

André Zuzarte

# AS FRONTEIRAS DAS CIDADES

A integração de Refugiados  
no Espaço Urbano





# AS \_\_\_\_\_ FRONTEIRAS DAS \_\_\_\_\_ CIDADES

A integração de refugiados  
no espaço urbano

**Coordenadores da série da Cátedra Sérgio Vieira de Mello/ACNUR da PUC-Rio:**

Ana Karina Brenner (UERJ), Ariane Rego de Paiva (PUC-Rio), Liliana Lyra Jubilut (Unisantos) e Roberto Vilchez Yamato (PUC-Rio).

**Comitê Editorial da série da Cátedra Sérgio Vieira de Mello/ACNUR da PUC-Rio:**

Carolina Moulin Aguiar (UFMG), Florian Hoffmann (PUC-Rio), João Carlos Jarochinski Silva (UFRR), João Henrique Ribeiro Roriz (UFG), Liana Biar (PUC-Rio), Maria Helena Zamora (PUC-Rio), Monah Winograd (PUC-Rio), Rosana Kohl Bines (PUC-Rio), Teresa Dias Carneiro (PUC-Rio), William Torres Laureano da Rosa (ACNUR e Unicamp/PPGRI San Tiago Dantas).

**©Editora PUC-Rio**

Rua Marquês de S. Vicente, 225 – Casa da Editora PUC-Rio

Gávea – Rio de Janeiro – RJ – CEP 22451-900

T 55 21 3527-1760/1838

edpucrio@puc-rio.br

www.editora.puc-rio.br

*Projeto gráfico de capa e miolo: Flávia da Matta Design*

*Diagramação de miolo: SBNigri Artes e Textos Ltda*

*Revisão de texto: Cristina da Costa Pereira*

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma e/ou quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão escrita da editora.

Bravo, André Luiz M. Z.

As fronteiras das cidades [recurso eletrônico]: a integração de refugiados no espaço urbano / André Luiz M. Z. Bravo. – Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2023.

1 recurso eletrônico (262 p.). – (Coleção Interseções)

Originalmente apresentado como tese do autor (doutorado - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Instituto de Relações Internacionais, 2019) sob o título "Entre a "crise do refúgio" e a "crise das cidades": uma análise sobre a inserção de refugiados no meio urbano"

Descrição baseada na consulta ao recurso eletrônico em 30 de junho de 2022

Inclui bibliografia

Exigências do sistema: conexão com a Internet, World Wide Web browser e Adobe

Acrobat Reader

Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=3>

ISBN: 978-65-88831-63-2 (e-book)

1. Refugiados. 2. Interação social. 3. Cidades e vilas. 4. Política urbana. I. Título. II.

Série.

CDD: 325.21

Elaborado por Marcelo Cristóvão da Cunha – CRB-7/6080  
Divisão de Bibliotecas e Documentação – PUC-Rio



Este estudo foi financiado pela FAPERJ – Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, Processo SEI-260003/003573/2020 – APQ1

Para minha avó, Maria Alice Zuzarte, cuja  
força e cuja tenacidade me inspiram nessa  
longa caminhada que é a vida.

# AGRADECIMENTOS

---

Escrever um livro não é um processo dos mais fáceis. Exige sacrifícios grandes ao longo de anos e trabalho árduo sem espaço para esmorecer. Mas nessa caminhada não estive só. Fui acompanhado por pessoas que, cada uma a sua maneira, tornaram o caminhar mais leve. É a cada uma delas que agradeço aqui.

Agradeço à Carolina Moulin que me orientou no desenvolvimento da tese que deu origem a este livro. Agradeço ainda ao IRI e à PUC-Rio, instituições que viabilizaram o desenvolvimento deste trabalho. E também à Cátedra Sérgio Vieira de Mello da PUC-Rio, formada por profissionais que com suas diferentes formações têm enriquecido a discussão sobre migrações e refúgio e a levado para além dos muros da universidade, estimulando o desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão que garantem o contato de mais pessoas com essa temática tão urgente. Este livro é fruto desse esforço da Cátedra e de todos os seus integrantes, sem exceção, a quem agradeço enormemente a oportunidade de levar minha pesquisa a mais e mais pessoas na esperança de que muitas se sintam estimuladas a mergulhar nesse universo tão rico do refúgio em sua interseção com o urbano.

A caminhada que originou este livro teria sido um tanto ou quanto mais árdua sem o apoio de amigos-irmãos que tenho o privilégio de ter em minha vida. Bárbara Blanco, Verônica Bechara, Thais Barbosa, Lara Miranda, Caroline Rangel, Mayara Amario, Nara Rosseto. Claudia Fuentes, professora e amiga querida, nas quais encontrei tantas vezes um porto seguro. Kallie Borba, com quem tenho o privilégio de dividir a cena desde os tempos do colégio, e em cuja família encontrei um lar, acolhedor e caloroso, onde me nutri de amor e quitutes da minha mãe postiça, Gleice Fonseca – antídotos para toda e qualquer preocupação. E João Gabriel, peça fundamental. Sem sua ajuda, nada disso teria sido possível.

Por fim, agradeço à minha família. Minha irmã e meus pais por todo o apoio e em cujos almoços de domingo encontro (re)pouso das intempéries da vida. A meu avô, por todo o investimento, material

e emocional, que me dedicou nesses anos de estrada: obrigado por acreditar em mim e não medir esforços para me ajudar a alcançar meus sonhos. E, por fim, a ela, que foi olhar por mim em outro plano durante meu doutorado. Minha avó, que sempre me instou a seguir em frente, sem esmorecer. A você dedico este livro e todas as minhas vitórias, sempre. Levo você comigo por todo o meu caminhar. Obrigado.

# SUMÁRIO

---

## **Apresentação** **11**

### **Capítulo 1**

---

Da proteção à contenção: o refugiado urbano como anomalia	<b>25</b>
A proteção	<b>27</b>
A contenção	<b>39</b>
O refúgio urbano e a reivindicação à mobilidade	<b>50</b>

### **Capítulo 2**

---

O refugiado genuíno e os espaços legítimos de existência: as políticas sobre refúgio urbano no âmbito do ACNUR	<b>56</b>
A construção do refugiado genuíno e dos espaços legítimos de existência	<b>58</b>
Da negligência à hostilidade: o caminho para a política de 1997	<b>62</b>
A política de 1997 e os corpos fora do/de controle	<b>66</b>
Hidden in Plain View: as críticas à política urbana do ACNUR	<b>72</b>
O caminho para uma nova política	<b>76</b>
Da criminalização à vitimização: a política de 2009	<b>79</b>

### **Capítulo 3**

---

Entre a dominação e a apropriação: o urbano como espaço em disputa	<b>93</b>
--	-----------

O urbano como espaço de dominação	99
O urbano como espaço de apropriação: a cidade como obra criativa	121

## **Capítulo 4**

---

Da crise do refúgio urbano ao urbano em crise	144
Da cidadania cosmopolita a um mundo de muros (N)as fronteiras da cidade: refugiados e a exclusão urbana	150
Da cidadania universal à cidadania de geometria variável	164

## **Capítulo 5**

---

Entre a arte do contornamento e a política do protesto: o urbano como espaço de resistência(s)	185
Atos de cidadania e o direito à cidade	188
A informalidade e a arte do contornamento nas fronteiras da cidade	194
O espaço público e o potencial de politização	208
A política como dissenso: manifestações públicas e os refugiados	216

<b>Considerações finais</b>	<b>225</b>
-----------------------------	------------

<b>Referências</b>	<b>232</b>
--------------------	------------

*The city and the urban environment represent man's most consistent and, on the whole, his most successful attempt to remake the world he lives in more after his heart's desire. But if the city is the world which man created, it is the world in which he is henceforth condemned to live. Thus, indirectly, and without any clear sense of the nature of his task, in making the city man has made himself.*

Robert Park, *On Social Control and Collective Behavior*.

