixo da responsabilidade do Brasil como Estado soberano.

É preciso rever os critérios decisórios excludentes, como o elemento da maioria para decisões *prima facie* de declaração de refúgio. É necessário rever a hermenêutica normativa, quando ela privilegia a capacidade de produção econômica dos adultos em face da vulnerabilidade das crianças. É importante admitir o enfrentamento do fluxo venezuelano não se trata de uma crise emergencial, mas de uma realidade que se prolonga por mais de 5 anos, sem previsão de término, e que exige do Estado brasileiro medidas concretas e permanentes.

A proposta da aplicação do princípio do *non-refoulement* ampliado por força dos princípios da proteção especial e do melhor interesse da criança, se baseia na constatação de que a reunião familiar é a forma mais benéfica de sanar o desamparo dessas crianças. Para tanto, a lógica da norma nacional precisa ser invertida quando se trata de crianças desacompanhadas. A proteção do Estado deve incidir sobre os mais vulneráveis (crianças) em primeiro lugar, e não sobre aqueles (adultos)

economicamente ativos. A emergência de abrigo em matéria de refúgio está situada na maior necessidade de proteção, assim as crianças desacompanhadas devem ser observadas prioritariamente nas decisões declaratórias de refúgio e suas famílias devem receber o benefício da extensão, ainda que não se encontrem no território nacional, ressalvadas as hipóteses onde a reunião familiar não for indicada.

Essa proposta tem como objetivo promover a reunificação de forma mais célere e eficaz, garantindo que essas famílias tenham a proteção jurídica necessária para iniciarem uma nova trajetória como refugiadas no território brasileiro. Entretanto, para que esse futuro seja alcançado é necessário investimento na Operação Acolhida por parte da Autoridade Central brasileira, convertendo o programa em uma política pública de caráter permanente, com dotação orçamentária suficiente para o seu fortalecimento e a ampliação das medidas já adotadas em caráter emergencial.

Não se pretendeu esgotar o tema, nem sanar todos os problemas complexos que são verificados quando observado o caso concreto. O que se sugere após a pesquisa é o início de uma possível saída viável para o enfrentamento da problemática profunda que atravessa a vida das crianças desacompanhadas quando se lançam em caminhos perigosos e desconhecidos. Recomenda-se, portanto, o aprofundamento de novas pesquisas a respeito da temática, a fim de constatar avanços e melhorias nas condições de acolhimento e proteção desses sujeitos de direitos.

O que se busca é a proposta de um reinício para essas crianças e suas famílias, com segurança e respeito, a fim de que suas potencialidades sejam desenvolvidas plenamente, conforme anseia a Constituição. Que aqui em *terras brasílis*, elas encontrem mais que um abrigo. Encontrem um destino, a segurança de um lar e um recomeço para desbravarem futuros recheados de sonhos. Que ao invés de medo e angústia, esta pátria amada possa se estender sobre elas como mãe gentil, ainda que não sejam filhos deste solo. Que o Brasil se fortaleça cada vez mais como uma referência no acolhimento de migrantes e refugiados, proporcionando para todos aqueles que carecem, a oportunidade de uma vida digna.

Referências bibliográficas.

ACNUR. **Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas**, de 5 a 7 de dezembro de 1994. 122-129 p. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Lei_9474-97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_dos_Refugiados2015.pdf

_____. **Diretrizes Sobre Proteção Internacional N. 08**, de 22 de dezembro de 2009. Solicitações de Refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos Artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: http://www2.unicef.org/socialpolicy/files/The_Rights_of_Children_Youth_and_Women_in_the_Context_of_Migration_FINAL.pdf.

_____. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 2011.

_____. **Dados sobre refúgio no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 29 nov. 2021.

_____. **Fridtjof Nansen**. 2023a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/campanhas-e-advocacy/premio-nansen/fridtjof-nansen/>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Relatório Diagnósticos Participativos**. Brasília. Disponível em: [acnur.org.br](https://www.acnur.org.br).

