

**O TEMA MIGRAÇÕES A PARTIR DOS DEBATES APRESENTADOS NOS
RELATÓRIOS DA 10ª CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA
E DO ADOLESCENTE E DA 12ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS
HUMANOS.**

THE TOPIC MIGRATIONS FROM THE DISCUSSIONS PRESENTED IN THE REPORTS
OF THE 10th NATIONAL CONFERENCE ON THE RIGHTS OF CHILDREN AND
ADOLESCENTS AND THE 12th NATIONAL CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS

Ismael Francisco de Souza¹
Johana Cabral²

RESUMO

O presente artigo realiza um estudo sobre a abrangência da temática migratória nos debates e deliberações travados nas Conferências Nacionais realizadas na área dos direitos humanos e dos direitos da criança e do adolescente. Tem por objetivos analisar as propostas de políticas públicas de proteção da pessoa migrante ou em condição de refúgio no Brasil, apresentadas pelos conselhos gestores na 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e na 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizadas conjuntamente entre os dias 24 e 29 de abril do ano de 2016. Para tanto, serão inicialmente desenvolvidos os delineamentos do Estado Democrático de Direito, adotado pela Constituição Federal de 1988. Em seguida, tratar-se-á da importância dos conselhos gestores enquanto espaço para a participação social e como meio para a formulação de políticas públicas. Por último, far-se-á a análise dos relatórios finais da 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, com o intuito de identificar as políticas públicas apresentadas e aprovadas pela plenária final, relativas à temática migratória. O método de procedimento foi o monográfico e o de abordagem, o dialético, utilizando-se, para tanto, da pesquisa documental e bibliográfica.

Palavras-chave: Conselhos Gestores. Estado Democrático de Direito. Migração. Políticas Públicas.

¹ Doutor em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul/Brasil, Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina, Graduado em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense, Líder do Grupo de pesquisa em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas. Professor Permanente do Programa de Mestrado em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense/Brasil. – UNESC. Email: ismaelsouza.sc@gmail.com

² Mestranda em Direitos Humanos e Sociedade do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Bacharel em Direito pela UNESC. Especialista em Direito Civil e em Direito Processual Civil pela Universidade Anhangüera – UNIDERP. Especialista em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas pela UNESC. Integrante do Núcleo de Pesquisa em Estado, Política e Direito – NUPED e do Núcleo de Pesquisa em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas, da UNESC. Taxista pelo Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Ensino Superior – PROSUC/CAPES e UNESC/PROPEX. Email: johanacabral712@hotmail.com

ABSTRACT

This article presents a study about the scope of the issue of migration in the debates and deliberations in the National Conferences taking place in the area of human rights and children and adolescents rights. My aim is to analyze the public policies proposals of protection of immigrants or refugees in Brazil presented by the managing councils during the 10th National Conference on the Rights of Children and Adolescents and during the 12th National Conference on Human Rights, which took place in April 24-29th, 2016. Therefore, I shall initially analyze the normative outlines of the Democratic State adopted by the Federal Constitution in 1988. Next, I will comment on the importance of the managing councils as a forum for social participation and as a means to create public policies. Finally, I shall analyze the final reports of the 10th National Conference on Children and Adolescents Rights and of the 12th National Conference on Human Rights, with the objective of identifying the public policies presented and approved by the final assembly, related to the issue of migration. The research method used was the monograph and the approach was the dialectic, which characterizes this work as a bibliographic and documental research.

Keywords: Managing Councils. Democratic State. Migration. Public Policies.

1. INTRODUÇÃO

Os movimentos migratórios estão cada vez mais intensos nos últimos anos. De acordo com o último relatório produzido pela Organização Internacional para as Migrações (IOM, em inglês), intitulado *World Migration Report 2018*, as estimativas atuais apontam a existência de 244 milhões de migrantes internacionais em nível mundial (representando 3,3% da população mundial) e mais de 22 milhões de pessoas na condição de refúgio. O número de deslocamentos internos gira em torno de 40 milhões, indicando que a mobilidade humana tem-se agigantado, sendo a temática desafiadora para os governos dos Estados, especialmente os que possuem uma política de acolhimento aos migrantes e refugiados, como é o caso do Brasil. O tema demanda o gerenciamento das fronteiras, a regulamentação da documentação e da condição jurídica do migrante, a integração dos migrantes na sociedade e, também, o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a assistência e proteção aos migrantes e refugiados (IOM, 2017).

A República Federativa do Brasil constitui-se, nos termos da Constituição Federal de 1988 (artigo 1º, *caput*), em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania (inciso I), a cidadania (inciso II), a dignidade da pessoa humana (inciso III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV) e o pluralismo político (inciso V).

Consoante o disposto no parágrafo único do artigo 1º da Magna Carta, “[t]odo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Tem-se, então, a previsão do paradigma participativo, o qual estimula a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações do Estado, nos três níveis de governo.

Deste modo, o que se extrai do disposto na CRFB/88 é que ela reconheceu a necessidade de novos instrumentos de participação democrática que pudessem responder à crise do paradigma representativo moderno e que pudessem concretizar a República Participativa. (VIEIRA, 2013, p. 199)

Cumprido destacar que a participação é conclamada tanto pelos regimes fascistas quanto pelos democráticos e que o nível de participação social divergirá de sociedade para sociedade, a depender do tipo de relações sociais que operam em seu interior. A participação social, como se verá mais adiante, pode se dar de forma direta ou semidireta (LIBERATI; CYRINO, 2003).