# APRESENTAÇÃO

---

No dia 24 de janeiro de 2022, o jovem refugiado congolês Moïse Kabagambe foi espancado até a morte por três homens no Rio de Janeiro. Segundo seus familiares, Moïse foi morto após ter ido até o quiosque Tropicália, na praia da Barra da Tijuca, ponto nobre da cidade, reivindicar o pagamento de salários atrasados. A brutalidade do crime chocou o Brasil e o mundo. Portais de notícias nacionais e internacionais reproduziram, à exaustão, as imagens do circuito interno de segurança que flagraram o momento do crime.

A morte de Moïse escancarou a fragilidade do mito do Brasil como nação acolhedora e pacífica – cada vez mais insustentável diante do aumento do número de crimes brutais cometidos por, muitas vezes intitulados, “cidadãos de bem”. Mas não somente. Na esteira da tragédia, veículos de imprensa lançaram luz sobre as condições de vida de imigrantes e refugiados nas grandes cidades brasileiras. E o retrato foi desolador. As matérias revelaram uma vida marcada pela pobreza, pela violência, pelo subemprego ou desemprego e pela exclusão. “O Brasil recebe, mas não acolhe”, resumiu uma refugiada congoleza à BBC.

Os problemas enfrentados por essa fatia da população se assemelham em muitos aspectos à situação enfrentada pelos grupos *nativos* marginalizados. E embora apresente particularidades no contexto brasileiro reflete também a situação de imigrantes, refugiados e populações urbanas marginalizadas em diferentes centros urbanos ao redor do mundo.

Se as fronteiras nacionais, durante muito tempo, figuraram como espaço central da experiência do refúgio devido à violência explícita dos atos estatais concorrendo para expulsar os corpos indesejados de seus territórios, as cidades têm ganho cada vez mais protagonismo. É nos seus espaços que se processa, no dia a dia, a integração e que se revelam as múltiplas violências cotidianas que atravessam o processo de construção do pertencimento desses indivíduos.

Não é de hoje no entanto que as cidades se revelam um espaço hostil a grupos marginalizados, sejam nacionais ou não. A nova realidade

urbana que tomou conta da Europa como consequência da Revolução Industrial foi alvo de intenso escrutínio pelos homens letrados da época. Médicos, poetas, advogados, filantropos, entre outros, produziram um retrato acurado da cidade moderna do século XIX. Seus amplos registros textuais buscavam decifrar essa quimera surgida das entranhas do capital industrial e do domínio das máquinas sobre a vida urbana. Produto por excelência da ação humana, a cidade se agigantava a tal ponto que parecia escapar ao controle das mãos dos homens.

A produção industrial, celebrada pelo pensamento liberal como zênite da razão humana no caminho para o progresso revelou-se capaz de produzir, em contrapartida, um tipo inédito de pobreza, mais concentrada e abissal, em que milhares de desvalidos viviam em condições de absoluta miséria – aglomerados em bairros operários decrépitos e insalubres à espera de uma oportunidade de trabalho ou empregados em ocupações precárias nas fábricas e nos portos.

Seu adensamento inspirava temor nas outras classes. Suas condições de vida os transformavam em material altamente inflamável – em todos os sentidos. As condições de moradia tornaram frequentes os incêndios trágicos nas vidas das cidades antigas e inspiraram estudos médicos e higienistas a apontá-las como foco de uma série de doenças. Além disso, a insatisfação acumulada era um foco potencial de explosão em revoltas e motins contra seus algozes, como as que varreram as ruas europeias no século anterior e cujos gritos ainda ecoavam nos pensamentos da burguesia. Coube ao planejamento urbano deixar essas massas distantes dos olhares daqueles que prosperavam, empurrando-as para as franjas das cidades.

O medo causado por essa nova realidade industrial e urbana transparece na literatura da época. Os contos de terror de Edgar Allan Poe ou títulos como *Jack, o estripador*; *Frankenstein*; *Drácula* refletiam os anseios e temores causados por essa nova realidade que parecia escapar ao controle dos homens. Como nas narrativas tradicionais do *médico e o monstro*, a cidade, obra por excelência da ação humana, parecia voltar-se sobre seu criador, ameaçando engoli-lo impiedosamente. Nas metrópoles modernas, o perigo parecia estar sempre à espreita, podendo irromper a qualquer momento.

Séculos depois, as cidades continuam a ser vistas como quimeras difíceis de se domar. O encurtamento das distâncias patente no mundo

globalizado ampliou o alcance e os tipos dos perigos que parecem prestes a ganhar forma em seus espaços de forma inesperada. Essa nova realidade, afirma Bauman (2009, p.32), transformou-as em “depósitos dos problemas causados pela globalização”. São tantos os riscos que assombram o cidadão moderno que, não à toa, Beck (2011) nos fala de uma sociedade mundial de risco. Terrorismo, aquecimento global, crise econômica e, o que nos interessa, refugiados.

Sua presença é encarada como um sobrepeso aos recursos nacionais já escassos e como ameaça à sobrevivência cultural (e, no limite, física) da nação por serem portadores de valores supostamente irreconciliáveis com aqueles da sociedade de acolhida. Os muros que no passado cercavam as cidades e as protegiam dos perigos externos são incorporados a seu interior e celebrados pelo cidadão neurótico (Isin, 2004) como forma de proteção: o mundo exterior invadiu a cidade e é necessário proteger os cidadãos de bem, *peessoas inocentes*, de serem *horriavelmente vitimizados*<sup>1</sup>. Sob a égide do medo, amplamente manipulada por uma retórica populista vigente no plano político, multiplicam-se as barreiras concretas e simbólicas a excluir e segregar aqueles que *não têm parte*.

Apesar dos inúmeros e crescentes obstáculos, refugiados têm optado por se assentar nos grandes centros urbanos. Nas últimas décadas, observa-se uma tendência maciça à urbanização do refúgio. Em tempos de fechamento de fronteiras, as cidades oferecem perspectivas de liberdade e oportunidade mais animadoras do que o enclausuramento, por tempo indeterminado, nos campos. Essa tendência se reflete nos números. Segundo relatório mais recente do Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2021), 60% de refugiados vivem hoje em meio urbano.

---

<sup>1</sup> As expressões em itálico foram utilizadas no discurso proferido pelo presidente norte-americano Donald Trump em 9 de janeiro de 2019 como meio para justificar a necessidade da construção de um muro na fronteira com o México. Sua fala é exemplo claro da manipulação do medo pela retórica populista que tem caracterizado o campo político nos últimos tempos. Na ocasião, declarou: “alguns sugeriram que uma barreira é imoral. Então, por que políticos ricos constroem muros, cercas e portões ao redor de suas casas? Eles não constroem muros porque odeiam as pessoas do lado de fora, mas porque amam as pessoas do lado de dentro. A única coisa que é imoral é que os políticos não fazem nada e continuam a permitir que mais pessoas inocentes sejam tão horriavelmente vitimadas” (*The New York Times*, 2019).

Essa guinada rumo às cidades não se refletiu, no entanto, em um aumento proporcional no número de pesquisas acadêmicas sobre o tema. No campo de *refugee studies*, há ainda uma atenção primordial dedicada à escala nacional, traduzida em estudos que investigam a relação entre Estado e refúgio (Darling, 2016). Mesmo os estudos que se debruçam sobre as cidades não promovem uma exploração aprofundada da dimensão urbana do refúgio.

Atribuo esse quadro a dois fatores principais. O primeiro diz respeito à relutância do ACNUR em reconhecer os refugiados urbanos como uma categoria legítima de assistência e proteção. As primeiras menções ao tema surgiram na década de 1960, sob a gestão do alto comissário Prince Sadruddin Aga Khan (1966-1977). Em discurso de 1966, afirmou que a agência vinha testemunhando “um acúmulo de refugiados nos centros urbanos” (ACNUR, 1966).

Foram necessárias, porém, três décadas para que o tema ganhasse uma política específica no âmbito do ACNUR. Esse movimento se deu especialmente em função do crescimento contínuo e ininterrupto no número de assentamentos urbanos – que seguiu uma escala ascendente após o endurecimento das políticas de acolhimento e a transformação dos campos em solução durável. A concentração maciça nos centros urbanos obrigou a agência a abandonar a postura negligente que caracterizara sua atuação sobre o tema nos anos seguintes aos discursos de Aga Khan.

Mais do que um avanço, no entanto, a política sobre refúgio urbano demarcou um grave retrocesso no tratamento da temática. Suas cláusulas refletem a dificuldade da agência em reconhecer como legítimos aqueles refugiados que não se encaixavam no estereótipo cristalizado no imaginário humanitário: vulneráveis e aprisionados em campos à espera da possibilidade de serem (re)assentados. Ao romperem os espaços e as expectativas inerentes aos *refugiados genuínos*, foram alvos da hostilidade do ACNUR que, em sua política de 1997, institucionalizou medidas *curativas e preventivas* para lidar com os *moventes irregulares* – forma pela qual classificava os que escolhiam as cidades em detrimento dos campos.

Foi somente em 2009, após uma série de críticas e incidentes graves, que uma nova política foi lançada. A criminalização dos refugiados urbanos, contida no documento de 1997, contribuiu para o

acirramento do clima de intolerância contra sua presença nas cidades. O apoio ao uso da força policial – pregado como recurso necessário para conter a natureza desses indivíduos que, segundo o documento, seria mais propensa a episódios de violência – contribuiu para a explosão de confrontos fatais: o mais grave deles ocorreu no Egito, onde organizações de direitos humanos estimam que foram mortos em torno de 100 refugiados sudaneses.

A nova política buscou apagar as marcas de sua antecessora. Seus termos foram uma resposta à enxurrada de críticas dirigidas à agência por instituições humanitárias. A linguagem hostil de outrora deu lugar ao reconhecimento do urbano como espaço legítimo para assentamento e, conseqüentemente, para usufruírem de direito e proteção. Em vez da noção de moventes irregulares, o documento é repleto de sentenças que reafirmam “que os direitos dos refugiados e as responsabilidades do ACNUR em relação a eles não são afetados por sua localização” (ACNUR, 2009, p.3).

Apesar de constituir um marco importante na história do reconhecimento do refúgio urbano, a política de 2009 nos ajuda a entender o segundo fator que explica a negligência do urbano no campo de *refugee studies*. Suas cláusulas, apesar de fazerem menção ao espaço urbano, o tratam como fator secundário e pensam refugiados urbanos como uma população distinta cuja vivência nas cidades é moldada, majoritariamente ou exclusivamente, por sua condição de *deslocados forçados*. Desse modo, (re)produz uma visão essencializada que universaliza a experiência do refúgio e transpõe para o meio urbano o mesmo *modus operandi* dominante nos campos de refugiados.

A política de 2009, portanto, se por um lado atualiza os termos da proteção em áreas urbanas, por outro, gera programas e práticas homogêneos que ignoram as complexidades do espaço urbano em que estão inseridos. Esse movimento se repete em estudos sobre o tema, que tratam o urbano como mero apêndice, sem atentar para os (novos) significados que a interseção entre ambos gera à experiência do refúgio. É essa lacuna que se pretende explorar neste livro, tendo como ponto de partida a crescente relação entre refúgio e urbanização e como objetivo central abordar tal relação a partir de um olhar aprofundado sobre a noção de urbano.

Argumento que a incapacidade de apreender as potencialidades e limitações específicas que o urbano coloca ao refúgio decorre da posição periférica que este ocupa nas políticas e pesquisas sobre refúgio, excessivamente focadas na condição de *deslocados forçados* como variável central a determinar a vivência dessas populações na cidade. Decorre dessa ênfase um olhar pasteurizado, incapaz de apreender a complexidade do meio circundante. Nesse sentido, proponho um diálogo com a teoria urbana como forma de construir um novo espaço conceitual para além do léxico tradicional associado à questão do refúgio. Acredito que tal interlocução é fundamental para a elaboração de uma compreensão ampliada sobre a temática do refúgio urbano.

Se no campo de *refugee studies* o urbano ainda ocupa espaço periférico, no campo de estudos urbanos, embora haja poucos trabalhos dedicados exclusivamente a refugiados, o engajamento com a questão migratória, de modo mais amplo, data de seus primórdios. Os letrados do século XIX mencionados acima ajudaram a lançar luz sobre o grande número de imigrantes que constituíam a fração significativa da população dos grandes centros urbanos. Na Londres vitoriana, o jornalista Henry Mayher foi um pioneiro da chamada História Oral, ao reunir em seu livro *London Labour and the London Poor* (1851) relatos sobre o dia a dia da classe trabalhadora, incluindo migrantes – muitos dos que hoje seriam reconhecidos como refugiados.

Do outro lado do Atlântico, nos Estados Unidos, Jacob Riis produziu uma série de fotografias sobre as condições de vida dos segmentos mais pobres da sociedade, especialmente da população migrante. Seu livro *How the Other Half Lives* (1890) documenta a vida nos bairros decadentes onde amontoavam-se imigrantes atraídos pela promessa de enriquecimento em um país no qual, narravam as crenças da época, até as calçadas eram pavimentadas em ouro. Riis foi, ele mesmo, um emigrado da Dinamarca que, como outros milhares que se deslocaram em busca de uma vida melhor, foi forçado a viver em alojamentos decrépitos e na miséria, incapaz por muito tempo de encontrar um emprego estável.

Embora conduzidos por jornalistas e não acadêmicos, ambos os trabalhos lançaram as bases do que mais tarde seria a tônica da Escola de Chicago: a investigação da condição humana no meio urbano através

da coleta direta de evidências e dados empíricos. William Thomas (1918), Robert Park (1928), Louis Wirth (1924; 1928) foram alguns dos acadêmicos da Escola de Chicago que se dedicaram ao estudo dos imigrantes na cidade, enfatizando especialmente sua integração. Longe de ser mero apêndice, detalhe irrelevante, o urbano surge como elemento central na tradição dos Estudos de Chicago, pois, para seus pesquisadores, “não se pode compreender a vida social sem entender os arranjos de determinados atores sociais em tempos e lugares sociais específicos” (Abbott, 1999, p.196).

Do vasto corpo teórico dos estudos urbanos, é na teoria urbana crítica que este livro busca as ferramentas conceituais para refletir sobre a questão do refúgio. Ao contrário da Escola de Chicago, seus estudos pouco versam sobre a questão migratória, quiçá do refúgio. No entanto, as reflexões que propõem acerca do urbano fornecem subsídio teórico para a sustentação do argumento central deste livro, qual seja, o de que *não é possível se dissociar o refúgio da maneira como o urbano é produzido hoje*.

Fortemente inspirada na crítica de Marx à economia política, a teoria urbana crítica visa a expor as contradições da urbanização capitalista como forma de transcendê-la, construindo uma sociedade (urbana) menos desigual e conflituosa. Em outras palavras, os teóricos desta linha expõem as formas de poder, exclusão, injustiça e desigualdade que sustentam formações sociais capitalistas como um meio para explorar, ambos em teoria e prática, a possibilidade de se forjarem alternativas ao domínio do capital. Assim como a crítica da economia política, a crítica da urbanização capitalista “serve para mostrar como as contradições do capitalismo simultaneamente debilitam o sistema e apontam, para além dele, na direção de outras formas de organização de capacidades sociais e de relações sociedade/natureza” (Brenner, 2010, p.20).

Sendo assim, ao contrário da Escola de Chicago, que defende a existência de um urbano *per se*, a teoria crítica argumenta que o espaço é socialmente produzido, de maneira que os modos de produção socioeconômica e de controle político dominantes lhe imprimem diferentes configurações. A partir da década de 1960, essas ideias se traduziram em trabalhos antológicos que avançaram como novos marcos para a reflexão sobre o urbano, enfatizando questões até então pouco abordadas, como as relações de poder, a atuação estatal na urbanização, a

configuração territorial da sociedade capitalista e o movimentos sociais. São alguns desses nomes: Manuel Castells, Peter Marcuse e, o que nos interessa, Henri Lefebvre.

A Produção do Espaço teve sua primeira edição publicada em 1974, na França. Em suas páginas, Lefebvre (1991, p.31) afirmou: “toda sociedade – e todo modo de produção com suas subvariantes – produz um espaço, seu próprio espaço”. Com essa afirmativa, buscava romper com uma concepção atemporal e abstrata do espaço – revelando sua indissociabilidade do contexto social mais amplo em que é forjado ou, em seus termos, produzido. Nesse sentido, afirma, a sociedade capitalista produz um espaço funcional, destinado à reprodução do capital. Essa configuração é imposta pela ascendência das classes dominantes em aliança com o Estado que, através dos projetos urbanísticos, produzem um urbano descolado das necessidades e dos desejos dos seus habitantes, voltado exclusivamente à produção, circulação, troca e consumo<sup>2</sup>. Nesse espaço, o valor de uso é sobrepujado pelo valor de troca, e o espaço – ele mesmo reduzido à condição de mercadoria – deixa de ser local de realização da *vida* para se tornar local da maximização dos lucros (Lefebvre, 2013)<sup>3</sup>.

No entanto, para Lefebvre, o urbano não representa apenas a transformação do espaço, pelo capitalismo, em uma força de produção e objeto de consumo, mas também em um espaço de luta política. Embora aspire à dominação total, o controle imposto pelo capital em aliança com o Estado nunca é absoluto. Lefebvre chama a atenção para a dimensão do *vivido*, no qual os habitantes avançam práticas criativas e imaginativas que conflitam, contestam e desafiam os discursos, as representações e as regulações dominantes.

Seu célebre conceito do *direito à cidade* celebra justamente as diferentes formas pelas quais aqueles *on the ground* se apropriam do espaço urbano e o moldam de acordo com suas necessidades e desejos – a despeito das interdições impostas pela ordem dominante, ou *concebida*, na definição de Lefebvre. A apropriação e a reivindicação à possibilidade

<sup>2</sup> É nesse sentido que Lefebvre (1999, p.127) afirma que “sem saber, o urbanismo é um urbanismo de classe”.

<sup>3</sup> O capitalismo, como modo de produção, sobreviveu pela utilização do espaço como reforçador das relações sociais necessárias a essa sobrevivência. Harvey (2003; 2002; 2000; 1981), ecoando o pensamento lefebvriano, afirma que o capitalismo conseguiu escapar das crises de sobreacumulação através da produção do espaço.

de participar da construção do espaço que se habita desafiam a concepção da cidade como produto material, *commodity* a ser consumida, e devolvem sua dimensão de obra coletiva – na medida em que é construída coletivamente a partir dos usos cotidianos de seus moradores.

Essa concepção dialética da experiência urbana é sintetizada na distinção que propõe entre *dominação* e *apropriação* e, conseqüentemente, entre *espaços dominados* e *espaços apropriados* (Lefebvre, 1991). A dominação, em suas palavras, é principalmente uma qualidade da produção capitalista ao contrário da apropriação do espaço. “A dominação pela tecnologia tende à não apropriação – *i.e* tende à destruição (...) Há um conflito entre dominação e apropriação. Esse conflito toma lugar no espaço” (Lefebvre, 1991, p.343).

Na dominação, o espaço é posto a serviço de algum propósito abstrato, especialmente para facilitar o poder do Estado e, concomitantemente, a reprodução do capital. O espaço resultante – quantificado, fragmentado e homogêneo – não é vivido, nem apropriado. É mero produto, “removido da esfera do tempo do vivido, do tempo dos seus usuários” e submetido ao tempo do mercado (ibid., p.356). Para o filósofo francês, o aparato do planejamento urbano oficial representa a mobilização de conhecimentos em nome desse espaço abstrato, que “pulveriza” o(s) corpo(s), o impulso social e, como qualquer instrumento de abstração, é inerentemente violento.

O espaço apropriado, por sua vez, é o espaço modificado para servir às necessidades e possibilidades dos grupos – em suma, um espaço que recupera a centralidade do valor de uso. Mais do que meio para a realização de um projeto hegemônico, ou produto produzido pelo capital, é espaço de realização da vida e emerge de forma orgânica dos desejos e dos impulsos da vida cotidiana de seus habitantes.

Este livro se pauta por essa leitura lefebvriana sobre o urbano como caminho para a reflexão acerca da experiência do refúgio na cidade. De um lado, discute-se a cidade como espaço de dominação – altamente regulado e policiado – nos quais se (re)produzem fronteiras materiais e simbólicas a segregar os corpos estranhos à ordem concebida/dominante. De outro lado, discute-se a cidade como espaço de apropriação – local de resistência a abrigar diferentes processos de subjetivação política e de afirmação do direito a ter direitos.

Para abarcar a questão do refúgio urbano em sua totalidade, o livro divide-se em duas partes principais: na primeira parte é dado maior enfoque à questão do refúgio, evidenciando sua tendência à urbanização e as leituras institucionais prevalentes sobre o tema. Desse modo, promove-se o resgate da trajetória institucional do refúgio urbano, evidenciando-se como a realidade do refúgio forçou em alguma medida esse sistema cristalizado a se adaptar a essa nova categoria. Na segunda parte, a partir do referencial teórico esquadrihado acima, desenvolve-se uma análise sobre o espaço urbano como forma de ampliar a compreensão sobre o refúgio urbano. Em outras palavras, busca-se pensar como as discussões sobre o urbano, sobre direito à cidade, sobre a cidade como nódulo das relações internacionais globalizadas, entre outras, lançam uma nova luz sobre o tema da mobilidade forçada, de maneira mais ampla, e sobre a inserção de refugiados no meio urbano, especificamente.

No que toca à primeira parte, as reflexões são construídas em dois capítulos principais. O capítulo 1 oferece um panorama geral sobre o regime internacional de refugiados no pós-Segunda Guerra Mundial, evidenciando como o ocaso da proteção em favorecimento da contenção se relaciona com o aumento da migração para as cidades e a criminalização do tema que dará a tônica dos documentos do ACNUR na década de 1990. Até a década de 1970, a economia aquecida dos países do Norte e a oposição entre EUA e URSS estimularam o acolhimento de refugiados – à época, majoritariamente europeus do Leste oriundos dos países que passaram ao jugo comunista. A crise econômica que se abateu sobre o mundo nos anos 1970 e o aumento da migração de refugiados de países periféricos puseram fim à era da acolhida e marcaram o fechamento das fronteiras, especialmente no Norte global. A contenção tornou-se a regra. Mais do que proteger refugiados, tornou-se prioridade garantir que não chegassem ao país de acolhida e, chegando, que não se integrassem. A ascensão dos campos e sua perenização são consequência direta desta mudança de paradigma e respondem aos anseios dos países em impedir que deitassem raízes em seu território. Nestes espaços à parte, territorialmente e juridicamente, seus habitantes encontram-se em uma permanente transitoriedade.

Longe de um destino irrevogável, o confinamento nos campos é desafiado pela crescente migração para as cidades. À imagem de *homo*

*sacer*, proposta por Agamben, contrapomos a perspectiva da *autonomia das migrações*, que nos permite compreender a tendência à urbanização como reivindicação à liberdade e à possibilidade de construir suas vidas em um novo território – a despeito das interdições impostas pelos países de acolhida e institucionalizadas pelo regime internacional em sua ode à contenção. Ao romperem com os espaços (designados como) legítimos para sua existência, movendo-se para as cidades, os refugiados urbanos são colocados para fora dos espaços de proteção reservados aos refugiados *genuínos*.

No capítulo 2, argumentamos que as principais políticas do ACNUR sobre o tema reproduzem uma visão homogênea sobre o refúgio, enfatizando sua condição de vítimas. Na política de 1997, tal condição é mobilizada como forma de negar a legitimidade daqueles que se encontravam nas cidades e, em 2009, como forma de justificar sua inclusão no espaço de assistência humanitária. Dessa visão pasteurizada, criam-se respostas homogêneas que relegam o urbano a segundo plano. Em outras palavras, a (pressuposta) universalidade da experiência do refúgio informa políticas e práticas institucionais que negligenciam as “nuances do espaço” (Ataç et al., 2016, p.53).

Neste sentido, procura-se demonstrar, neste livro, a importância de se pensar refugiados urbanos não só como *refugiados* mas também, e principalmente, como habitantes do espaço urbano. Ao negligenciarem a dimensão espacial do refúgio, as políticas – em um movimento ecoado pelas pesquisas acadêmicas sobre o tema – geram uma reflexão limitada e fragmentada, desconectada do contexto maior no qual está inserido. Desta forma, sugiro o diálogo com os estudos urbanos críticos como forma de permitir a elaboração de uma reflexão ampliada que vá além das fronteiras do refúgio e perceba o urbano como variável central da condição refugiada contemporânea.

Sendo assim, no capítulo 3, é apresentado o vocabulário teórico-conceitual que dará suporte às discussões propostas na segunda parte do livro. Se nos capítulos 1 e 2 buscou-se pensar o refúgio urbano a partir de um enfoque sobre o refúgio e as discussões propostas pelas pesquisas no campo de *refugee studies*, nos capítulos 4 e 5 pensa-se o refúgio urbano a partir de um enfoque sobre o urbano e das discussões propostas no campo de estudos urbanos críticos – esquadrihadas no capítulo 3.

A partir da obra de Lefebvre e de outros atores que seguem a trajetória aberta por sua obra, como David Harvey (2001; 2005), buscaremos mostrar como a inserção de refugiados na cidade não pode ser estudada de maneira indissociada da forma como o urbano é produzido na contemporaneidade sob a égide do capital financeiro. Ao se iluminar os processos gerais de exclusão e marginalização, mas também de resistência e subversão que se dão em um espaço cada vez mais desigual, fragmentado e homogêneo, torna-se possível perceber como o refúgio se conecta com outros fenômenos sociais mais amplos que são obliterados pela discussão exclusivamente focada em sua condição de refugiados.

À leitura lefebvriana sobre o urbano como espaço de dominação e apropriação, sugerimos uma aproximação com a distinção proposta por Jacques Rancière entre *polícia* e *política*. Em suas palavras, Rancière (1996, p.41) define polícia como:

uma ordem dos corpos que define as divisões entre os modos do fazer, os modos de ser e os modos do dizer, que faz com que tais corpos sejam designados por seu nome para tal lugar e tal tarefa; é uma ordem do visível e do dizível que faz com que essa atividade seja visível e outra não o seja, que essa palavra seja entendida como discurso e outra como ruído. A polícia não é tanto uma “disciplinarização” dos corpos quanto uma regra de seu aparecer, uma configuração das ocupações e das propriedades dos espaços em que essas ocupações são distribuídas.

A política, por sua vez, é o que:

Rompe a configuração sensível na qual se definem as parcelas e as partes ou sua ausência a partir de um pressuposto que por definição não tem cabimento ali: a de uma parcela dos sem-parcela. Essa ruptura se manifesta por uma série de atos que reconfiguram o espaço onde as partes, as parcelas e as ausências de parcelas se definiam. A atividade política é a que desloca um corpo do lugar que lhe era designado ou muda a destinação de um lugar; ela faz ver o que não cabia ser visto, faz ouvir um discurso ali onde só tinha lugar o barulho (ibid., p. 42).

A polícia implica uma partilha do sensível na medida em que nomeia os fenômenos e atribui a eles “lugares apropriados” na ordem dominante – transformada em ordem *natural* das coisas. Neste sentido, no que concerne a esta pesquisa, veremos como a distinção entre os cidadãos incluídos e os grupos marginais (pobres, imigrantes etc.); entre aqueles que podem participar da comunidade e aqueles que dela são excluídos é tomada como natural e consensual. Cabe ao poder soberano garantir que essa repartição de direitos e atribuições seja mantida e ordenada.

A política propriamente dita, para Rancière, refere-se ao rompimento radical dessa ordem (tomada como) natural por meio, sobretudo, do dissenso. A política é o processo pelo qual aqueles *sem parte* interrompem a distribuição hierárquica dos lugares e funções, e, conseqüentemente, as relações de opressão engendradas por essa partilha do sensível. A política, assim, é definida pela dinâmica de contestação dos processos que constituem as partes do jogo político e pelas disputas que seus significados engendram.

A partir desse enquadramento, no capítulo 4, pensamos o urbano como espaço de dominação ou, recorrendo a Rancière, como policiamento. Mostramos como, por um lado, a ênfase dos estudos urbanos sobre o urbano como escala central para o surgimento de formas alternativas de cidadania tende a desconsiderar a importância da cidadania formal para os não cidadãos, ignorando como, em tempos marcados pelo predomínio da retórica sobre crise de segurança e econômica, as fronteiras nacionais são cada vez mais (re)trabalhadas nos espaços das cidades, expondo refugiados a processos particulares de segregação, exclusão e marginalização. Por outro lado, os trabalhos no campo de *refugee studies* replicam uma visão idealizada sobre cidadania, a qual pressupõe que sua posse se traduz em um acesso irrestrito e automático ao conjunto de direitos negados aos que não a detêm. Ao (re)produzir tal visão, deixam de refletir sobre a existência de diferentes *regimes de cidadania*, em que o acesso e o usufruto de direitos variam de acordo com os diferentes tipos de cidadãos convivendo nas cidades. Nesta perspectiva, refugiados e os chamados cidadãos de segunda classe se aproximam em suas experiências de marginalização e regulação pela ordem policial, comprovando como o suposto caráter universal da cidadania, na prática, revela-se uma promessa distante para aqueles que não têm parte.

Por fim, no capítulo 5, discute-se o urbano como espaço de apropriação/politização. Examinamos as práticas que se processam no e pelo espaço de modo a iluminar o fato de como aqueles às margens avançam em formulações alternativas de cidadania, as quais contestam definições institucionais e oficiais de cidadania que excluem refugiados, minorias étnicas entre outros. Em outras palavras, lançaremos luz sobre como o sujeito marginal(izado) reivindica seu direito a ter direitos no e através do espaço de formas diferentes e, muitas vezes, ambíguas. A cidadania, assim, é compreendida como um processo de (re)negociação e contestação permanente.

Desse conjunto, enfatizamos tanto os atos políticos menores, atos cotidianos que se processam no espaço da informalidade e que revelam práticas mais sutis e ordinárias de negociação e contestação, até os movimentos coordenados que emergem nos espaços públicos e englobam formas de contestação mais organizadas, representadas por movimentos sociais e articulações políticas.

Robert Park, importante teórico da Escola de Chicago que, em seus trabalhos sobre o meio urbano, estudou a questão migratória, afirmou nas décadas iniciais do século XX: “o mundo inteiro hoje ou vive na cidade ou está a caminho da cidade, então se as estudarmos, poderemos compreender o que se passa no mundo” (apud Becker, 1996, p.180). Décadas depois, a reflexão proposta pelo autor mantém-se atual e se estende a diferentes temas, incluindo o refúgio. Diante da presença maciça de refugiados no meio urbano, não é possível se discutir o refúgio hoje sem analisar criticamente sua dimensão espacial. No entanto, a possibilidade da construção de um saber ampliado sobre o tema – capaz de se refletir em práticas que impactem de forma positiva a vida de refugiados – se vê ameaçada pelo olhar seccionado e fragmentado, típico da divisão dos saberes e das práticas que se processou na Modernidade. As ciências parcelares, já denunciava Lefebvre, são capazes de construir apenas uma análise parcial dos fenômenos estudados, tendo em vista seu olhar sobre as partes e não sobre o todo. Como antídoto, Lefebvre afirmava, é necessário se romper as fronteiras disciplinares e conceituais, promovendo o diálogo entre as diferentes áreas de saber. É nesse sentido que este livro se orienta, buscando oferecer um diálogo preliminar entre o campo de *refugee studies* e os estudos urbanos críticos como movimento inicial para estimular futuras reflexões sobre este tema central, mas ainda pouco explorado.

## DA PROTEÇÃO À CONTENÇÃO: O REFUGIADO URBANO COMO ANOMALIA

Refugiados abrigados sob tendas em campos localizados nas zonas inóspitas de países pobres se tornaram a imagem mais forte do imaginário coletivo associado ao refúgio nos dias de hoje. No entanto, cada vez mais, novos espaços têm integrado esse imaginário: centros de retenção ou detenção administrativa, centros de identificação e de expulsão, pontos de passagem fronteiriços e *hot spots* são só alguns exemplos que evidenciam a crescente rede de estruturas de contenção – cuja função principal reside na administração desses *corpos indesejáveis* (Agier, 2017; Fassin, 2009). Em um regime no qual a *contenção* tornou-se a regra, refugiados urbanos surgem como anomalias.

As origens desse processo remontam a meados da década de 1970, quando foram lançadas as sementes que mudariam o paradigma dominante até então no regime internacional de refugiados nascido no pós-guerra (Barnett, 2002; Marrus, 1985). Criado com a função primeira de fornecer proteção a indivíduos em situação de refúgio – além de viabilizar em conjunto com os países de acolhida soluções capazes de pôr fim à condição de refugiado – logrou seus objetivos sem maiores dificuldades ao longo das primeiras décadas de sua existência. A rivalidade entre os blocos capitalista e socialista, aliada ao contexto econômico favorável do pós-guerra, garantiu a integração de contingentes significativos dos europeus que haviam sido deslocados durante a guerra. As circunstâncias favoráveis, habilmente exploradas pelo ACNUR, permitiram, inclusive, a expansão do regime para além dos limites da Europa, abrangendo a população de refugiados que se multiplicava ao redor do mundo, especialmente nos países subdesenvolvidos (Loescher, 1996; 2001).

A partir dos anos 1970, porém, o esfriamento da economia internacional e a mudança no perfil do refugiado tradicional marcaram

o início de uma nova fase na proteção internacional a refugiados, que alcançou seu ápice com o fim da Guerra Fria. O colapso da ordem bipolar representou um marco divisório no regime internacional de refugiados. A regulação tornou-se o paradigma dominante em detrimento da proteção: populações refugiadas tornaram-se indesejadas e passaram a ser reguladas por sofisticadas estruturas de governança criadas para mantê-las longe (Zetter, 2007).

Os países desenvolvidos, em especial, avançaram medidas visando a impedir o acesso às suas fronteiras assim como a integração daqueles que haviam conseguido alcançá-las. Nos países de origem, instalaram campos destinados a oferecer proteção a populações deslocadas com o objetivo de contê-las intraterritorialmente, evitando que cruzassem as fronteiras internacionais. Em seus territórios, estabeleceram diferentes espaços de detenção onde indivíduos em situação de refúgio passaram a ser confinados enquanto suas solicitações eram processadas pelo extenso labirinto burocrático em que se transformaram os processos de elegibilidade a partir da década de 1990 (ibid.).

A retração dos espaços de acolhida no Norte se refletiu nos países em desenvolvimento. Insatisfeitos com a fatia desproporcional de refugiados que abrigavam em seus territórios, adotaram políticas restritivas que puseram fim aos programas de acolhimento e integração existentes até então. Na África, especialmente, a eclosão de crises nacionais aprofundou este movimento e estimulou a proliferação dos campos onde passaram a ser confinados até que pudessem retornar para casa (Bakewell, 2004; Crisp & Slaughter, 2009).

A despeito de suas particularidades, todos estes espaços compartilham um ponto em comum: têm na contenção seu principal fim. Atuam, assim, como dispositivos de segregação espacial a demarcar a posição de não pertencimento daqueles que abrigam – cuja exclusão territorial demarca simultaneamente sua exclusão social (Agier, 2017). A temporariedade do refúgio é ressignificada: não mais condição temporária a ser superada pela integração em um novo país, mas a ser solucionada pelo retorno a seu local de origem. Até lá, sua presença só é tolerada nestes espaços segregados e fortemente administrados.

A presença em outros espaços que não os designados surge como ameaça a essa ordem. O meio urbano, particularmente, oferece

possibilidades de pertencimento que fogem à *rationale* do regime de contenção. Não à toa, frente ao endurecimento das políticas migratórias, as cidades passaram a atrair um número cada vez maior de refugiados (Marfleet, 2007). Ao se colocarem fora da ordem planejada, esses indivíduos tornaram-se alvos de respostas punitivas e disciplinares a fim de reinseri-los nos espaços *apropriados* para sua existência enquanto fora de seu local de origem.

A compreensão institucional sobre a figura do refugiado urbano não pode ser dissociada desse contexto. Nesse sentido, o presente capítulo irá analisar as diferentes etapas históricas do regime internacional de refugiados, iluminando como as variações em sua estrutura e em seu funcionamento refletem especialmente a percepção dos países mais poderosos acerca da questão do refúgio. Pretende-se evidenciar que o refugiado urbano surge como anomalia a ser *prevenida e curada*<sup>1</sup> somente quando os refugiados em geral passam a ser percebidos como um problema a demandar *contenção* e não mais proteção. Por fim, dialogando com a literatura sobre a autonomia das migrações, mostraremos como a consolidação do meio urbano como espaço de refúgio pode ser lida como estratégia de resistência à proliferação dos mecanismos regulatórios. A mobilidade surge, aqui, não apenas como o deslocamento físico de um espaço para outro por razões utilitaristas, mas como condição fundamental para a (re)produção da própria vida.

## A proteção

O regime internacional de refugiados foi pensado não só para prover proteção a indivíduos em situação de refúgio, mas também para encontrar soluções ao seu deslocamento (Long, 2014). Seu núcleo é constituído pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e pela Convenção de 1951 (Betts, 2014). Ambos nasceram em resposta ao deslocamento recorde de pessoas provocado pela Segunda Guerra Mundial. Se os fluxos de refugiados ocorridos, ao longo do século XX, haviam mobilizado respostas *ad hoc*, o deslocamento de

---

<sup>1</sup> Os termos “medidas preventivas” e “medidas curativas” foram usados pelo ACNUR em sua política sobre refúgio urbano lançada em 1997, que será analisada no capítulo a seguir.

milhões de europeus exigiu a cooperação entre diferentes países para o estabelecimento de uma estrutura internacional capaz de lidar com a questão (Cohen, 2011; Marrus, 1985). Sua fundação, no entanto, foi diretamente influenciada pelo contexto de rivalidade entre os blocos capitalista e socialista que se delineava no horizonte e que marcaria a ordem internacional pelas próximas décadas.

Nos anos imediatos ao fim da Segunda Guerra Mundial, coube à Organização Internacional de Refugiados (OIR) a tarefa de assistir os refugiados europeus em sua integração a novos países (Zuzarte, 2013). Abandonada pelos soviéticos e seus aliados, que se recusavam a patrocinar qualquer medida que não a repatriação de seus cidadãos, a organização se viu profundamente dependente da ajuda orçamentária norte-americana. Seu breve tempo de vida foi permeado pela falta de recursos que limitaram sua atuação e que quase a impossibilitaram de dar continuidade a seu mandato em 1949. Contemplada com uma breve sobrevida, foi definitivamente substituída pelo ACNUR em 1951 (ibid.).

A proliferação de novas crises ao redor do mundo consolidou a certeza de que a questão do refúgio não era um fenômeno temporário, limitado ao pós-guerra. Aliado a isso, os EUA vinham demonstrando insatisfação com o fato de contribuírem com 2/3 do orçamento da organização, montante maior que o da soma de todas as demais operações no âmbito da ONU (Loescher, 1996). Nesse contexto, decidiu-se pelo estabelecimento de negociações para a criação de uma nova agência.

As discussões se arrastaram pelo ano de 1949 e, dessa vez, foram marcadas pela oposição entre os EUA e a França (Barnett & Finnemore, 2004). Os franceses, em um posicionamento apoiado por outros países europeus, reivindicavam a criação de uma instituição multilateral robusta, autônoma, capaz de dar uma resposta efetiva à questão dos refugiados europeus em um esforço de colaboração entre todos os países – especialmente na divisão dos gastos. Os EUA, por sua vez, desejavam a criação de uma agência, de mandato temporário, que exigisse pouco financiamento e que se limitasse a prover assistência aos refugiados remanescentes da OIR até que fossem definitivamente (re) assentados. No contexto da disputa com o bloco soviético, a política externa dos EUA priorizou a assinatura de tratados bilaterais em

detrimento do multilateralismo, por lhes impor menos compromissos e, conseqüentemente, limitações (Loescher, 2017). Em vez de financiar uma agência no âmbito das Nações Unidas, vista como espaço de influência soviética, o governo norte-americano preferiu investir em suas próprias respostas à questão do refúgio<sup>2</sup>.

