

**OPINIÃO ESCRITA SOBRE OS PONTOS SUBMETIDOS À CONSULTA DA CORTE
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – PARECER CONSULTIVO SOBRE
CRIANÇAS MIGRANTES**

Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC)

São Paulo, 16 de fevereiro de 2012

**REF: OPINIÃO ESCRITA SOBRE OS PONTOS SUBMETIDOS À CONSULTA DA CORTE
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – PARECER CONSULTIVO SOBRE CRIANÇAS
MIGRANTES**

À

Corte Interamericana de Derechos Humanos / Organización de Estados Americanos

Apartado Postal 6906-1000, San José, Costa Rica

Ilustríssimo Sr. Secretario da Corte IDH,
Dr. Pablo Saavedra

O Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), instituição situada na cidade de São Paulo/SP – Brasil, com fundamento no Artigo 73.3 do Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, vem por meio da presente apresentar a esta Honorável Corte contribuições a respeito da temática a que se refere o Pedido de Parecer Consultivo sobre Crianças Migrantes, apresentado à Secretaria desta Corte, a data de 7 de julho de 2011, pelos Estados da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai.

A Instituição acredita ser relevante expor algumas observações que elaborou a partir de sua experiência no trato da questão migratória no Brasil, considerando, especialmente, o seu trabalho em conjunto com imigrantes das mais diversas nacionalidades que trazem suas demandas, denunciam e relatam seus problemas cotidianos no país, e sua participação ativa no monitoramento e construção de

propostas de políticas migratórias que garantam direitos e a inclusão cidadã dos imigrantes no Brasil e em países da América do Sul¹.

O CDHIC é uma organização da sociedade civil criada em 2009 com o objetivo de articular a rede *Espaço sem Fronteiras* na América do Sul, bem como para contribuir na promoção de políticas migratórias no continente, a defesa e promoção dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCAS) dos migrantes e suas famílias. A Organização realiza um acompanhamento sistemático das características dos fluxos migratórios, das condições da migração, das políticas estatais e suas conseqüências diretas nas comunidades de imigrantes, especialmente no Brasil, além de proporcionar assessoria na temática de regularização migratória e proteção de direitos de imigrantes internacionais no país.

Neste sentido, ressalta-se a importância de apresentar a esta Honorável Corte aspectos sobre a vida de imigrantes residentes no Brasil. A presente contribuição tem como foco principal o primeiro dos pontos submetidos à consulta - *1. Procedimentos para a determinação de necessidades de proteção internacional e de medidas de proteção especial dos meninos, meninas e adolescentes migrantes* – por entender que a realidade cotidiana de imigrantes no Brasil demonstra a necessidade de se repensar a forma como vem sendo tratada a questão da proteção de direitos das crianças imigrantes no país, garantida pelo Artigo 19 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

De modo que, a fim de contribuir para as discussões a respeito do tema dos direitos das crianças e adolescentes imigrantes, passa-se a anotar algumas considerações a respeito do tema.

Faz-se necessário destacar, logo ao princípio, que apesar de observar avanços recentes no que diz respeito a recepção de imigrantes no Brasil, o que pode ser percebido especialmente a partir da promulgação da Lei nº 11.961/2009, a também denominada Lei de Anistia aos Imigrantes, que concedeu a possibilidade de

¹Colaborou com o debate acerca do tema e a elaboração da presente redação Tatiana Chang Waldman, advogada e pesquisadora da questão migratória e dos direitos dos imigrantes no Brasil.

regularização migratória a muitos imigrantes, de todas as nacionalidades, que se encontravam em território em situação migratória irregular e do Acordos do MERCOSUL Sobre Livre Trânsito e Residência Para Nacionais dos Estados Partes e Associados, o Brasil ainda possui uma normativa migratória que, em parte expressiva, não se encontra em harmonia com a sua atual Constituição Federal que declarou a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil e a prevalência dos direitos humanos, juntamente com a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos, como princípios a conduzir as suas relações internacionais.

Basta verificar a principal legislação que trata da temática migratória no Brasil, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), aprovado por decurso de prazo, em plena vigência de um regime de ditadura militar no país e que trás em seu conteúdo uma preocupação extremada com o tema da Segurança Nacional, um vasto rol de empecilhos ao ingresso ao país de pessoas que não possuem a nacionalidade brasileira, diversos deveres e limitações de direitos aos imigrantes residentes e um escasso número de artigos que tratam de direitos do imigrante no Brasil.