Dentre os instrumentos de participação direta no Brasil estão os conselhos gestores ou conselhos de direitos, a exemplo dos conselhos existentes na área da saúde, do direito da criança e do adolescente e dos direitos humanos. Tratam-se de órgãos colegiados, permanentes, de composição paritária e caráter deliberativo, que formulam as respectivas políticas públicas, bem como organizam conferências, em todas as esferas, convocando a sociedade para participar na discussão das questões e construção de propostas para as políticas necessárias.

A presente pesquisa objetiva, portanto, analisar as propostas de políticas públicas de proteção da pessoa migrante ou em condição de refúgio no Brasil, apresentadas pelos conselhos gestores e/ou aprovadas em plenária final na 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como na 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizadas conjuntamente entre os dias 24 e 29 de abril do ano de 2016.

2. DELINEAMENTOS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Existem diversas teorias que explicam sobre a origem ou o aparecimento do Estado. Sua denominação, do latim *status*, significa “estar firme”. Assim, para uma primeira corrente de autores, o Estado sempre existiu. Trata-se de um elemento universal na organização social humana visto que, desde a existência humana na terra, verifica-se a presença da organização

social, garantida de poder e com autoridade sobre o comportamento do povo. Já um segundo grupo defende que, durante determinado período, a sociedade humana existiu sem a presença do Estado. Para esses autores, o surgimento do Estado liga-se com a satisfação das necessidades sociais, de modo que sua formação não se dá de modo concomitante em todos os lugares, mas a partir das condições e necessidades de cada região. Por último, um terceiro grupo de autores argumenta que o Estado só existe enquanto sociedade política, com a presença de determinadas características, a exemplo da ideia de soberania (DALLARI, 2011).

Segundo Vieira (2013), o Estado é uma criação humana, artificial, da modernidade. A modernidade precisava de algo que a diferenciava da antiguidade, do medieval. É no tardo medieval que vão surgir os elementos estruturantes da modernidade. Ou seja, o Estado moderno, tal qual o conhecemos, surge ao final da chamada Idade Média. Até então, não havia a dicotomia entre público e privado. Assim, “[e]voluiu do primeiro estágio – Estado absolutista – passando pelo segundo – Estágio do liberalismo –, até alcançar o chamado estágio do Estado contemporâneo, com diversas categorias e faces.” (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 26). Para Bonavides (2001), ao Estado liberal sucedeu-lhe o Estado social e a este, há de suceder-lhe o Estado democrático-participativo.

Quanto às *notas características* do Estado Moderno, que muitos autores preferem denominar *elementos essenciais* por serem todos indispensáveis para a existência do Estado, existe uma grande diversidade de opiniões, tanto a respeito da identificação quanto do número. Assim é que SANTI ROMANO, entendendo que apenas a *soberania* e a *territorialidade* é que são peculiaridades do Estado, indica esses dois elementos. A maioria dos autores indica três elementos, embora diverjam quanto a eles. De maneira geral, costuma-se mencionar a existência de dois elementos *materiais*, o território e o povo, havendo grande variedade de opiniões sobre o terceiro elemento, que muitos denominam *formal*. O mais comum é a identificação desse último elemento com o poder ou alguma de suas expressões, como autoridade, governo ou soberania. (DALLARI, 2011, p. 78-79)

O autor aponta, ainda, que há a indicação de um quarto elemento: a finalidade. Defendido por Groppali, trata-se da ideia de que as pessoas só se integram numa ordem devido a um fim a se atingir. De igual modo, o Estado possui uma finalidade que lhe é própria, a qual, por sua vez, justifica sua existência (DALLARI, 2011).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu artigo 1º, *caput*, estabelece que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito. Segundo Silva (1988, p. 21), diferentemente da Constituição portuguesa, que instituiu o Estado de Direito Democrático, na Constituição brasileira, o termo democrático “[...] qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e,

pois, também, sobre a ordem jurídica. O Direito, imantado por esses valores, se enriquece do sentir popular e terá de ajustar-se ao interesse coletivo”. O Estado Democrático de Direito funda-se então no princípio da soberania popular, que demanda a efetiva participação do povo na gestão da coisa pública. “Para que um Estado seja democrático precisa atender à concepção dos valores fundamentais de certo povo numa época determinada.” (DALLARI, 2011, p. 302-303), sem esquecer-se de que os valores são variáveis e se modificam com o tempo. Trata-se, portanto, de uma participação que não se restringe ao âmbito representativo, que não se encerra no exercício do direito ao voto. Para Bonavides (2001), o sistema representativo nada mais é do que a banda podre e morta da Constituição, razão pela qual clama-se pela recuperação moral das instituições e das políticas governativas, bem como pela repolitização do princípio da legitimidade, o que, para o autor, só será possível através da democracia participativa.

A democracia que o Estado democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, II), em que o poder emana do povo, deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por seus representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes na sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício. (SILVA, 1988, p. 22)

Dallari (2011) sustenta que o Estado democrático é um ideal que pode ser atingido. No entanto, tal intento demanda o atendimento dos seguintes pressupostos: a eliminação da rigidez formal (ou seja, o Estado deve ser flexível); a supremacia da vontade do povo (uma vontade livremente formada e externada, sem coações ou restrições); a preservação da liberdade (aqui, no sentido de uma liberdade social, situada) e a preservação da igualdade (no sentido material, como a igualdade de possibilidades, de oportunidades). Desse modo, o Estado Democrático de Direito “[...] concretiza a democracia para além das meras regras procedimentais e eleitorais, pois vislumbra a importância da democracia como fundamental, tanto nos resultados obtidos quanto nos meios utilizados para o alcance desses resultados.” (VIEIRA, 2013, p. 187).

