



DOCUMENTOS TEMÁTICOS DA HABITAT III

2 – MIGRAÇÃO E REFUGIADOS EM ÁREAS URBANAS

Nova York, dia 3 de junho de 2015

(Versão não editada 2.0)





DOCUMENTO TEMÁTICO SOBRE MIGRAÇÃO E REFUGIADOS EM ÁREAS URBANAS

PALAVRAS-CHAVE

Migrantes, refugiados¹, indivíduos deslocados internamente, diáspora, resiliência, equidade, discriminação, marginalização, xenofobia, acesso à habitação adequada, sustento e serviços básicos.

PRINCIPAIS CONCEITOS

O objetivo deste documento temático é conscientizar sobre como o planejamento inclusivo diante de um contexto de rápida urbanização, migração e deslocamento – através da melhoria de direitos e da proteção para migrantes e refugiados, acesso aos serviços adequados, oportunidades, espaços e regulamentações lhes proporcione um ambiente mais favorável – pode maximizar as aptidões, recursos e criatividade dos migrantes e refugiados, de forma a impulsionar o desenvolvimento sustentável.

Os pilares centrais da Nova Agenda Urbana, que orientam assuntos tais como o planejamento e o desenho urbano, além dos quadros legais necessários para produzir resultados positivos à urbanização, também oferecem uma oportunidade de resposta às necessidades dos migrantes, deslocados e refugiados nas áreas urbanas. Neste sentido, a seção de Resumo Temático deste documento debate as estruturas nacionais legais e políticas necessárias para eliminar as vulnerabilidades e injustiças que enfrentam essas populações; a necessidade da integração da migração como relação direta com o planejamento do desenvolvimento; e vias para superar preocupações humanitárias e de desenvolvimento.

DADOS E FATOS IMPORTANTES

Mais de um bilhão de pessoas são migrantes, dos quais quase 250 milhões se encontram fora dos seus países de origem. Todos se mudaram em busca de oportunidades, muitos deles à procura de segurança longe da guerra, conflito, perseguição e desastres naturais.

Aproximadamente 37% da migração internacional ocorre entre países em desenvolvimento, enquanto perto de 40% dos migrantes internacionais deslocaram-se para um país vizinho dentro da sua região de origem.

¹ A Convenção de 1951 relacionada ao Estado dos Refugiados definiu REFUGIADO como sendo uma pessoa com um medo, bem fundamentado, de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a um grupo social ou político particular.



A maioria dos migrantes e populações deslocadas mudaram-se para áreas urbanas.² Quase todos os países são agora simultaneamente países de origem, trânsito e destino, sendo que a grande maioria dos mesmos abrangem obrigações legais internacionais para proteger os refugiados. Acredita-se que cerca de 60% do total de 14,4 milhões de refugiados³ e 80% dos 38 milhões de deslocados internos (em inglês, *Internally Displaced Persons* - IDPs)⁴ vivam em áreas urbanas como consequência de conflitos, entre outros motivos.

Os movimentos migratórios mistos continuam a crescer em escala e complexidade. Aqueles que fogem do conflito e da perseguição são apanhados em situações precárias. Identificar os que têm um direito legítimo ao auxílio internacional, ou outras necessidades básicas de proteção, tem se tornado cada vez mais difícil devido às diferentes e variadas motivações para o deslocamento e à possível mudança de estatuto jurídico, que pode eventualmente mudar durante o trânsito do refugiado.