No que diz respeito a garantia de direitos fundamentais de crianças e adolescentes estrangeiras no Brasil, podemos destacar o tema da educação escolar de imigrantes, em especial daqueles em situação indocumentada, como um exemplo elucidativo da inadequação e descontextualização da legislação de referência no tema das migrações no Brasil. A redação do Estatuto do Estrangeiro é clara ao afirmar que não serão admitidos estrangeiros não registrados (ou seja, em situação migratória irregular) em estabelecimento de ensino de qualquer grau (Artigo 48, Estatuto do Estrangeiro). O que significa afirmar a exclusão de toda criança e adolescente imigrante indocumentado do acesso à educação escolar no Brasil.

Tal artigo não foi recepcionada pela Constituição Federal brasileira de 1988 que garante, em território nacional, o acesso universal ao direito fundamental à educação. Assim como encontra-se em sentido contrário ao conteúdo que desde 1948 consta na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que em suas considerações

iniciais afirma que os Estados americanos reconhecem que os direitos humanos fundamentais não se fundam na qualidade de ser o sujeito cidadão de determinado Estado, mas se referem ao fato de que tais direitos têm como essência os atributos da pessoa humana, afirmando a educação como direito e dever de todos os seres humanos.

E por qual motivo, então, mostra-se relevante, neste momento, colocar na agenda das discussões o conteúdo de tal artigo?

Precisamente pelo fato de que o mesmo ilustra como ainda é insatisfatório o grau de preocupação do Estado brasileiro com a efetiva garantia de direitos humanos de imigrantes internacionais no país. Nem mesmo a garantia constitucional ou os tratados internacionais ratificados pelo Brasil que declaram o direito humano à educação, alcançaram impedir que em plena década de 1990, no período de 1990 a 1995, crianças imigrantes indocumentadas fossem impedidas de se matricularem nas Escolas do Estado de São Paulo² por conta de uma Resolução da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo que declarava vigente o conteúdo do Estatuto do Estrangeiro³.

Atualmente, com a revisão da orientação desta Secretaria e a publicação de uma nova Resolução que assegura que as escolas estaduais que ministram o ensino fundamental e médio deverão proceder a matrícula de todos os alunos estrangeiros, sem qualquer discriminação⁴, parece não haver mais obstáculos ao acesso ao direito à educação escolar ao menos no Estado em questão.

Entretanto, se por um lado hoje são poucas as denúncias de imigrantes indocumentados impedidos de acessar o Sistema de Ensino Brasileiro; por outro lado, são numerosos os casos de intolerância e violência para com imigrantes no meio

²Conferir: BONASSI, Margherita. **Canta, América sem fronteiras: imigrantes latino-americanos no Brasil.** São Paulo: Edições Loyola, 2000.

³Conferir: SÃO PAULO. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Dispõe sobre as condições de matrícula de alunos estrangeiros que visem disciplinar a questão na Rede Estadual de Ensino. Resolução n° 9, de 8 de janeiro de 1990.

⁴Conferir: SÃO PAULO. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Dispõe sobre matrícula de aluno estrangeiro na rede estadual de ensino fundamental e médio. Resolução n° 10, de 2 de fevereiro de 1995.

ambiente escolar. Jovens imigrantes ou filhos dos imigrantes, por terem nascido em território nacional, sofrem dificuldades no processo de integração à sociedade brasileira.

Como resultado de um sistema educacional despreparado para entender as necessidades destes novos alunos e ainda não capacitado a lidar com a diversidade cultural e social em sala de aula, foi publicada em jornal de grande circulação na cidade de São Paulo⁵, recentemente, a situação de alunos imigrantes bolivianos de uma escola estadual que teriam que dar dinheiro ou fornecer alimentos para os colegas brasileiros para não serem agredidos fora da unidade escolar.

As dificuldades de crianças e adolescentes imigrantes no Brasil não se limitam, infelizmente, ao ambiente escolar. É necessário destacar, ainda, a problemática a questão da regularização migratória de jovens imigrantes residentes no Brasil que não se encontram acompanhados por ambos os genitores.

Os agentes da Polícia Federal, responsáveis por atender e verificar, em primeira instância, a validade dos documentos apresentados nos trâmites de regularização migratória no país, determinam que menores de 18 anos devem apresentar autorização de ambos os pais ou ser acompanhados por ambos, ou na falta dos pais devem estar acompanhado de responsável legal.

O que era para ser uma medida de proteção aos jovens imigrantes acaba por deixá-los, em muitas ocasiões, durante longos períodos em situação indocumentada no país enquanto aguardam a tramitação da ação de guarda na Justiça brasileira⁶, ou mesmo em situação indocumentada até atingir os 18 anos de idade, pela falta de possibilidade de acessar a Justiça. Isso porque a realidade trazida por imigrantes residentes no Brasil evidencia que muitos deles ingressam no país com tios, irmãos mais velhos, avós, sozinhos ou com tão somente com um dos genitores pelos mais

⁵MARCHIORI, Raphael. Bolivianos pagam para não apanhar em escola estadual: alunos estrangeiros de colégio no Brás têm que dar dinheiro e lanche a colegas brasileiros que os ameaçam. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 set. 2010, Cotidiano, p. C5.