No que tange à supremacia da vontade do povo, “[s]aber quem é o povo tem enorme importância e atualidade nesta ocasião em que a soberania, clamando por socorro,

agoniza nos países do Terceiro Mundo.” (BONAVIDES, 2001, p. 26). É preciso fortalecer a democracia, fomentar os ideais democrático-participativos, consolidar a soberania popular.

O artigo 14 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto (o qual possui igual valor para todos e todas), bem como através do plebiscito, referendo e da iniciativa popular. Enquanto o primeiro consiste na chamada democracia representativa (que culmina na eleição dos representantes políticos), os três últimos constituem a chamada democracia semidireta. Em uma explicação sintetizada, no referendo, a população é consultada acerca de uma alteração legislativa, após a aprovação da proposição pelo Poder Legislativo. Nele, o povo referenda a proposta do legislativo, sanciona a lei. Já no plebiscito, a população é consultada antes da confecção da lei, determinando ou não a sua elaboração. Por sua vez, a iniciativa popular permite que determinado número de eleitores apresente um projeto de lei ou mesmo uma proposta de emenda à Constituição, dando início ao processo legislativo. Contudo, tanto o referendo quanto o plebiscito são de prerrogativa exclusiva do Poder Legislativo, não podendo o povo convocá-los. A iniciativa popular, por seu turno, estabelece exigências relativas ao número de subscritores, enfraquecendo sua utilização (VIEIRA, 2013). Bonavides (2001, p. 41) destaca que “[...] a aplicabilidade dessas técnicas tem sido bloqueada e negada ao povo, à nação, à soberania, por obra de um esbulho”. Esse esbulho é provocado pela ação das elites, dos que integram a chamada classe dominante (BONAVIDES, 2001). Ainda assim, a democracia semidireta é um poderoso instrumento de participação da população, “[...] rompendo com a concentração de decisões tão somente nas mãos do Estado, integrando a dinâmica do Estado Democrático de Direito.” (PAGANINI, 2016, p. 46).

Além das democracias representativa e semidireta, há uma terceira classificação, que merece cada vez mais consideração e aprimoramento, em razão de sua importância e eficiência. Trata-se da democracia participativa, prevista constitucionalmente (art. 204, II e 227, § 7º), que compreende a participação da população na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado. No Estado do tipo democrático-participativo, “[o] referencial da participação é a república como *res Populi*, a república como coisa coletiva, e não como forma de governo, apenas; [...]” (PILATI, 2012, p. 117). Ademais, a democracia participativa amplia os canais de participação, qualifica o exercício da cidadania e aproxima o Estado da sociedade. Portanto,

[c]om base no paradigma participativo da República Participativa, algumas práticas foram e estão sendo desenvolvidas a partir de previsão expressa no texto constitucional ou na legislação infraconstitucional, ou por iniciativa da Sociedade.

São exemplos: a) orçamento participativo; b) o procedimento participativo do estatuto da cidade; c) as audiências públicas; d) os conselhos de direitos, em suas várias modalidades: saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, meio ambiente, da juventude, de direitos humanos, etc. (VIEIRA, 2013, p. 183)

Segundo o autor, a democracia participativa consagra a sociedade como ator político e promove, a partir da realidade social, a reinvenção dos espaços de decisão democrática. O paradigma participativo não despreza a existência e importância da democracia representativa, apenas junta-se a ela enquanto espaço para o exercício da cidadania (VIEIRA, 2013). “Nessa seara é que se encontram os conselhos gestores de políticas públicas, possibilitando a efetividade de direitos por meio da participação da população sobre as demandas que ensejarão o planejamento das políticas públicas do Estado gestor.” (SOUZA, 2016, p. 84). Os conselhos gestores ou conselhos de direitos são, portanto, formas de participação direta da população na gestão do poder político. Eles permitem o diálogo entre a sociedade e o Estado, na consecução dos direitos sociais, e serão estudados a seguir.

3. CONSELHOS GESTORES, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Os conselhos gestores, corolários da democracia participativa, revelam-se poderosos instrumentos para a efetivação dos direitos consagrados pela Constituição Federal de 1988, a exemplo do direito à vida, saúde, educação, previdência, moradia, proteção à infância, trabalho, dentre outros direitos fundamentais e/ou sociais, os quais “[...] somente estarão assegurados e realizados através de certas ações, políticas e programas, sintetizados na expressão *políticas públicas*.” (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 85). São formados por representantes da sociedade civil e do poder público, revelando-se verdadeiros canais de participação e controle da população na gestão da coisa pública.

Os conselhos como formas de gestão da coisa pública foram defendidos por Hannah Arendt, ao analisar as revoluções francesa e americana assim como ao definir os espaços da ação coletiva entre o público e o privado. Para Arendt, os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. (GOHN, 2002, p. 10)

Desse modo, a primeira característica que importa destacar é que os conselhos gestores constituem espaços ou ferramentas para a promoção da participação social. A participação é definida por Gohn (2005) como um processo de vivência que produz significado e sentido a um grupo. Ela torna a sociedade protagonista de sua história. Promove

o desenvolvimento de uma consciência crítica, que retira o povo da alienação. A participação agrega força sociopolítica, gera novos valores e também nova cultura política, conduzindo, assim, à transformação social. “Esta participação com igualdade de poderes é inteiramente nova para o Estado, em especial para a Administração Pública, habituada à centralização das decisões e pelo uso descabido do argumento do poder discricionário mesmo em matéria de direitos humanos [...]” (ARZABE, 2001, p. 34). Segundo Wolkmer (2015, p. 238):

O que importa ter presente na reordenação política do espaço público, com o conseqüente processo de consolidação da democracia participativa de base, é descortinar uma nova sociedade pluralista marcada pela convivência dos conflitos e das diferenças, propiciando uma outra legitimidade embasada nas necessidades essenciais dos novos sujeitos coletivos.