A proporção de refugiados que vivem em áreas urbanas em relação ao número total de refugiados aumentou em 8% nos últimos três anos. Além disso, estima-se que 45% dos refugiados se encontrem em situações prolongadas de deslocamento.⁵ Relativamente aos IDPs (sigla em inglês, *Internally Displaced Persons*), calcula-se que muitos vivem deslocados por dez anos ou mais, em cerca de 90% dos 60 países e territórios monitorados pelo IDMC (The Internal Displacement Monitoring Centre, sigla em inglês) em 2014.⁶

RESUMO DO TEMA

Frequentemente, os países destinatários, de acordo com as suas obrigações internacionais, carecem de quadros, jurídico e político transigentes, que permitam a liberdade de movimentos e o direito ao trabalho, por exemplo. Muitos migrantes e refugiados são obrigados por lei ou circunstância a viverem segregados, expostos e propensos a perigos em áreas residenciais mal conservadas. Os que não dispõem de documentos legalizados estão vulneráveis ao abuso, exploração, prisão, detenção, restritos em sua mobilidade e com sérias dificuldades ao acesso à justiça, sustento, habitação adequada e serviços, tais como saúde e educação. Mesmo sem os entraves legais, a falta de informação, os procedimentos burocráticos, as barreiras de linguagem e normas frequentemente se combinam, dificultando aos migrantes e refugiados o acesso a esses direitos, serviços e oportunidades e, por sua vez, impedindo a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável das cidades anfitriãs.

As restrições legais e sociais, assim como a discriminação econômica e racial, têm frequentemente impacto negativo sobre a capacidade dos migrantes, IDPs e refugiados para acederem às oportunidades econômicas. As administrações das cidades anfitriãs devem trabalhar com parceiros que incluam interessados para garantir o acesso às ferramentas necessárias para promover meios de

² Relatório da Migração Mundial da Organização Internacional para as Migrações – OIM (2015, prestes a ser publicado).

³ O número de refugiados mencionado neste parágrafo não inclui os 5,1 milhões de refugiados registrados na Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente - UNRWA, sigla em inglês.

⁴ O número total do Centro de Monitoramento do Deslocamento Interno (em inglês, Internal Displacement Monitoring Centre - IDMC) inclui apenas uma estimativa das pessoas deslocadas que vivem fora dos campos (incluindo tanto o meio rural como urbano).

⁵ Definição: mínimo de 25,000 pessoas deslocadas durante cinco anos.

⁶ O IDMC GO não se focou na apropriação de terras, olhando para as expulsões apenas como uma causa do deslocamento secundário.



subsistência. Este procedimento deve ser feito de forma a apoiar e a criar ligação com a economia local.

Os migrantes e refugiados contribuem para o tecido social, econômico e cultural das suas comunidades de acolhimento, embora sejam frequentemente vistos como um fardo ao invés de ativos. Estudos confirmam que a migração impulsiona o mercado de trabalho e gera nova procura por produtos e serviços, ao mesmo tempo em que contribui para o progresso que propulsiona os centros urbanos.⁷ Os migrantes e refugiados podem tornar-se personagens-chave no crescimento e desenvolvimento das cidades através da resiliência, atuando como pontes entre as cidades de origem e as cidades de acolhimento, com aptidões e recursos válidos, operando como negociantes transnacionais, parceiros de negócios, filantropos e investidores.

Há uma crescente atenção internacional sobre a urbanização e as estratégias locais para o desenvolvimento sustentável. O Marco de Sendai (para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030) refletiu uma necessidade mais urgente para ações mobilizadoras, de forma a prevenir a criação de novos riscos, reduzir o impacto dos perigos e agilizar a recuperação depois dos desastres. As nações reconheceram que as populações móveis, se bem governadas, contribuem para a resiliência das comunidades e sociedades, e os seus conhecimentos, aptidões e capacidades podem ser úteis no desenvolvimento e implementação dos planos de redução de riscos.

Os migrantes e refugiados, particularmente os que se encontram em situações irregulares, são frequentemente remetidos para a invisibilidade, devido ao seu status legal, barreiras de linguagem, marginalização e restrição de oportunidades de participação na sociedade. A sua contagem é meramente estimativa, resultando no seu afastamento da política ou dos processos deliberativos.

A integração das questões relacionadas com a migração no desenvolvimento de soluções de planeamento a nível local, nacional e global, oferece respostas sustentáveis a situações de grande escala e a deslocamentos prolongados, promovendo também benefícios para outros deslocados, assim como para as suas sociedades anfitriãs. Os ambientes urbanos oferecem a possibilidade de maiores oportunidades de integração econômica e autossuficiência para migrantes e refugiados e, potencialmente, podem ainda oferecer uma alternativa de integração local para retornarem.

Um número crescente de cidades está começando a integrar políticas de migração em iniciativas de planeamento e desenvolvimento urbano. Apesar disto, as cidades são confrontadas com obstáculos significativos que vão desde a escassez de recursos até à falta de coordenação efetiva e eficiente com as autoridades locais e outras partes interessadas em aproveitar este potencial.

Sem o planeamento para a migração e o deslocamento, o planeamento urbano das cidades carece da abordagem prática necessária para encarar os desafios que os municípios enfrentam. Em muitas cidades-destino, a urbanização genérica, modelo dos últimos quarenta anos, tem fomentado a segregação ao invés da integração. Conforme as cidades vão crescendo, devido à migração, elas devem ser planejadas de forma a adotar a “criação de espaços” para todos os moradores, migrantes, refugiados e IDPs incluídos.⁸ Esquematizar uma urbanização inclui planeamento espacial, assim

⁷ OECD Debates sobre Política Migratória (maio de 2014).

⁸ Thouez, UNITAR (2015, a editar brevemente).



como planificação regulamentar para eliminar as barreiras práticas e legais que impedem a participação total dos migrantes e refugiados no sistema econômico urbano.

A grande maioria dos municípios não está envolvida na política migratória e tem pouco contato com as instituições que deveriam apoiá-los com a proficiência requerida. A inclusão de assuntos como a migração e o deslocamento no planejamento urbano ajudará as cidades a terem uma melhor capacidade de resposta aos desafios físicos, sociais e econômicos que são parte integrante e crescente do século XXI.

Os Estados têm a responsabilidade de proteger todos os indivíduos no seu próprio território e devem trabalhar para encontrarem soluções duradouras. Contudo, em situações que envolvam grandes fluxos de populações itinerantes, os Estados têm muitas vezes uma maior necessidade de apoio para cumprirem essa responsabilidade.

As preocupações humanitárias e de desenvolvimento são, em grande parte, consideradas separadamente e descontextualizadas. Existe uma clara e evidente relação entre emergência, reabilitação e desenvolvimento, sendo a migração e o deslocamento elementos-chave e relevantes entre tudo isso. A comunidade internacional reconhece que a assistência a emergências deve ser prestada de forma a que sustente o desenvolvimento ao longo prazo para garantir uma transição suave desde o auxílio até à reabilitação. Ao mesmo tempo, o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável são essenciais para a prevenção do estado de alerta e da resiliência contra desastres naturais e outras emergências. A integração da migração e a preocupação na prevenção e resposta a desastres criam a ligação indispensável entre a assistência humanitária e desenvolvimento.

PRINCIPAIS MOTIVOS PARA A AÇÃO

A Nova Agenda Urbana representa uma oportunidade de resposta às necessidades da população itinerante nas áreas urbanas através da adoção de um modelo de urbanização inclusivo que tem em conta movimentos de populações; promove e protege os direitos de todos os indivíduos, com base nas suas capacidades; e responde às preocupações humanitárias e de desenvolvimento sinergicamente.

Planejando movimentos populacionais

Planejar e gerir de forma eficaz migrações e deslocamentos é crucial para promover cidades produtivas, socialmente inclusivas, resilientes e sustentáveis:

As políticas de desenvolvimento urbano devem incorporar, com base na sua localização, uma compreensão apropriada da migração potencial, deslocamento e padrões de povoamento, exposição a riscos locais e fatores de vulnerabilidade.

Os planos de contingência e preparação nas áreas urbanas são essenciais neste contexto, incluindo a avaliação dos quadros político e legal nacionais e da capacidade das comunidades, a economia, a infraestrutura, organizações administrativas, sistemas de prestação de serviços, alojamento, terra e outros recursos para incorporar populações recém-chegadas.



É também fundamental capacitar agentes locais para coleta de dados robustos, desagregados para identificar os desafios da proteção, incluindo a discriminação, de forma a informar o planejamento e desenvolvimento urbano. Ter conhecimento sobre onde estão e quem são os migrantes e os refugiados, e trazer à luz problemas inerentes a eles, requer abordagens criativas para desenvolver registros, o monitoramento da documentação e da proteção, apoio e serviços.

O planejamento urbano para redução de riscos e desastres deve preparar para qualquer impacto adverso potencial em termos de migração indusida e deslocamentos em áreas urbanas, em especial aquelas propensas a riscos ou limitadas por uma oferta em alojamentos e água e saneamento inadequados.

Documentar e promover boas práticas é essencial para o modelo de urbanização inclusiva. Enquanto avançamos, devemos encontrar formas de apreender e assegurar que a nova agenda urbana replique ideias novas e inovadoras e boas práticas. Por exemplo, as organizações humanitárias e de desenvolvimento, universidades e outros parceiros devem continuar de desenvolver pesquisas sobre o impacto de migrantes e refugiados nas economias locais.

Em situações de deslocamento, alternativas aos campos devem ser, quando possível, privilegiadas. As autoridades nacionais e locais devem ser apoiadas ao receberem deslocados em áreas urbanas, reconhecendo as vulnerabilidades e contribuições dos mesmos, considerando a capacidade de absorção dos bairros e cidades anfitriãs.

Reforçar a participação e o empoderamento

A nova agenda urbana deve, em todas as circunstâncias, abarcar estratégias para o empoderamento político, social e econômico das pessoas. Demasiadas vezes, migrantes, refugiados e IDPs não são levados em consideração no desenvolvimento urbano, resultando assim num desenvolvimento que marginaliza e discrimina ainda mais aqueles que mais precisam de proteção:

As autoridades locais e demais atores devem garantir a participação livre, ativa e significativa dos migrantes, refugiados e IDPs nos processos de tomada de decisão e no desenvolvimento espacial e urbano. Por exemplo, esses grupos devem ser incluídos nas estratégias e planos de ação relevantes, a nível nacional, como projetos de oferta de habitação pública ou estratégias nacionais para combater o racismo e a xenofobia.

A liberdade de expressão e de reunião, o direito à informação, consulta e participação nos processos de tomada de decisão e o direito de voto – para citar alguns – também são cruciais para o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.

Uma abordagem de direitos humanos na urbanização apontará para as necessidades de todos os migrantes e populações itinerantes, incluindo refugiados, vítimas de tráfico, deslocados internos e menores desacompanhados, por exemplo, no âmbito da prestação de serviços de saúde, educação, ou alojamento.

Migrantes, refugiados e IDPs não devem ser vistos como meros receptores de ajuda e caridade, mas como detentores de direitos, colaboradores e parceiros no desenvolvimento das cidades. Se devidamente empoderados, os migrantes e refugiados podem gerar um impulso considerável para as economias locais através da criação de empregos e propulsão do crescimento. As autoridades locais e outros atores devem, por isso, aproveitar e maximizar as aptidões, produtividade e experiência que



os migrantes e deslocados trazem às suas comunidades de acolhimento.

A discriminação é, para os migrantes e refugiados, um obstáculo significativo para o total desenvolvimento do seu potencial. A nova agenda urbana deve, portanto, lidar com a postura por vezes hostil de muitos governos e comunidades locais contra os migrantes, a população urbana de baixa renda e aqueles do setor informal, especialmente em tempos de dificuldades econômicas. A falta de procedimentos inclusivos é, muitas das vezes, reforçada por práticas discriminatórias, tanto oficiais como *de facto*.

Construindo parcerias fortes

Aproveitar o potencial positivo dos migrantes e refugiados assim como abordar as implicações das deslocações de populações requer parcerias reforçadas entre atores globais, nacionais, locais, humanitários e de desenvolvimento, e os próprios migrantes e refugiados:

A nossa principal responsabilidade coletiva deve ser uma maior eficiência e eficácia, por meio de uma coordenação estreita das ligações entre as intervenções humanitárias e de planejamento para um desenvolvimento mais amplo, de forma a construir meios de subsistência sustentáveis em bairros afetados por migrações. Devemos evitar estruturas paralelas para os migrantes e refugiados e construir e apoiar o que existe no local. Isto requer coordenação efetiva de parcerias estratégicas e criativas entre governos, sociedade civil, setor privado, meio acadêmico, organizações comunitárias e humanitárias e parceiros de desenvolvimento.

PLATFORMAS E PROJETOS

Os procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos são especialistas independentes mandatados para informar e aconselhar sobre os direitos humanos de uma perspectiva temática, incluindo:

Relator especial sobre as pessoas internamente deslocadas

Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/IDPersonsIndex.aspx>>

(Ver o relatório apresentado à Assembleia Geral sobre soluções sustentáveis para os IDPs no espaço urbano, A/69/295, <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Annual.aspx>>).

Relator especial sobre os direitos humanos dos migrantes

Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>>

O Grupo Global de Migração (GMG, sigla em inglês) é um grupo interagencial que reúne chefes de agências para promover uma aplicação mais ampla de todos os instrumentos e normas relevantes, nacionais e regionais relacionados com a migração, e para encorajar a adoção de abordagens mais coerentes, coordenadas e abrangentes no que se refere à questão da migração internacional. O GMG está particularmente preocupado com o melhoramento da eficácia geral dos seus membros e de outras partes interessadas aproveitando as oportunidades e respondendo aos desafios apresentados pela migração internacional.



O Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento (GFMD, sigla em inglês) é um processo voluntário, informal e liderado pelo governo, aberto a todos os Estados Membros e Observadores das Nações Unidas, para promover o entendimento e a cooperação no reforço mútuo das relações entre migração e desenvolvimento e fomentar resultados práticos e orientados para ação.

Equipe de Trabalho sobre Refugiados Urbanos: Formado em 2012, a Equipe de Trabalho sobre Refugiados Urbanos (URTT, sigla em inglês) é uma rede da ACNUR e ONGs que trabalham para fortalecer o compromisso e a colaboração nas áreas urbanas, incluindo a Série de Seminários Web URTT, a promoção da aprendizagem através do Programa de Aprendizagem para os Refugiados Urbanos (URLP, sigla em inglês) e a aplicação de boas práticas nas áreas urbanas através do website <www.urbangoodpractices.org>, recurso muito valioso, que oferece centenas de boas práticas desde alojamentos urbanos a ferramentas e orientação.

A Conferência da OIM sobre Migrantes e Cidades (CMC, sigla em inglês) acontecerá nos dias 26 e 27 de outubro de 2015, em Genebra, dentro do quadro do Diálogo Internacional sobre Migrações (IDM, sigla em inglês), principal fórum da Organização para o diálogo sobre políticas de migração. A Conferência visa proporcionar aos prefeitos e autoridades locais a oportunidade de terem uma voz na governança da migração e, assim, reuni-los com as autoridades nacionais para debater, pela primeira vez em um fórum de política global (IDM), a questão da gestão da mobilidade a nível local, avançando o discurso do bem-estar socioeconômico dos migrantes e a sua inclusão nas comunidades e sociedades em que vivem.

O Segundo Fórum de Prefeitos sobre Mobilidade, Migração e Desenvolvimento ocorrerá em Quito, no Equador, nos dias 10 e 11 de novembro de 2015, sendo uma iniciativa liderada pelas cidades, que convoca Prefeitos de todo o mundo para traçar estratégias sobre trabalho coletivo, engajamento político e de obtenção de apoio para suas políticas e atividades relacionadas à promoção do desenvolvimento econômico e proteção dos direitos humanos num contexto de diversidade, urbanização e mobilidade humana. O Fórum de Quito incidirá sobre a liderança da cidade na implementação de metas de desenvolvimento relacionadas com a migração no novo quadro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O Fórum de Prefeitos anual é apoiado pelo Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa (UNITAR), o Projeto KNOMAD [sigla em inglês, Parceria de Conhecimento Global sobre Migração e Desenvolvimento] do Banco Mundial, a Iniciativa Conjunta sobre Migração e Desenvolvimento, além de outros parceiros internacionais, regionais e locais.

Política de Proteção de Refugiados e Soluções em Áreas Urbanas⁹: publicada em 2009, a Política visa garantir que as cidades sejam reconhecidas como locais válidos para a residência e o exercício de direitos legítimos dos refugiados.

Diretiva ACNUR sobre Alternativas aos Campos¹⁰: publicada em Julho de 2014, a Diretiva reforça os princípios políticos dos refugiados urbanos e procura fugir à resposta tradicional baseada em campos, ao mesmo tempo em que possibilita aos refugiados viverem legal, pacífica e independentemente nas suas comunidades, responsabilizando-se pelas suas próprias famílias. A Diretiva promove abordagens operacionais sustentáveis, que se constroem sobre recursos e capacidades dos refugiados e promove sinergias entre o desenvolvimento nacional e local, infraestruturas e sistemas de fornecimento de serviços.

⁹ Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html>>.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/5423ded84.pdf>>.



Relatório de Migração Mundial 2015 – Migrantes e Cidades: Novas Parcerias para Administrar a Mobilidade analisará as complexas dinâmicas entre migrantes e cidades e as novas parcerias que se formam a nível local entre migrantes, administração local, sociedade civil e setor privado, de forma a administrar cidades altamente móveis e diversas. Demonstrará várias iniciativas locais para criar ambientes inclusivos para os migrantes e oferecerá opções políticas para criar uma “estrutura de oportunidades” para maximizar os benefícios da migração urbana.

Iniciativa de Migrantes em Países em Crise (MICIC, sigla em inglês) é uma diligência liderada por governos com o objetivo de melhorar a possibilidade dos Estados e de outros parceiros para se prepararem e responderem às necessidades dos migrantes presos em países em situações de crise aguda, como resultado de conflitos ou desastres naturais, incluindo a proteção da sua dignidade e aliviando o seu sofrimento. Através de um processo de consultas amplo e inclusivo, a iniciativa tem como objetivo produzir um conjunto de diretrizes e princípios voluntários, que definem os papéis e responsabilidades dos diferentes atores perante os migrantes nos países em crise, compilando boas práticas na preparação, resposta e abordagem às consequências a longo prazo de tais situações.

A Solução Aliança (Solution Alliance) procura promover e permitir a transição para as pessoas deslocadas longe de dependência, para uma maior resiliência, autossuficiência e desenvolvimento. A Aliança funciona através de uma agenda política, incluindo a agenda de desenvolvimento pós-2015 e do processo New Deal para reconhecer o refúgio como um desafio de desenvolvimento, assim como uma questão humanitária e de proteção para garantir que um grupo diversificado e crescente de parceiros forme uma rede vibrante que maximiza o impacto de seus esforços individuais com base em princípios e objetivos da Aliança.

Os Documentos Temáticos Habitat III foram preparados pelo Grupo de Trabalho do Habitat III das Nações Unidas, uma força-tarefa das agências e programas da ONU que trabalham juntos para a elaboração da Nova Agenda Urbana. Os Documentos Temáticos foram finalizados durante a oficina de escrita do Grupo de Trabalho da ONU em Nova York, de 26 à 29 de maio de 2015.

Este Documento Temático foi co-liderado pelo ACNUR, OIM OHCHR, com contribuições de UNITAR, UNDESA, FAO, UN-Habitat e UNFPA.

Documento traduzido livremente por Ana Magalhães, através da plataforma UNV online (www.onlinevolunteering.org). Revisão técnica gentilmente realizada por Pedro Paulo Machado Bastos (INCT Observatório das Metrôpoles – Rio de Janeiro) e Larissa Andrade (ONU-Habitat).