⁶ Neste ponto o CDHIC destaca e parabeniza o louvável esforço dispensado pela **Defensoria Pública da União** e pela **Defensoria Pública do Estado de São Paulo** na assistência jurídica de imigrantes residentes no país, sem qualquer distinção por sua situação migratória no Brasil.

diversos motivos: óbito de um ou ambos os genitores, abandono, localização incerta dos mesmos, ou mesmo falta de condições de adequada convivência e proteção no país de origem.

Cabe questionar o fato de que estes jovens alcançaram ultrapassar as fronteiras e ingressar em território nacional sem qualquer questionamento mais profundo por parte dos agentes de imigração brasileiros, por vezes apresentando uma autorização de viagem – em muitas situações validada pela própria Vara da Infância de seu país de origem e contendo em suas disposições a outorga de poderes, ao acompanhante com mais de 18 anos de idade, para inclusive tramitar os procedimentos de regularização migratória no Brasil - mas são impedidos de regularizar sua situação no país na posse destes mesmos.

Ressalta-se, ainda, a situação enfrentada por imigrantes residentes na cidade de São Paulo, que se beneficiaram com o processo de Anistia iniciado em 02 de julho de 2009 com a publicação da Lei 11.961. Durante dois anos, após tramitarem seus pedidos para a primeira fase da Anistia, os imigrantes detinham uma permissão de residência provisória. No período de julho até dezembro do ano de 2011 devem ser apresentados os pedidos de transformação das residências provisórias em residências permanentes, conforme previsão legal.

No caso particular de crianças e adolescentes que tentaram transformar sua residência provisória em permanente, lhes foi exigido pelos agentes da Polícia Federal que “menores de 18 anos devem apresentar autorização de ambos os pais com firma reconhecida por autenticidade ou ser acompanhados por ambos, ou na falta dos pais deverá estar acompanhado de responsável legal (com documentos que comprovem a guarda regular do menor)” mesmo tendo residido no país de maneira provisória nos últimos dois anos⁷.

⁷ A Coordenadoria da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a data de 1º de dezembro de 2011, emitiu parecer sobre o tema, particularmente a respeito da situação de imigrantes bolivianos residentes no Brasil. Sobre a exigência de comprovação de ambos os pais para regularização migratória ou documento emanado do Poder Judiciário da Bolívia que comprove ter o requerente poderes para representar a criança, foi a conclusão da Coordenadoria: “(...)estando a criança ou o adolescente sob a

Há que se frisar que, de acordo com relatos dos próprios imigrantes, não faz parte da prática cotidiana dos agentes responsáveis pelos procedimentos de regularização migratória realizar o encaminhamento dos referidos casos à Justiça para a proteção da criança. Na maior parte dos casos, transmite-se tão somente a informação de que a criança ou adolescente necessita estar acompanhada de responsável legal (com documentos que comprovem a guarda regular do menor no Brasil) e que o deferimento da residência provisória do mesmo não se realizará até que isso seja sanado. Como ficam a criança e o adolescente nesta situação? Que tipo de proteção foi garantida a eles?

Acreditamos ser este um exemplo da falta de articulação entre políticas migratórias e políticas de proteção de direitos da infância, da não aplicação do princípio da razoabilidade a reger a legislação, as políticas públicas e as práticas estatais que envolvam o exercício de direitos da infância e da ausência de procedimentos adequados para identificar as diferentes situações de risco que enfrentam jovens imigrantes, sob o enfoque de proteção integral dos direitos de meninos e meninas, trazidos pelos Estados signatários do pedido. Não seria o caso de trabalhar em conjunto com os Estados emissores de grande número de imigrantes ao Brasil no sentido de informar aos futuros emigrantes ou seus responsáveis, ainda no país de origem, o rol de documentos necessários para a regularização no país de destino?

Como bem colocaram os mesmos Estados no Documento apresentado à Corte:

De acordo com a opinião de diversos organismos internacionais de direitos humanos, as pessoas

guarda de um dos genitores, mormente quando já contando com o visto provisório de permanência, não há necessidade de se exigir a autorização do outro genitor, mesmo porque este poderá pedir a busca e apreensão de seu filho menor no território nacional ante os tratados assinados e ratificados pelo Brasil e Bolívia. Não estando na guarda de um dos genitores, mas de qualquer outro membro da família, há necessidade de ser comprovada a concessão da guarda pela autoridade judicial boliviana. O mesmo se aplica se a criança ou o adolescente estiver sob a guarda de fato de adulto que não é parente. Se a criança ou o adolescente não detiver o documento que comprove a guarda, o ECA permite que seja concedida guarda especial para determinado fim, inclusive o de regularização para fins imigratórios, sem que esta modalidade represente alteração da guarda que os detentores do poder familiar naturalmente possuem. A autoridade judiciária competente, no caso, será o Juiz da Infância e da Juventude do domicílio da criança ou do adolescente(...)"