Por sua vez, a segunda característica relevante é a de que os conselhos gestores são meios para a formulação e o controle das políticas públicas. “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 26). As políticas públicas objetivam à resolução de problemas coletivos a partir da implementação de um conjunto de planos e ações. Seu processo formativo compõe-se de cinco fases: percepção e definição dos problemas, inserção na agenda política, formulação, implementação e avaliação da respectiva política pública (SCHMIDT, 2008; SUBIRATS et al., 2008). Por isso, nada melhor do que ter a comunidade participando ativamente do processo, tanto na identificação dos problemas e necessidades que lhes atingem quanto na atuação, junto ao Estado, para a construção e o acompanhamento das políticas. “Rompe-se com a configuração mítica de que o Direito emana tão somente da norma cogente estatal, instaurando-se a ideia consensual do Direito como ‘acordo’, produto de necessidades, confrontos e reivindicações das forças sociais na arena política.” (WOLKMER, 2015, p. 239).

Considerando que os conselhos gestores são espaços para a participação social e meios para a formulação de políticas públicas e tendo em vista que, no terceiro momento do presente trabalho, serão analisados os relatórios de duas conferências importantes, especialmente quanto à possibilidade de contemplarem a temática migratória em seus âmbitos de discussão e atuação, cumpre apresentar, dentre os diversos conselhos gestores de políticas públicas que existem no Brasil hoje, os principais atributos dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos dos Direitos Humanos.

3.1 CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituídos no artigo 88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), integram as chamadas diretrizes da política de atendimento. Isso porque “[a] política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente está amparada por um conjunto de diretrizes que trouxeram um verdadeiro reordenamento institucional [...]” (CUSTÓDIO, 2009, p. 79), dando novo sentido e significado no trato com a infância no Brasil, não mais orientado pelo estigma da minoridade, tampouco pela centralização e verticalização das decisões. Assim, o respectivo inciso dispõe que são diretrizes da política de atendimento a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais”.

Embora o Estatuto não separe capítulo específico para desenvolver o tema, o inciso II do artigo 88 permite aduzir seus elementos principais: os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos colegiados criados por leis, existentes em todos os entes federativos, de formação paritária (com representantes do governo e da sociedade civil) e caráter deliberativo. Ou seja, “[a]o Conselho de Direito compete deliberar e controlar o conjunto de políticas públicas básicas, dos serviços especializados e de todas as ações governamentais e não governamentais direcionadas para o atendimento da criança e do adolescente.” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 147).

Nesse diapasão, a cada ente federativo competirá a formação do respectivo Conselho, da forma que melhor lhe aprouver, não havendo limitação quanto à quantificação de seus membros; há, apenas, a necessidade de garantir representação igualitária da sociedade civil organizada e do Poder Público, permitindo, assim, que as deliberações tenham cunho efetivamente democrático. (TAVARES, 2014, p. 447)

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), por exemplo, criado pela Lei nº 8.242/1991, compõe-se de 28 (vinte e oito) conselheiros titulares e 28 (vinte e oito) suplentes, dos quais 14 (quatorze) são representantes do Poder Executivo e 14 (quatorze) representantes de entidades não-governamentais que atuam com a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, em atividade de âmbito nacional. Respeita, portanto, o critério da composição paritária. Ele integra a estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e tem por competência, conforme o disposto no artigo 2º da Lei nº 8.242/1991: elaborar as normas

gerais da política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, com a fiscalização das ações de execução, mediante a observância das linhas de ação e diretrizes previstas nos artigos 87 e 88 do ECA (inciso I); zelar para que a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente seja aplicada (inciso II); apoiar os conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como os órgãos e entidades não-governamentais na efetivação dos princípios, diretrizes e direitos estabelecidos no ECA (inciso III); acompanhar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente (inciso VIII); acompanhar a elaboração e execução da proposta orçamentária da União (inciso IX); gerir o Fundo da Infância e Adolescência – FIA (inciso X), dentre outras. Portanto, em que pese não haver hierarquia entre as instâncias, verifica-se que “[a]o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA), compete a expedição de diretrizes que orientarão a ação dos conselhos estaduais e municipais.” (SOUZA, 2016, p. 87).

A organização interna dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente é definida por seus regimentos internos, quando não disposta já nas próprias leis de criação. A estrutura organizacional, com frequência, compõe-se de órgãos de natureza administrativa, a exemplo da Presidência, Vice-Presidência e das Secretarias, e órgãos de natureza deliberativa, que compreendem o Plenário, as Comissões Temáticas ou mesmo o Conselho de Administração do Fundo da Infância e da Adolescência (TAVARES, 2014).

Aos órgãos deliberativos incumbe o exercício das atividades típicas dos Conselhos dos Direitos, da forma a seguir: o Plenário é a instância máxima deliberativa, na medida em que todos os atos decisórios praticados pelos demais órgãos devem ser objeto de apreciação daquele; às Comissões Temáticas compete, como principais funções, o estudo e a discussão de temas específicos relacionados à matéria infanto-juvenil, com vista à futura deliberação do Plenário, ou, ainda, o exercício de atribuições específicas que, em razão de sua complexidade ou relevância, exigem maior carga de trabalho; finalmente, ao Conselho de Administração do Fundo da Infância e da Adolescência, quando existente, incumbe praticar todos os atos de gestão relacionados a tal instrumento, prestando, periodicamente, contas ao Plenário. (TAVARES, 2014, p. 450)

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente não se subordinam a nenhuma chefia ou órgão do Poder Executivo. São dotados de autonomia para o exercício de suas funções e as suas decisões, por serem de caráter deliberativo, vinculam a administração pública, que deverá atender aos seus comandos nos estritos limites da deliberação apresentada (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009). O artigo 89 do ECA dispõe que “[a] função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.”