ACNUR; OIM. **R4V - Plataforma Regional de Coordenação Interagências para Refugiados, Refugiadas e Migrantes da Venezuela**. Boa Vista. Disponível em: <https://www.r4v.info/en/brazil>.

ALVARENGA, Samanta Francine Pinto. **A dupla vulnerabilidade da criança refugiada e sua proteção no Brasil**. 2019. 122 p. Dissertação. (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

ANDERY, Maria Amália Pie Abib. A Criança em Situação de Refúgio. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luis Roberto; *et al.* (org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos Povos. Estudos em Homenagem a António Guterres**. 1. ed., São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 529-537.

ARCE, Andressa Santana; AMARAL, Ana Paula Martins. Crianças e adolescentes separados ou desacompanhados: uma análise sobre a Resolução Conjunta n. 1/2017 à luz do direito internacional. **Revista Thesis Juris**, v. 10, n. 1, p. 115–132, jan.-jun. 2021.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. 3. ed., São Paulo: Companhia das

Letras, 2012.

BHABHA, Jacqueline. **Child Migration and Human Rights in a Global Age**. 1. ed., Princeton: Princeton University Press, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A**, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm. Acesso em 06 de mai. de 2022.

_____. **Lei nº 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm#:~:text=L6815&text=LEI%20N%C2%BA%206.815%2C%20DE%2019%20DE%20AGOSTO%20DE%201980.&text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADdica%20do,6.964%2C%20DE%2009.12.1981. Acesso em 06 de maio de 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 05 de nov. de 2020.

_____. **Decreto nº 99.710**, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em 06 de maio de 2022.

_____. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso: 24 de set. de 2021.

_____. **Lei nº 9.474**, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em 05 de nov. de 2020.

_____. **Lei nº 13.440**, de 08 de maio de 2017. Altera o art. 244-A da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13440.htm. Acesso em 13 de jan. de 2023.

_____. **Lei nº 13.445**, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 24 de set. de 2021.

_____. **Lei nº 13.684**, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13684.htm. Acesso em 13 de jan. de 2023.

_____. **Lei nº 13.718**, de 24 de setembro de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro, tornar pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulnerável, estabelecer causas de aumento de pena para esses crimes e definir como causas de aumento de pena o estupro coletivo e o estupro corretivo; e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm. Acesso em 13 de jan. de 2023.

BRASIL; CONARE; ACNUR. **Painel interativo de decisões sobre refúgio no Brasil**. Brasília. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZTk3OTdiZjctNGQwOC00Y2FhLTgxYTctNDNIN2ZkNjZmMwVlliwidCI6ImU1YzYzM3OTgxLTgTY2NjQjNDEzNC04YTBjLTgTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection>.

BRASIL, Ministério da Casa Civil. **Operação Acolhida**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 466.343 São Paulo**. Tribunal Pleno. Relator Min. Cezar Peluso. Data da publicação: DJe-104 de 05 de jun. de 2009. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>. Acesso em 20 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **TP ACO:3121 RR-Roraima 0069076-95.2018.1.00.0000**. Relator: Min. Rosa Weber, data de julgamento: 06/08/2018, data de publicação: DJe-160 de 08 de ago. de 2018. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/610024164/tutela-provisoria-na-acao-civel-originaria-tp-aco-3121-rr-roraima-0069076-9520181000000?ref=serp>>. Acesso em 20 dez. 2021.

BURKE, Peter. **Perdas e ganhos: exilados e expatriados na história do conhecimento na Europa e nas Américas, 1500-2000**. 1. ed., São Paulo: Editora Unesp, 2017.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Os indivíduos como sujeitos do Direito Internacional. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 12, n. 12, p. 23–59, 2012.

_____. **Direito Internacional das Organizações Internacionais**. 6. ed., Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2014.

CAVALCANTI, Denise Abreu. **Operação Acolhida: a singular resposta brasileira ao fluxo migratório de crianças desacompanhadas**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

CFAE. **Operação Acolhida - Relatório Semestral - Janeiro a Junho de 2021**. Boa Vista.