migrantes em situação migratória irregular, por um lado, e os meninos e meninas, pelo outro, são grupos sociais que se encontram em uma condição de vulnerabilidade. Ambos coletivos requerem, por isso, um compromisso especial por parte dos Estados que devem procurar o respeito, a proteção e a garantia de seus direitos fundamentais.(p.4-5)

Neste sentido, concordamos com os Estados signatários do Pedido e reforçamos que as ações estatais nos campos das políticas migratórias e das políticas de proteção integral de direitos de crianças e adolescentes devem se fundamentar na garantia dos direitos humanos, com a preocupação especialmente voltada aos direitos dos meninos e meninas imigrantes⁸.

O Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante não desmerece que os países membros do MERCOSUL avançaram no que tange ao respeito dos direitos humanos nas políticas migratórias.

No Brasil, destacamos que é concedida a residência permanente, a título de reunião familiar, ao estrangeiro que for pai, mãe, filho, esposo de estrangeiro titular de residência permanente e que não há expulsão de estrangeiro quando o mesmo possuir filho brasileiro que, comprovadamente, esteja sob a sua guarda e dele dependa economicamente. Há que se realçar, do mesmo modo, que não se observa no país a privação de liberdade de migrantes vinculada a sua condição migratória.

A realidade brasileira nos mostra, no entanto, que em grande medida, muitos avanços são, na prática cotidiana, ofuscados pelo aparato extremamente burocrático utilizado no tratamento de imigrantes no país. O que por vezes impede a aplicação adequada de normativa migratória, ou mesmo acaba por realçar as incoerências atuais

⁸ Cabe anotar que o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) de 2006, o Brasil assumiu o compromisso de incentivar, de maneira particular, a promoção de ações de educação em direitos humanos direcionadas para refugiados e estrangeiros em situação irregular no país, além do compromisso de promover a formação em direitos humanos para todo os que trabalham com a temática relacionada aos refugiados e estrangeiros em situação irregular.



da política migratória brasileira com a insistente permanência de uma legislação notoriamente descontextualizada, o Estatuto do Estrangeiro.

É importante retomar e ressaltar, no campo da legislação migratória brasileira, uma resistência em se aprovar projetos que esboçam progressos no que diz respeito a garantia de direitos de imigrantes no Brasil.

Evidencia-se um expressivo número de tentativas frustradas de aprovação de uma nova Lei de Imigração no Brasil desde a década de 1990. O atual Projeto de Lei nº 5.655/09 permanece estagnado no Congresso Nacional.

Em situação semelhante se encontra a proposta de “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante”, aprovada pelo Conselho Nacional de Imigração, aos 12 de maio de 2010. A mesma se encontra, ainda, pendente de aprovação para sua vigência.

Ademais, o Brasil é o único país dentre os quatro signatários do Pedido que não ratificou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias.

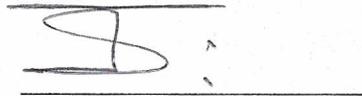
Tal resistência em aprovar progressos no que diz respeito a garantia de direitos de imigrantes no Brasil se reflete, muitas vezes, no tratamento inadequado para com estes mesmos imigrantes residentes no país. O Documento de manifesto dos imigrantes na V Marcha dos Migrantes, realizada na cidade de São Paulo na data de 4 de dezembro de 2011, evidencia os problemas enfrentados por muitos imigrantes. Destacamos:

Denunciamos a falta de clareza nos requisitos para a obtenção de documentos e acreditamos que a Polícia Federal, por ser um órgão de fiscalização e não de regulamentação, não deve ser o órgão responsável pelo atendimento aos imigrantes. Por esta razão, REIVINDICAMOS a implementação de uma Secretaria Nacional de Imigração como ente responsável pela gestão e direcionamento das políticas migratórias e a inclusão do tema nas pautas de reuniões das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais.

Neste sentido, o Brasil deve se questionar se efetivamente está cumprindo seu dever de garantir, com igualdade, os direitos da população imigrante residente no país, proporcionando, de maneira especial, uma interpretação ampla e protetora dos direitos dos meninos e meninas migrantes residentes em seu território.

O Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante espera ter alcançado contribuir, com o presente documento, para o avanço do importante debate a respeito reconhecimento de direitos humanos dos migrantes, sejam estes jovens, idosos ou adultos.

São Paulo, 16 de fevereiro de 2012



Paulo Illes

RG: 50.571.420-6 SSP/SP

Secretário Executivo - Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC)