

1ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO

Maio 2014 - São Paulo, Brasil

TEXTO BASE
1ª COMIGRAR

DOCUMENTO DE REFERÊNCIA

MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

José Eduardo Cardozo

SECRETÁRIO NACIONAL DE JUSTIÇA

Paulo Abrão Pires Júnior

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE ESTRANGEIROS

João Guilherme Granja

ELABORAÇÃO:

João Guilherme Granja, Diretor do Departamento de Estrangeiros

REVISÃO & DESENHO GRÁFICO:

Jana Petaccia, Assessora do Gabinete do Departamento de Estrangeiros

Ofélia Ferreira da Silva, consultora

COLABORAÇÃO e APOIO:

Organização Internacional para as Migrações (IOM-OIM)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Brasília, Janeiro 2014

comigrar@migrantes.gov.br

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Anexo II, 3º andar, sala 301B CEP 70064-900 Brasília/DF.

ÍNDICE

1. CONFERÊNCIAS NACIONAIS NO BRASIL E MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL.....	01
2. EIXOS DE CONVERGÊNCIA E SISTEMATIZAÇÃO.....	06
3. RENOVAR O CONVITE.....	10
4. REFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS PARA O APROFUNDAMENTO.....	11



CONFERÊNCIAS NACIONAIS NO BRASIL E MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL

1. Processos estruturados de consulta e de escuta públicas são praticados há décadas no Brasil e uma primeira Conferência Nacional sobre o tema da Saúde havia sido convocada ainda nos anos 1940. Essa prática se consolidou com a Constituição Federal de 1988 e, ao longo dos últimos 10 anos, dezenas de Conferências Nacionais foram realizadas. Em várias delas, o tema das migrações internacionais chegou a ser tangenciado, o que mostra como o fenômeno da mobilidade humana é transversal a diversos debates sociais. Por outro lado, identifica-se facilmente um vazio que acompanha a própria história recente das políticas migratórias no país e uma criticável invisibilidade das populações migrantes, predominante até há pouco tempo.
2. As Conferências Nacionais tomam muitas formas e assumem para si uma variedade de compromissos. Em muitas delas se discute e propõe a formulação de Planos e Políticas Públicas para um determinado setor, enquanto em outras são captadas as principais demandas feitas por um segmento social afetado em uma matéria. As conferências são estratégicas para colocar um tema, assunto ou problema em evidência na agenda política nacional, e cada Conferência Nacional é invariavelmente um ponto de transformação no modo como o Estado se relaciona com a sociedade em um dado enfoque.
3. Para a temática migratória, o período recente sinaliza uma dessas transformações, fundada na necessidade de avaliação e reformulação das práticas do Estado com relação aos variados aspectos das migrações do país. Trata-se mesmo de reposicionar a pauta migratória, permitindo que novos temas, novas demandas e novos sujeitos sejam escutados e influenciem os rumos das políticas públicas.

4. Além disso, é preciso valorizar a experiência migrante como peça central para a elaboração de políticas. No centro dessas políticas encontram-se novos objetivos: a rápida e sustentável inserção social da pessoa migrante, a incorporação da realidade migratória na rotina dos prestadores de serviços públicos, a escuta dos migrantes brasileiros no exterior e o desenvolvimento de ferramentas mais efetivas para intervir nos complexos cenários propiciados pelas novas realidades migratórias. Nesse quadro, a proteção dos direitos humanos, o melhor aproveitamento das competências e vocações de cada sujeito e o desenvolvimento dessas potencialidades sob condições isonômicas passam a ser referências de ação.

A CONFERÊNCIA

5. A primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (1ª COMIGRAR) é um processo de participação cidadã proposto conjuntamente pelo Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho e Emprego, órgãos do Governo Federal diretamente envolvidos com as políticas brasileiras voltadas às pessoas migrantes. Essa proposta de participação é realizada a partir do protagonismo da sociedade, especialmente dos movimentos de migrantes, das entidades da sociedade civil dedicadas ao tema, das comunidades de imigrantes instaladas no Brasil e das comunidades de migrantes brasileiros nos diversos pontos do mundo.
6. Nosso foco e diretiva para esta primeira Conferência é a construção e o reconhecimento de direitos, a incorporação da realidade migratória à rotina dos diversos serviços públicos em todos os níveis federativos, o refinamento e qualificação dos serviços migratórios prestados pelo país, a ampliação desses serviços, o aprofundamento dos diagnósticos relacionados às demandas e anseios das comunidades migrantes no país e comunidades brasileiras no exterior, a criação de mecanismos para prevenir e abordar graves violações de direitos da pessoa migrante, a obtenção de subsídios para viabilizar a prestação de mais e melhores serviços públicos nesse âmbito, a eliminação de barreiras de acesso, a propositura de estratégias para atendimento igualitário nos moldes da Constituição Federal, o fortalecimento dos institutos protetivos do refúgio, do asilo, da proteção do apátrida, bem como de outras formas de proteção humanitária, além do aprimoramento de uma governança institucionalizada para políticas que favoreçam a rápida inserção da pessoa migrante no Brasil, do emigrante brasileiro retornado, do recém-naturalizado, bem como da manutenção dos vínculos de pertinência e cidadania do brasileiro migrante no mundo.

7. Dentro desse panorama estão necessariamente envolvidos os segmentos governamentais locais, os estados e municípios, com destaque para aquelas regiões com fluxos migratórios expressivos, seja por sua característica demográfica de grande metrópole, como São Paulo e Rio de Janeiro, seja por sua localização geográfica fronteiriça, a exemplo de Foz do Iguaçu, ou relevância como ponto de mobilidade na região sul-americana, como a cidade de Manaus.
8. Para agregar essas dimensões, a COMIGRAR se desenha a partir de uma série de eventos preparatórios, em todo o país e fora dele, que convergirão no evento nacional que se realizará no mês de maio de 2014, na cidade de São Paulo. O funcionamento dessas etapas, as regras para eleição de representantes e os processos de sistematização de propostas estão detalhado no documento “Guia Metodológico da COMIGRAR”.

A NATUREZA DOS DEBATES DA COMIGRAR

9. O conteúdo dos debates em torno do enfoque dado acima não está pré-condicionado nem possui qualquer limitação. O presente documento serve como apresentação e referência sobre alguns dos temas recorrentes nas discussões sobre a mudança nas políticas para migrantes, bem como dos cinco eixos de sistematização dos debates a ser feita pela Coordenação da COMIGRAR. Essa sistematização final será apenas um dos produtos da Conferência, um dos vários olhares possíveis sobre o processo desenvolvido e uma das formas de acompanhamento social posterior ao evento principal da Conferência.
10. Tudo o que for produzido servirá como material consultivo e fonte de referência para a formulação, condução e avaliação das políticas públicas e dos planos que afetam direta ou indiretamente as pessoas migrantes. Além disso, esse material aprofundará a compreensão sobre como novas políticas devem ser desenhadas para abarcar a diversidade dos cenários migratórios vividos pelo Brasil no presente e no futuro.

A PARTICIPAÇÃO

11. A diversidade é elemento fundamental do debate. Não existem restrições à participação, nem de nacionalidade, nem de situação migratória. Pessoas, grupos, instituições, todos estão convidados a participar da Conferência.
12. A participação na COMIGRAR pode se dar tanto pelo engajamento em quaisquer das etapas preparatórias (seja individualmente, em caráter presencial ou pela internet, nos fóruns disponibilizados na plataforma participa.br, por meio do endereço www.migrantes.gov.br), como também pela organização de uma plenária livre, pela submissão de textos e debates, produção de documentos escritos, gravados ou audiovisuais, comportados pela plataforma. Pessoas, associações, grupos de pesquisa, instituições públicas e privadas podem se engajar. A participação é aberta e ampla, independente de nacionalidade e de situação documental da pessoa migrante no país. Os brasileiros no exterior estão igualmente convidados a participar de todas as formas e canais propostos.
13. Órgãos públicos, em todos os níveis federativos, podem procurar a Coordenação Executiva da COMIGRAR para preparar propostas de eventos preparatórios e encontrar apoio para a elaboração de etapas preparatórias sob sua coordenação.

MOBILIZAR E CONHECER REDES

14. A Conferência assume para si como meta estratégica o aprofundamento da sensibilidade e da atenção pública sobre o tema migratório. Este compromisso implica naturalizar para o agente de políticas públicas, em todos os níveis governamentais, a presença do público migrante e disseminar, na sociedade, o lugar das migrações, para o presente e o futuro do país.
15. Implica também identificar as novas redes e formas de articulação social das pessoas migrantes no Brasil e dos migrantes brasileiros, dar voz e empoderar esses coletivos, bem como prover canais e meios para a produção e a escuta pública de demandas. Dessa forma, estimulamos a propositura de conferências livres, de modo também a visibilizar e ampliar o diálogo entre redes e movimentos compostos por migrantes e dedicados à sua defesa de direitos e interesses.

MIGRAÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS

16. A trajetória histórica da regulação dos fluxos migratórios pelo Estado brasileiro é longa e complexa, passa pelas raízes coloniais e pela migração forçada, consubstanciada pelas práticas escravistas; passa pela gestão da ocupação territorial brasileira, por violações de direitos incontáveis dos povos originários indígenas, e, finda a escravidão, permeia ainda preocupações racistas com o “branqueamento” da mão-de-obra nacional. Sucessivamente a gestão desses fluxos submete grupos sociais de forma instrumental e utilitarista, administrando um “estoque humano” pela imposição de maiores dificuldades para ingressar, permanecer ou acessar direitos dentro do território nacional.
17. Em contraste com esse itinerário, o processo de participação parte da crítica da visão de política pública que tem na pessoa migrante apenas o destinatário de uma preocupação (tipicamente uma preocupação de controle), seja de segurança, seja de controle documental. Passa-se a entender como artificiais as justificativas para diversos processos de segregação, de qualquer modo condenados pela Constituição Federal brasileira. Passa-se a diagnosticar as lacunas de atendimento e prestação serviços e direitos sociais, culturais e econômicos como falhas de atendimento a serem sanadas. Busca-se romper a invisibilidade do tema, seja ela intencional ou acidental, que gera barreiras espontâneas para acessar serviços essenciais como a Educação e a Saúde, e promover condições igualitárias na participação individual e coletiva na construção do futuro econômico, produtivo, cultural e social do país.
18. Essas inquietações foram captadas em fóruns, seminários e consultas, e apoiaram a organização em cinco eixos propostos como provocadores e catalisadores do debate, que servirão também como referenciais para a principal síntese a ser elaborada pela Coordenação da COMIGRAR. Esses eixos são: (1) Igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos; (2) Inserção social, econômica e produtiva; (3) Cidadania cultural e diversidade; (4) Abordagem de violações de direitos e meios de proteção e (5) Participação social e cidadã, transparência e dados.



EIXOS DE CONVERGÊNCIA E SISTEMATIZAÇÃO

I – Igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos

19. A isonomia é princípio constitucional e é no próprio texto da Constituição Federal que constam expressamente as únicas exceções baseadas em nacionalidade, como acontece ainda hoje em relação ao acesso a determinados cargos.
20. Aqui perguntamos como se pode internalizar nas instituições a necessidade de aplicar tratamento isonômico, igualitário e justo independente de nacionalidade; como se pode aprofundar o acesso a serviços públicos universais brasileiros, levando-se em consideração as peculiaridades de cada população migrante e refugiada? Como se pode aprofundar junto aos migrantes brasileiros no exterior, ações, direitos e serviços que fortaleçam o sentido de pertinência à sua comunidade nacional de origem? Como propiciar ao solicitante de refúgio e a todo migrante que demande atenção especial humanitária um atendimento adequado pela rede de serviço brasileira? Como identificar instituições, regulamentos e serviços públicos que mantêm barreiras inconstitucionais de acesso, excluindo a população migrante? Como saná-las? Como desenhar instituições mais preparadas para receber e atender a população migrante? Como garantir igualdade de tratamento pelos sistemas de justiça no cumprimento de penas independente de nacionalidade? Que outros questionamentos e propostas podem ser feitos para possibilitar tratamento não-discriminatório?

II – Inserção social, econômica e produtiva

21. De forma articulada ao eixo (1), que enfoca a dimensão de acesso e adequação de serviços universais tendo por fio condutor o vínculo entre isonomia e dignidade da pessoa humana, o eixo (2) se propõe a aglutinar discussões sobre os mecanismos operativos para concretizar processos de inclusão social em seus vários matizes.
22. Este eixo opera o reconhecimento da inserção social sustentável e da autonomização da pessoa migrante como objetivo central para a Política Nacional sobre migrações, objetivo que mobiliza aspectos educacionais, profissionalizantes, linguísticos, e reorienta as práticas migratórias exclusivamente centradas no controle documental do passado para uma trajetória de inclusão em todas as esferas da vida cidadã. Essa inserção é multidimensional e abrange, mas não se circunscreve, à dimensão laboral. Perpassa tanto o acesso à língua e à cultura como as possibilidades de intercâmbio recíproco entre fontes culturais, e articula elementos materiais e simbólicos.
23. Abrange também as discussões mais centrais sobre o aprofundamento de estratégias de apoio ao retorno da pessoa migrante brasileira ao país, incluindo temas previdenciários, aproveitamento de competências e mecanismos de incentivo ao uso de remessas.
24. Como característica principal, o presente eixo nos provoca sobre políticas, ações, programas e mecanismos que visam atender especificamente as pessoas migrantes, refugiadas, em mobilidade humana, ou afetadas pela mobilidade humana (como vítimas de tráfico de pessoas). O enfoque se concentra nas especificidades desses grupos e nas respostas também específicas, mesmo que não exclusivas, que podem ser direcionadas, tendo a inserção cidadã plena como objetivo.

III – Cidadania cultural e reconhecimento da diversidade

25. A partir da definição de inserção cidadã plena e da orientação de uma política migratória para esse conceito de cidadania, as dimensões identitária e cultural ganham evidência. Pelas características próprias e pela centralidade da cultura e da identidade na vida migrante, tanto no país quanto dos migrantes brasileiros no exterior, propostas, debates e tematizações referentes ao reconhecimento da diversidade e as estratégias de valorização cultural ganham um eixo próprio. Neste eixo, nos propomos a pensar a visibilidade, a valorização e os diálogos possíveis entre manifestações e projetos culturais, as interações e vínculos entre educação, cultura e reconhecimento da diversidade, e a debater formas concretas de estímulo a uma economia da cultura baseada na pluralidade, com respeito e enriquecimento mútuos das histórias culturais das pessoas e grupos sociais.

IV – Abordagem de violações de direitos e meios de prevenção e proteção

26. A experiência da migração e de toda mobilidade humana coloca em questão as referências individuais de familiaridade cultural, linguística, institucional e social, possibilitando exposições a situações de vulnerabilidade palpáveis: exploração laboral, sexual, entre outros tipos de violência, processos que devido aos mesmos fatores citados, terminam por demandar mecanismos protetivos especiais de prevenção, tratamento de vítimas, persecução de violadores, capacitação de agentes públicos e conscientização de toda a sociedade para favorecer atitudes inclusivas, não-revitimizadoras e coibidoras de violências. Neste eixo, colocamos em discussão ações de prevenção da xenofobia, do racismo, da violência de gênero e a atenção a transversalidades entre migrações (compreendendo o refúgio e institutos humanitários) e temas como políticas para a população em situação de rua e aspectos protetivos específicos como a prevenção de violências e a proteção relativas à infância e adolescência migrantes. De forma articulada ao eixo (1), que enfoca a dimensão de acesso e adequação de serviços universais tendo por fio condutor o vínculo entre isonomia e dignidade da pessoa humana, o eixo (2) se propõe a aglutinar discussões sobre os mecanismos operativos para concretizar processos de inclusão social em seus vários matizes.

V – Participação social e cidadã, transparência e dados

27. O presente eixo se presta a debater e focar reposicionamentos possíveis e desejáveis na relação entre Estado e os sujeitos sociais, pela participação, aprofundamento dos canais de escuta, aumento da transparência e discussão da aplicação e sentido das informações de que dispõe o Estado sobre os indivíduos.
28. Existem canais de participação social permanentemente abertos, além de mecanismos de atuação coletiva que ultrapassam a vida partidária e a representação eleitoral. O presente eixo busca levantar quais fóruns, canais, conselhos, instâncias consultivas e deliberativas, além de outras experiências participativas nos diversos níveis federativos, contam ou podem contar com o engajamento de comunidades e grupos migrantes, estimulando sua difusão e o aprendizado institucional que sirva para a elaboração de Planos Nacionais e para a multiplicação de fóruns e de mecanismos de participação. Trata-se de um eixo transversal da COMIGRAR, voltado a captar propostas que aprofundem os processos de articulação social e os espaços de escuta, acompanhamento e supervisão pela sociedade civil das pautas relativas a políticas públicas para migrações e refúgio.

1ª COMIGRAR

29. A área das migrações, e especialmente do refúgio no país, tem sua trajetória e seus avanços mais importantes devidos ao protagonismo dos diversos movimentos, grupos e organizações da sociedade civil. Foram estes que encamparam bandeiras, chegando mesmo a serem precursores de temas protetivos no país, internalizando regimes internacionais como a Convenção Internacional sobre Refúgio, e introduzindo melhores práticas. Neste eixo, propomos também pensar como novos arranjos de apoio e cooperação com estas organizações podem ser desenhados e implementados.
30. Ao mesmo tempo, existem estratégias de auto-organização da própria sociedade na busca de seus interesses, associações de brasileiros no exterior e de migrantes no Brasil: coletivos, movimentos, grupos, cooperativas e outras formas associativas com os mais distintos objetivos. Oferecemos o espaço da 1ª COMIGRAR como espaço de visibilização e aprendizagem coletiva, para entender mais profundamente os aspectos de organização e discutir abertamente estratégias de cooperação para o atingimento dos objetivos mais amplos de inserção cidadã plena expostos acima.
31. Por fim, definir quais dados, que informações e como estes devem ser geridos a fim de alcançar objetivos de políticas públicas, é um dos desafios do Estado contemporâneo, de interesse de toda sociedade, equalizando demandas de transparência, utilidade das informações para políticas públicas mais efetivas e proteção das liberdades pessoais.



RENOVAR O CONVITE

32. A COMIGRAR – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, a primeira deste tipo, e esperamos que a primeira de muitas no Brasil, é sobretudo uma série de encontros. Encontros que não se restringem a um debate entre instituições, mas que têm o foco nos migrantes, sejam brasileiros fora do país ou migrantes de todo o mundo, aqui fixados. No horizonte das discussões está nossa realidade como um país que, até aqui, se formou pelas contribuições, conflitos, choques e encontros de culturas, e que continua a ser construído e formado diariamente por essa diversidade de fatores e de atores, que não só estão no Brasil, mas também são o Brasil.
33. Pensar nos direitos além e independentemente das fronteiras não é nada além de pensar em nossos próprios direitos, como pessoas e como coletividade. Olhar para o outro e pensar sua inclusão é também o modo de nos incluirmos, de pensar a superação de nossas próprias dificuldades e fragilidades. Mais do que nunca, para nos aproximarmos de um projeto de país mais justo, sustentável e inclusivo, teremos que falar e nos encontrar com o Brasil que está espalhado em cada parte do mundo onde há uma brasileira, um brasileiro, e com o mundo que todos os dias cruza nossas fronteiras.



REFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS PARA O APROFUNDAMENTO

1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
2. Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas
<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/Universal.html>
3. Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias
<http://www.oas.org/dil/port/1990%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Fam%C3%ADlias,%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf>
4. Convenção nº 97 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – Trabalhadores Migrantes
<http://www.oitbrasil.org.br/node/523>
5. Estatuto da Igualdade Racial
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm

6. Programa nacional de Direitos Humanos (PnDH-3)
<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>
7. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm
8. Pacto Internacional sobre Econômicos, Sociais e Culturais
http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm
9. Convenção Americana sobre Direitos Humanos
http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm
10. II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo
<http://www.sdh.gov.br/assuntos/conatrae/direitos-assegurados/pdfs/pnete-2>
11. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E8833249-5827-4772-BDC6-D7F1D880AD41}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BB5014675-B763-4282-891A-784E0688387A%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>
12. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM
<http://spm.gov.br/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>
13. Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR)
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Decreto/D6872.htm
14. Plano Juventude Viva/ Secretaria Nacional da Juventude
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm

<http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/o-plano>

15. Censo Demográfico 2010 – IBGE

<http://censo2010.ibge.gov.br/>

16. Brasil, 15 anos após a Conferência de Cairo – ABEP/UNFPA

http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/outraspub/cairo15/Cairo15_completo.pdf

17. Tratado de Assunção (Constituição do MERCOSUL) - Decreto nº 350/1991

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm

18. Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile – Decreto nº 6.975/ 2009

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm

19. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm

20. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea Protocolos de Palermo sobre Tráfico de Pessoas e de Migrantes - Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2004/decreto/d5016.htm