CHILD RIGHTS INTERNATIONAL NETWORK. **The minimum age of criminal responsibility**. Londres. Disponível em: <https://home.crin.org/issues/deprivation-of-liberty/minimum-age-of-criminal-responsibility>.

CIDH. **Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América**. Washington. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Refugiados-Migrantes-EEUU.pdf>.

_____. **Relatoria sobre los Derechos de la Niñez**. 2023. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/DN/default.asp>. Acesso em: 8 nov. 2023.

CIPRIANI, Don. **Children's Rights and the minimum age of criminal responsibility: A global perspective**. Londres: Ashgate, 2009.

COHEN, Cynthia Price; *et al.* The United Nations Convention on the Rights of the Child. **Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)**, v. 91, p. 74–88, 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25659103>.

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD. CRC. **CRC/GC/2005/6** de 2005. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11.

_____. **CRC/C/66/2** de 2014. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/participacaocrianças.pdf>.

_____. **CRC/C/CHL/IR/1** de 2016. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=15&DocTypeCategoryID=7.

_____. **CRC/C/4/Rev.5** de 2019. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/rules-procedure-and-working-methods>.

CONANDA; CONARE; CNIG; DPU. **Resolução Conjunta nº 1, 2017**. Disponível em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados>.

CONARE. **Ata da 140ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para os Refugiados**. Brasília 2019 a. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_140.pdf.

_____. **Nota Técnica n.º 3/2019**. Brasília. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_mj8757617estudodepaisdeorigemvenezuela.pdf.

_____. **Nota Técnica n.º 12/2019**. Brasília. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019 c. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/SEI_MJ10407688NotaTcnicaVenezuela_aditamento1.pdf.

_____. **Resolução Normativa nº 29**. Brasília CONARE, 2019 d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>.

CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA. **Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade**. 2008, Brasília. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-5/85** de 13 de noviembre de 1985. La Colegiación Obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos). Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf. Acesso em 15 de jun. de 2023.

_____. **Opinião Consultiva OC-17/2002** de 28 de agosto de 2002. Condição Jurídica e Direitos Humanos da Criança. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf. Acesso em 15 de jun. de 2023.

_____. **Opinião Consultiva OC-21/2014** de 19 de agosto de 2014. Direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf. Acesso em 16 de jun. de 2023.

_____. **Opinión Consultiva OC-25/2018** de 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la convención americana sobre derechos humanos). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf. Acesso em 16 de jun. de 2023.

DAVIES, Norman. **Europa en guerra 1939-1945**. 1. ed., Barcelona: Editorial Planeta, 2015.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU); ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÃO (OIM). **Manual de procedimentos e peças da coordenação de migrações e refúgio da DPU de São Paulo**. Brasília: DPU, 2018.

DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado. A Criança no Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ESPAÑA, Luis Pedro; PONCE, Maria G. **Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela**. Caracas.

FÉLIX, Jackson. Conanda encontra 270 crianças venezuelanas em condições subumanas em abrigos de Boa Vista. **G1**, Boa Vista, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/conanda-acha-270-criancas-venezuelanas-em-condicoes-subumanas-em-abrigos-de-boja-vista.ghtml>.

FERREIRA, Davi; BORDALLO, Emanuelle. Número de imigrantes venezuelanos no Brasil bate recorde em meio à disputa com Guiana e incerteza sobre futuro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/12/14/numero-de-imigrantes-venezuelanos-no-brasil-bate-recorde-em-meio-a-disputa-com-guiana-e-incerteza-sobre-futuro.ghtml>.

GÁNDARA, Manuel. **Prevenção de atrocidades em massa no contexto da crise migratória no Brasil**. Boa Vista. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/noticias/prevencao-de-atrocidades-em-massa-no-contexto-da-crise-migratoria-no-brasil-1/view>.

GIL, Caroline Amorim. Medicina, maternidade e alimentação infantil nas primeiras décadas do século XX. *In: Anais do 17º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia - UNIRIO 2020*, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.17snhct.sbhct.org.br/resources/anais/11/snhct2020/1597067535_ARQUIVO_f936f18471c933721ac49233d01216b3.pdf.