Destaca-se, ainda, a realização das Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, inicialmente a cada dois anos (e a partir de 2011, a cada três), para avaliação das ações realizadas e elaboração de diretrizes de ação para os anos seguintes, momento em que se efetivam as participações. É nas conferências que se traçam os caminhos almejados para a política de atendimento e que se discutem as políticas públicas dos direitos da criança e do adolescente (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009; CONANDA, 2016).

A primeira Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi realizada em 1995 e, desde então, constitui-se em espaço para o exercício democrático por meio da abertura à participação social, incluindo a presença de crianças e adolescentes. A conferência nacional sucede as conferências municipais, estaduais e regionais, contemplando as propostas prioritárias apresentadas por cada Estado e pelo Distrito Federal, as quais serão analisadas e deliberadas. Assim, “[c]ada conferência tem seus temas, seus objetivos, seus resultados e o seu papel na luta pela efetiva implementação dos direitos infanto-juvenis.” (CONANDA, 2016, p. 2). As discussões e deliberações integram o relatório final da conferência, documento que servirá de base para o acompanhamento e controle da implementação das propostas aprovadas.

3.2 CONSELHOS DOS DIREITOS HUMANOS

Os Conselhos dos Direitos Humanos possuem atributos idênticos aos dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente: são órgãos deliberativos, autônomos, permanentes, de composição paritária e criados por lei nas três esferas da federação. Eles visam a promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil (BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos).

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos compõe-se de 11 (onze) representantes do poder público e 11 (onze) representantes da sociedade civil, conforme previsto na Lei nº 12.986/14. Vale pontuar que este conselho existe há 53 anos. Foi criado pela Lei nº 4.319/64, com a nomenclatura Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH). Em 2014, a Lei nº 12.986 transformou-o em Conselho Nacional dos Direitos Humanos, redesenhando sua estrutura organizacional e ampliando o espaço de participação social (BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos).

Além da atribuição de velar para que os poderes públicos, os particulares e os serviços de relevância pública respeitem os direitos humanos, é de competência do Conselho

Nacional dos Direitos Humanos, de acordo com o disposto no artigo 4º da Lei nº 12.986/14: a promoção de medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas violadoras dos direitos humanos (inciso I); a fiscalização da política nacional de direitos humanos, com a proposição e recomendação de diretrizes (inciso II); a articulação junto aos órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais encarregados pela proteção e defesa dos direitos humanos (inciso VI); a realização de estudos e pesquisas sobre direitos humanos e promoção de ações de divulgação da importância de se respeitarem esses direitos (inciso X), dentre outros.

A organização interna dos Conselhos dos Direitos Humanos também é definida por seus regimentos internos ou leis de criação. O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), por exemplo, é composto pelos seguintes órgãos: Plenário, Comissões, Subcomissões e Secretaria Executiva (artigo 7º da Lei nº 12.986/14). De igual modo, no CNDH, o exercício da função de conselheiro não é remunerado e constitui serviço de relevante interesse público (artigo 8º da Lei nº 12.986/14).

No que tange às conferências, elas ocorrem no âmbito Nacional, Estadual e Municipal, havendo ainda as conferências regionais e as conferências livres. Contudo, verifica-se que entre as duas últimas Conferências Nacionais de Direitos Humanos, houve um intervalo de 8 (oito) anos, espaçamento longo, que pode ser prejudicial em termos de planejamento das diretrizes e controle das políticas públicas.

4. A TEMÁTICA MIGRATÓRIA NOS RELATÓRIOS DA 10ª CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E DA 12ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

No presente tópico, passa-se à análise dos relatórios finais da 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, visando a identificar se a temática migratória foi contemplada nos debates e propostas de políticas apresentadas e aprovadas pela plenária final de cada conferência.

4.1 A 10ª CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aconteceu em Brasília, nos dias 24 a 27 de abril de 2016, mais especificamente no Centro Internacional

de Convenções do Brasil (CICB), juntamente com outras três conferências: a 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, a 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais e a 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Essas conferências, juntamente com a 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (que ocorreu nos dias 27 a 29 de abril de 2016, encerrando a semana), deram corpo às chamadas Conferências Conjuntas de Direitos Humanos.

O tema da 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi: “Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – Fortalecendo os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente” (CONANDA, 2016).

A X CNDCA teve como principal objetivo gerar discussões e propostas afim (sic) de implementar a política e o plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes a partir do fortalecimento do (sic) conselhos de direitos. Para alcançar esse objetivo, o Conanda aprovou o Documento Base da Conferência que orientou todo o processo municipal, estadual e nacional. O Documento Base da Conferência estabeleceu como prioridade, para alcançar o objetivo da Conferência, as discussões em torno de duas perguntas geradoras. A primeira pergunta “Quais as estratégias para garantir a Reforma Política dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente?” destacou a formulação de propostas voltadas para a garantia da autonomia política, administrativa e financeira dos Conselhos. A segunda pergunta geradora que subsidiou os debates do processo conferencial foi “Quais as fragilidades e as estratégias para a construção do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes?”, que buscou responder sobre as principais fragilidades e estratégicas (sic) para a construção e implementação do Plano Decenal. (CONANDA, 2016, p. 3)

A Política Nacional e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes são elementares e norteadores de todo o planejamento das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil. A gestão das políticas públicas depende diretamente da ação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, *locus* essencial para a participação da sociedade e de crianças e adolescentes. Torna-se indispensável, portanto, a promoção do fortalecimento dos conselhos, razão pela qual reputa-se relevante a temática escolhida para a 10ª Conferência.

A Resolução nº 166, de 5 de junho de 2014, do CONANDA, que instituiu a Comissão Organizadora da 10ª Conferência, assegurou a participação de crianças e adolescentes tanto na organização do evento quanto durante sua realização. Assim, a Comissão Organizadora contou com um grupo de 38 adolescentes, com representantes de cada unidade da Federação, além de representantes de outros segmentos, como: adolescentes em conflito com a lei, em situação de acolhimento institucional, indígena, quilombola, dentre

outros. Ao passo que, na realização da 10ª Conferência, as crianças e os adolescentes corresponderam a 1/3 (um terço) dos delegados, eleitos nas etapas estaduais para participar do evento nacional (CONANDA, 2016). O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente compreende que a participação democrática, social, inclui a escuta e consideração da opinião das próprias crianças e adolescentes, a quem as políticas e o propósito da conferência se destinam, fomentando neles o protagonismo social e político.

A 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente contou com seis eixos temáticos: reconhecimento das deliberações dos conselhos; participação de crianças e adolescentes nos espaços de mobilização, formulação, deliberação e acompanhamento das políticas públicas; representatividade e diversidade na composição dos conselhos; garantia de autonomia administrativa e financeira dos conselhos; estratégias para construção do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e estratégias para implementação do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Os trabalhos consistiram na realização de plenárias temáticas, plenárias de eixos e plenária final (CONANDA, 2016).

Nas plenárias temáticas, houve o debate acerca das propostas encaminhadas pelas conferências estaduais e a elaboração das propostas atinentes à Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nas plenárias de eixos, foram debatidas as propostas elaboradas pelas plenárias temáticas. Por fim, na plenária final, foram apreciadas e votadas as propostas oriundas das plenárias de eixos, encerrando-se o processo de debates (CONANDA, 2016).

Analisando todas as propostas encaminhadas pelas conferências estaduais e do Distrito Federal, bem como as aprovadas pela plenária final da 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, verifica-se que, a despeito da adequação às perguntas geradoras do Documento Base da Conferência (sobre as estratégias para garantir a reforma política dos Conselhos de Direitos e as fragilidades e estratégias para a construção do Plano Decenal), em nenhum momento foi realizada qualquer menção às situações de migração e/ou refúgio, mesmo quando consideradas a pluralidade de grupos. Portanto, das 59 (cinquenta e nove) propostas aprovadas pela plenária final da 10ª Conferência Nacional, nenhuma contempla a especificidade da criança e do adolescente migrante ou refugiado.

As palavras migrante ou imigrante aparecem apenas três vezes no documento e o termo refugiado é mencionado uma única vez, todos nos Anexos. Assim, na “Declaração pela absoluta prioridade da criança e do adolescente”, elaborada no Encontro pela absoluta prioridade da criança e do adolescente, que antecedeu a 10ª Conferência Nacional e contou

com a participação dos conselhos, organizações, redes, movimentos e outros grupos (Anexo 1), foi declarada, dentre outras:

[...] a implementação e o fortalecimento das políticas públicas de promoção da equidade, de forma a garantir a igualdade na diversidade, considerando as questões de gênero, racial e regional, para os povos indígenas, ciganos, ribeirinhos, quilombolas, **migrantes**, da floresta, do campo, de fronteiras, bem como para a população de rua, LGBT e com deficiência; (CONANDA, 2016, p. 53). (grifo nosso)

No Anexo 2, que traz o documento intitulado “G38 pelos direitos humanos”, elaborado pelo grupo do CONANDA, já mencionado anteriormente, composto por 27 adolescentes das unidades federativas e 11 adolescentes que representam outros segmentos plurais, tem-se:

Estamos aqui, inundados de expectativas pelas colocações a respeito de nossas bandeiras, em prol da absoluta prioridade de Criança e Adolescente. Somos motivados a cada encontro, a cada assembleia e reunião, para continuarmos firmes na luta pelos direitos humanos de TODOS: Negros, indígenas, ciganos, ribeirinhos, quilombolas, povos da floresta, do campo, das fronteiras, crianças e adolescentes em situação de rua, **migrantes**, LGBT, com deficiência e demais pluralidades que nosso país abrange. (CONANDA, 2016, p. 54). (grifo nosso)

Ainda no Anexo 7, que trata das “Orientações para a proteção integral de crianças e adolescentes na XCNDCA”, quando afirma sobre a possibilidade de livre manifestação de crianças e adolescentes e a garantia do recebimento de todas as informações necessárias à tomada de decisão, estabelece que “[...] deve-se levar em consideração a idade, seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, desejos, identidade de gênero, orientação sexual, etnia, cultura, religião, formação linguística, condições socioeconômica, status de refugiado ou imigrante, [...].” (CONANDA, 2016, p. 100).

Portanto, ainda que as demais políticas e propostas aprovadas pela plenária final da 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente beneficiem as crianças e os adolescentes que se encontrem no Brasil na condição de migrantes ou refugiados (uma vez que o Estatuto da Criança e do Adolescente aplica-se a todas as crianças e adolescentes, sem qualquer distinção), a temática migratória não integra o conteúdo das propostas encaminhadas pelos Estados, tampouco as acatadas pela plenária final, ficando limitada a três documentos que antecederam a semana da conferência, compondo os anexos.