GUERRA, Sidney. EMERIQUE, Lilian. 2008. **Direito das Minorias e Grupos Vulneráveis**. Ijuí: UNIJUÍ. 2008.

GUERRA, Sidney. **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. 3. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2020 a.

_____. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed., São Paulo: Saraiva Jur, 2020 b.

IBAÑEZ RIVAS, Juana María. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Revista IIDH**, v. 51, p. 13–54, 2010. Disponível em: <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r25555.pdf>.

IIN. **Migración: un derecho mío, tuyo y de todos/as**. Montevideo. Disponível em: https://issuu.com/institutointeramericanodelninolanin/docs/migrantes_1469ed0d570155.

IOM SOUTH AMERICA. **Regional Strategic Preparedness and Response Plan COVID-19**. Buenos Aires. Disponível em: https://www.crisisresponse.iom.int/sites/default/files/appeal/documents/IOM_South_America_Regional_Strategic_Preparedness_and_Response_Plan_COVID-19.pdf.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sara; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. **Refúgio em números**. Brasília, DF:

OBMigra, 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Refúgio_em_Números/Refugio_em_Numeros_-_final.pdf.

LIGA DAS NAÇÕES. **Declaração de Genebra dos Direitos da Criança** de 24 de setembro de 1924. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/22021/file/Declaracao-de-Genebra-1924.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021.

MARQUES, Rodolfo Ribeiro Coutinho. **O Princípio do Non-Refoulement no Direito Internacional Contemporâneo. Escopo, Conteúdo e Natureza Jurídica**. 1. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Etapas do processo de refúgio**. Brasília CONARE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-processo-de-refugio>.

MOURA, Sebastião Marcos. **Mesmo com cenário desfavorável, imigrantes haitianos seguem buscando o Brasil. Por quê?**. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/mesmo-com-cenario-desfavoravel-imigrantes-haitianos-seguem-buscando-o-brasil-por-que/>. Acesso em: 29 nov. 2021.

NEVES, Daniel. **Crise na Venezuela: causas, polêmicas e consequências**. 2020. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historia-da-america/crise-na-venezuela.htm>. Acesso em: 29 nov. 2021.

NOBELPRIZE.ORG. **Fridtjof Nansen – Palestra Nobel**. 2023. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1922/nansen/lecture/>. Acesso em: 17 fev. 2023.

OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**, de 30 de abril de 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>. Acesso em 29 de maio de 2021.

_____. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**, de 7 a 22 de novembro de 1969. Convenção Americana de Direitos Humanos Assinada na Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm. Acesso em 29 de maio de 2021.

_____. **Declaração de Cartagena** de 1984. Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em 29 de maio de 2021.

_____. **Convenção Interamericana sobre a Restituição Internacional de Menores** de 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b->

53.htm. Acesso em 29 de maio de 2021.

OHCHR. **Status do Painel Interativo de Ratificação**. Genebra. Disponível em: <https://indicators.ohchr.org/>.

_____. **Table of Pending Cases Before the Committee on the Rights of the Child**. Genebra. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/TablePendingCases.pdf>.

_____. **Status of Ratification Interactive Dashboard**. Genebra. Disponível em: <https://indicators.ohchr.org/>.

OIM. **Manual de la OIM: Sobre protección y asistencia para personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso**. Genebra. Disponível em: <https://www.onlinelibrary.ihi.org/wp-content/uploads/2021/12/2021-OIM-Manual-de-la-OIM-sobre-proteccion-y-asistencia-para-personas-migrantes-vulnerables.pdf>.

ONU. **Carta das Nações Unidas** de 26 de junho de 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>.

_____. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos** de 10 de dezembro de 1948. Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

_____. **Convenção Relativa Ao Estatuto Dos Refugiados**, de 28 de julho de 1951. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf.

_____. **Declaração Universal dos Direitos das Crianças** de 20 de novembro de 1959. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/22026/file/declaracao-dos-direitos-da-crianca-1959.pdf>.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos** de 16 de dezembro de 1966 a. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/port/1966/Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.pdf](https://www.oas.org/dil/port/1966/Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf).

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais**. de 16 de dezembro de 1966 b. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/port/1966/Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.pdf](https://www.oas.org/dil/port/1966/Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B4micos%20Sociais%20e%20Culturais.pdf).

_____. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**, de 31 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf.

_____. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, de 20 de novembro de 1989. Adotada pela Resolução n.º L. 44 (XLIV) da Assembléia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em 10 de nov. de 2020.

_____. **Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Venda de Crianças, à Prostituição Infantil e à Pornografia Infantil**, de 18 de janeiro de 2002 a. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca#protocolo_venda.

_____. **Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados**, de 12 de fevereiro de 2002 b. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca#protocolo_conflitos.

_____. **Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre um Procedimento de Comunicações**, de 14 de abril de 2014. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca#protocolo_comunicacoes.

_____. **Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes**, de 13 de setembro de 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N16/285/49/PDF/N1628549.pdf?OpenElement>.

_____. **Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular**, de 30 de julho de 2018. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/244/47/PDF/N1824447.pdf?OpenElement>.

_____. **Pacto Global pelos Refugiados**, de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5c658aed4>.

_____. **Situação humanitária e de segurança na Venezuela preocupa alta comissária da ONU**. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/12/1698301>. Acesso em: 29 nov. 2021.

_____. **Ilhas Cook**. 2023. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/HistoricalInfo.aspx#CookIslands>. Acesso em: 28 fev. 2023.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. **Deslocamentos assistidos de venezuelanos**. Boa Vista. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Operacao_Acolhida/Informes/Informe_de_Interiorizacao_10-2023.pdf.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Convenção Africana dos Refugiados**, de 10 de setembro de 1969. Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/oua.htm#pp2>. Acesso em 29 de maio de 2021.

PAIS, Marta Santos. **A Human Rights Conceptual Framework for UNICEF**. Florence: UNICEF, 1999.

PARAGUASSU, Fernanda. **Narrativas de Infâncias Refugiadas - A criança como protagonista da própria história**. 1. ed., Rio de Janeiro: Mauad X, 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional: Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 9. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

RAMESH, Abhinaya. UN Convention on Rights of the Child: Inherent Weaknesses. **Economic and Political Weekly**, v. 36, n. 22, p. 1948–1950, 2001. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4410687>.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 8. ed., São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

REUTERS. **Inflação da Venezuela supera 1.000.000% em 12 meses**. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/10/inflacao-em-12-meses-da-venezuela-supera-1000000.ghtml>. Acesso em: 29 nov. 2021.

REZENDE, Joffre Marcondes De. Emigrante e Imigrante. Estrangeiro. Nacional e Internacional. **Revista de Patologia Tropical - Universidade Federal de Goiás**, v. 42, n. 4, p. 363–364, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/iptsp/article/view/28058>.

SACCHI, Chiara et al. **Communication to the Committee on the Rights of the Child**. 2019. Disponível em: <https://childrenvsclimatecrisis.org/wp-content/uploads/2019/09/2019.09.23-CRC-communication-Sacchi-et-al-v.-Argentina-et-al-2.pdf>.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados: Do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.
SHAW, Malcolm N. **International Law**. 8. ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

UNHCR. **Refugee Children: Guidelines on Protection and Care**. Genebra. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/refugee-children-guidelines-protection-and-care>.

_____. **Global Trends in Forced Displacement in 2020**. Copenhagen. Disponível em: https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020#_ga=2.68277273.921879567.1630438275-261415957.1622424633. Acesso em: 31 ago. 2021.

_____. **Global Trends in Forced Displacement**Unhcr. Genebra. Disponível em: <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>.

UNHCR; FGV; ESMPU. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano. Evidências e subsídios para políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

UNICEF. **30 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança - Avanços e desafios para meninas e meninos no Brasil**. Brasília: UNICEF, 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/6276/file/30-anos-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca.pdf>.

_____. **História dos direitos da criança**. 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/historia-dos-direitos-da-crianca>. Acesso em: 18 out. 2023.

_____. **Sobre o UNICEF**. 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/sobre-o-unicef>. Acesso em: 10 mar. 2023.