4.2 A 12ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

A 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos ocorreu nos dias 27 a 29 de abril de 2016, encerrando as Conferências Nacionais Conjuntas de Direitos Humanos. Sua temática foi: “Direitos Humanos para Todas e Todos: Democracia, Justiça e Igualdade”. Essa conferência representou a primeira vez em que o processo conferencial se tornou de responsabilidade do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Enquanto a conferência anterior, realizada em 2008, visou à construção coletiva de “[...] um programa de ação do Poder Executivo Federal para as políticas públicas de direitos humanos.” (CNDH, 2016, p. 3), a 12ª Conferência Nacional objetivou a identificação dos caminhos que conduzirão à efetivação desses direitos mediante a elaboração de políticas públicas, consolidando as orientações do terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3).

Cabe destacar que, dos 1.577 delegadas e delegados, 100 foram representantes da 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; 100 da Terceira Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais; 100 da Quarta Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e 100 da Quarta Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Estes 400 participantes foram essenciais para trazer a transversalidade para um lugar de destaque no debate e, assim, traduzir o universo plural da diversidade para a linguagem de políticas de direitos humanos eficazes e eficientes. (CNDH, 2016, p. 7)

Conforme previsto no seu Regimento Interno (Resolução nº 3, de 21 de março de 2016), a 12ª Conferência Nacional contou com três eixos orientadores, os quais foram divididos em subeixos. O Eixo I, intitulado “Afirmção e fortalecimento da democracia”, conta com cinco subeixos: participação política; controle social das políticas públicas de direitos; liberdade de expressão e direito à comunicação; educação em direitos humanos; e pacto federativo e responsabilidades institucionais. O Eixo II, intitulado “Garantia e universalização de direitos”, apresenta também cinco subeixos: Sistema Nacional de Direitos Humanos para implementação da terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3); enfrentamento da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual, identidade de gênero e situação de vulnerabilidade; enfrentamento ao extermínio da juventude negra; enfrentamento à criminalização dos movimentos sociais e defesa dos direitos dos defensores de direitos humanos; e memória, verdade e justiça. Por fim, o Eixo III, intitulado “Promoção e consolidação da igualdade”, foi dividido em quatro subeixos: desenvolvimento e direitos humanos; compromissos institucionais com as políticas de reparação, ações afirmativas e promoção da igualdade; promoção dos direitos humanos

econômicos, sociais, culturais e ambientais; e estratégias de mobilização e promoção dos direitos humanos (CNDH, 2016).

A programação da conferência incluiu painéis temáticos de eixos, grupos de trabalho e plenária final. Assim, as propostas encaminhadas pelos Estados e Distrito Federal (debatidas e formuladas nas conferências que ocorreram nas etapas descentralizadas, com base nos eixos acima), foram sistematizadas e organizadas, conforme os 14 (quatorze) subeixos, para debate e deliberação nos também 14 (quatorze) Grupos de Trabalho – GTs. Pela metodologia de trabalho empregada, as propostas que contassem com 70% (setenta por cento) ou mais, de votos favoráveis nos GTs, eram “lidas para conhecimento” na plenária final. Já as propostas que obtivessem de 50% (cinquenta por cento) a 70% (setenta por cento) dos votos favoráveis nos GTs, eram “lidas e votadas na plenária final” (CNDH, 2016, p. 17).

Analizadas as propostas aprovadas pela plenária final da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (no total, quatrocentos e quarenta), verificou-se que a temática migratória foi contemplada em cada um de seus eixos, constando em 42 (quarenta e duas) propostas. A maioria delas inclui os migrantes e refugiados ao lado de outras minorias ou grupos vulneráveis, como: os povos tradicionais, crianças e adolescentes, povos indígenas, quilombolas, ciganos, população em situação de rua, população LGBT, pessoas idosas, população prisional e outros. Por sua vez, há propostas especificamente direcionadas aos migrantes e refugiados. Em razão da otimização de tempo e espaço, foram selecionadas apenas algumas, dentre estas últimas, consideradas relevantes para a construção de políticas públicas para migrantes e refugiados no país. Assim, do Eixo I – Afirmação e fortalecimento da democracia, Subeixo I (Participação política), destaca-se a proposta nº 15:

Garantir direitos políticos e de participação aos migrantes e aos refugiados regularizados no Brasil em todos os espaços públicos e acesso às ferramentas de participação popular e cidadã, assegurando a criação de espaços construtivos de políticas públicas integradas por migrantes e refugiados em âmbito municipal e estadual. (CNDH, 2016, p. 19)

Ainda no Eixo I, agora no Subeixo II (Controle social das políticas públicas de direitos humanos), a proposta de nº 28 busca “[c]riar e fortalecer os Comitês Estaduais de enfrentamento das ações de exploração sexual de crianças e adolescentes e tráfico de pessoas, imigrantes e refugiados, bem como as comissões estaduais para erradicação do trabalho escravo [...]” (CNDH, 2016, p. 25-26) e a de nº 32, “[g]arantir transparência e o acesso aos dados de órgãos públicos sobre a situação e número de migrantes, refugiados e trabalhadores encontrados em situação de trabalhos análogo ao de escravo para garantir o trabalho decente e

os direitos trabalhistas.” (CNDH, 2016, p. 26). Do Subeixo IV (Educação em direitos humanos), a proposta nº 20 visa a “[r]ecomendar ao Ministério da Educação a garantia do direito à educação, em todos os níveis, para migrantes e refugiados, e desenvolver o respeito a diversas nacionalidades e suas culturas. [...]” (CNDH, 2016, p. 33), permitindo que os imigrantes deem continuidade aos seus estudos no Brasil.

No Eixo II – Garantia e universalização de direitos, Subeixo I (Sistema Nacional de Direitos Humanos para implementação da terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos), a proposta nº 17 visa a:

Realizar levantamento emergencial prioritário da população em situação de rua, migrantes e refugiados e incluir estes grupos populacionais nos censos demográficos a partir de 2020, subsidiando a elaboração de políticas públicas para tais segmentos, assegurado orçamento próprio para tal. (CNDH, 2016, p. 43)

No subeixo II (Enfrentamento da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual, identidade de gênero e situação de vulnerabilidade), destaca-se a proposta nº 14, que objetiva “[c]riar, através do Ministério da Justiça, um modelo de delegacia de polícia federal especializada em demandas de jovens da diáspora.” (CNDH, 2016, p. 46).

Por fim, no Eixo III – Promoção e consolidação da igualdade, seleciona-se, do Subeixo III (Promoção dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais), a proposta nº 30, que visa a “[g]arantir e efetivar o cumprimento, pelas três esferas de governo, das políticas de atendimento já existentes, e implementação de novas políticas públicas para a garantia dos direitos humanos para migrantes e refugiados [...]” (CNDH, 2016, p. 68). Do Subeixo IV (Estratégias de mobilização e promoção dos direitos humanos), destaca-se a proposta de nº 20: “[e]stimular a criação de Centro de Referência e Acolhimento a Migrantes e Refugiados para garantir a implementação dos direitos humanos de migrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade.” (CNDH, 2016, p. 73).

Tais propostas tratam, portanto, do direito de participação aos migrantes e refugiados, da proteção contra a exploração, tráfico e trabalho escravo, da garantia do direito à educação e ao trabalho, bem como da efetivação e implementação de políticas públicas, visando ao respeito aos direitos humanos. As demais propostas aprovadas versam sobre: a democratização das formas de acesso e permanência de representantes de migrantes nos Conselhos; a elaboração de campanhas, nos meios de comunicação, que incluam temas de políticas sobre migrantes; a construção de práticas pedagógicas para a educação em direitos

humanos; a capacitação dos servidores públicos da administração direta e indireta, em todas as esferas, para realização de atendimento humanizado, respeitando os imigrantes e refugiados; a garantia de assistência à saúde e de atendimento domiciliar; a efetivação das políticas intersetoriais de inclusão para imigrantes, dentre outras (CNDH, 2016). A 12ª Conferência Nacional confirma que a temática migratória deve ingressar na agenda política nacional e compor as políticas públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, buscou-se analisar as propostas de políticas públicas para migrantes e refugiados no Brasil, apresentadas pelos conselhos gestores e/ou aprovadas pela plenária final da 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizadas conjuntamente entre os dias 24 e 29 de abril do ano de 2016, as quais integraram as Conferências Conjuntas de Direitos Humanos. A escolha dessas duas conferências se deu em razão da possibilidade de contemplarem a temática migratória em seus âmbitos deliberativos.

Em um primeiro momento, foram abordados os delineamentos do Estado Democrático de Direito, adotado pela Constituição Federal de 1988, o qual se funda no princípio da soberania popular, que assegura a participação do povo na gestão da coisa pública. Essa participação se efetiva através da democracia participativa, que compreende a participação da população na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado. Uma das formas de participação direta da população na gestão da coisa pública se dá com os conselhos gestores.

Na sequência, verificou-se que os conselhos, a exemplo dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos dos Direitos Humanos, são espaços de participação social e meios para a formulação de políticas públicas. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos dos Direitos Humanos possuem alguns atributos comuns: são órgãos colegiados, permanentes, autônomos, criados por lei, de caráter deliberativo e formação paritária (entre representantes do governo e da sociedade civil), existentes em todos os níveis federativos. Outra característica comum a ambos é a realização das Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais, momento em que ocorrem a avaliação das ações realizadas, a discussão e elaboração das diretrizes de ação, bem como a proposição de políticas públicas.

A análise dos relatórios finais das conferências permitiu concluir que a 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente não contemplou a temática migratória nem nas propostas encaminhadas pelos Estados, nem nas propostas aprovadas pela plenária final. Sua menção se deu apenas nos documentos elaborados em encontros que antecederam a semana da conferência, os quais compõem os anexos do documento final. Por sua vez, a 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos abordou a temática migratória em todos os seus eixos, versando sobre a participação, a proteção contra o tráfico e o trabalho escravo, o direito à educação, ao trabalho, o acesso à saúde, o direito ao respeito, e a implementação de políticas públicas que assegurem os direitos humanos de migrantes e refugiados.

REFERÊNCIAS

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Conselhos de direitos e formulação de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. p. 32-43.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 10jan. 2018.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências**. Diário Oficial [da] União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

_____. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. **Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm>. Acesso em: 24 jan. 2018.

_____. Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014. **Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12986.htm>. Acesso em: 27 jan. 2018.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. **Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

CNDH – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **XII Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Relatório Final. Brasília: 2016.

CONANDA – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Relatório da X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília: 2016.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da Criança e do Adolescente**. Criciúma: UNESC, 2009.

_____; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multidéia, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 7, p. 9-31, jan./jun. 2002.

IOM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2018**. Genebra: IOM, 2017.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PAGANINI, Juliana. **A cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma – SC no contexto da política nacional de assistência social**. 2016. 181 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2016.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307-2333

SILVA, José Afonso da. O Estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-34, jul./set. 1988.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Ismael Francisco de. **O Reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil**. 2016. 278 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. 1. ed. Barcelona: Ariel, 2008.

TAVARES, Patrícia. Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 442-465.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na República Participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde**. 2013. 540 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Submissão: 23.08.2018

Aprovação: 10.12.2018