O resultado final privilegiou a posição dos EUA. O ACNUR nasceu com poucas responsabilidades, pouca autonomia e poucos recursos (Barnett & Finnemore, 2004; Loescher, 1996). Criado com prazo de validade determinado – três anos a contar a partir de 1º de janeiro de 1951 –, cabia à agência garantir proteção legal, identificando refugiados, providenciando documentos de viagem e auxiliando-os a obter reconhecimento de seu *status* legal (Loescher, 1996).

Para além da proteção, seu estatuto colocava como outra missão central da agência a busca por “soluções permanentes para o problema dos refugiados” de modo a “facilitar a repatriação voluntária (...) ou sua integração no seio de novas comunidades nacionais” (ACNUR, 1950, p.1). Desse modo, o refúgio, em sua origem, era encarado como condição temporária a ser sanada pelas chamadas soluções permanentes – permanentes justamente porque prometiam pôr fim ao sofrimento causado pela condição do refúgio e à dependência de assistência humanitária (ACNUR, 2000). As soluções previstas eram três: repatriação voluntária, que prevê o retorno para o país de origem desde que este se dê em bases voluntárias e frente à comprovação de melhorias substanciais nas condições locais; a integração local, que visa a viabilizar a permanência e, em última instância, a obtenção de cidadania no país de primeiro asilo; o reassentamento, que garante a acolhida em um terceiro país nos casos em que o país de primeiro asilo for incapaz de atender às necessidades de proteção do refugiado (ACNUR, 2007).

---

<sup>2</sup> Segundo Loescher (1996, 2017), os EUA consideravam as políticas de refúgio muito importantes para serem controladas pelas Nações Unidas. Sua principal preocupação, à época, consistia em encorajar a emigração dos europeus do Leste e seguir prestando assistência aos refugiados que continuavam a vir desses países. Desse modo, em 1951, os EUA lançaram o “Comitê Intergovernamental para Migrações Europeias (CIME), o qual herdou as funções de reassentamento da OIR e foi generosamente financiado. Foi estabelecido fora das Nações Unidas, administrado quase que exclusivamente pelos americanos e composto inteiramente por nações aliadas” (Loescher, 1996, p.62). De 1952 a 1954, enquanto os EUA se recusaram a contribuir para o fundo de emergência do ACNUR, direcionaram mais de \$45 milhões para o CIME (ibid.).

O ACNUR se viu limitado pelo financiamento inadequado desde o início. Para seu primeiro ano de operação, contou com um orçamento administrativo de meros \$300 mil. A agência dispunha também de um fundo de emergência à sua disposição, que deveria ser alimentado por contribuições voluntárias das nações (Loescher, 2001a; 2017). Toda e qualquer operação de captação de recursos deveria ser preaprovada pela Assembleia Geral. Em 1952, a primeira campanha por doações governamentais se revelou um fracasso retumbante: até 1954, somente 1/3 da meta inicial de 3 milhões havia sido coletado. Os EUA se recusaram a fazer qualquer contribuição (id., 2017).

As limitações visavam a garantir que essa agência internacional não iria representar nenhuma ameaça à soberania nacional dos países ocidentais nem lhes impor grandes obrigações financeiras (ibid.). Este princípio orientou a própria definição de refugiados, apresentada pela Convenção de 1951, outro pilar do regime. Os governos concordaram com uma definição geral e universalmente aplicável do termo “refugiado” centrada no conceito de “temor bem-fundado de perseguição” por motivos de “raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”, que impediriam o retorno ao país de origem (ACNUR, 1951). Ao mesmo tempo, restringiram seu alcance no tempo e no espaço: os acontecimentos responsáveis pela fuga deveriam ter ocorrido antes de 1º de janeiro de 1951, na Europa (id.).

A despeito de seu baixo orçamento e restrições à sua atuação, o ACNUR não enfrentou maiores problemas na implementação de seu mandato graças ao contexto favorável da época à acolhida aos refugiados. A escassez de mão de obra nos países do Norte estimulou o (re) assentamento daqueles europeus remanescentes nos campos, dotados de habilidades técnicas e com experiência em trabalhos manuais (Cohen, 2011). Suas habilidades constituíam um bem valioso no movimento de reconstrução e expansão econômica desses países no pós-guerra.

Além disso, a realidade da Guerra Fria tornava a repatriação uma solução fora de questão (ibid.; Chimni, 2004). O acolhimento aos egressos do bloco comunista revestiu-se de forte carga simbólica, fundamental na disputa entre ambas as potências. Os refugiados acolhidos tornaram-se símbolo dos arbítrios e das privações do regime comunista em oposição aos países ocidentais – que usavam a acolhida

aos europeus do Leste para se reafirmar como a terra da liberdade e da proteção (Loescher, 1996).

A acolhida imediata aos deslocados pelo conflito na Hungria, em 1956, se deu nesse contexto. A repressão soviética aos revoltosos húngaros que visavam a sair da esfera de influência soviética e a declarar a Hungria um país neutro matou mais de três mil pessoas e deslocou outras 200 mil (ACNUR, 2000). Imediatamente, países como Canadá, Chile, França, Dinamarca, Noruega e Suécia fizeram ofertas para receber refugiados. Os EUA, sozinhos, se dispuseram a receber mais de 16 mil húngaros (Loescher, 1996).

Inicialmente, debateu-se se o ACNUR poderia atuar no caso, na medida em que estava limitado temporalmente e espacialmente pela Convenção (ACNUR, 2000; Barnett & Finnemore, 2004). Paul Weiss, refugiado vienense e consultor jurídico do órgão à época, contornou o imbróglio, argumentando que os eventos no país deveriam ser lidos como um desdobramento dos acontecimentos da década anterior, decorrentes da instalação de uma república popular dominada pelo Partido Comunista em 1947-48, o que habilitava, portanto, o órgão a atuar (ACNUR, 2000).

A acolhida em grande escala aos húngaros foi produto dos interesses econômicos e políticos do bloco ocidental (Chimni, 2004; Loescher, 1996). Os húngaros constituíam uma categoria especial de refugiados. Mais que indivíduos em busca de proteção, foram representados como guerreiros pela liberdade expulsos de sua terra pela opressão soviética – imaginário fortemente alimentado pelas imagens dos embates contra as forças de repressão fornecidas pela cobertura midiática da guerra (Loescher, 1996). Repatriá-los estava fora de cogitação. Além disso, suas qualificações profissionais os tornavam facilmente incorporáveis ao mercado de trabalho, carente de mão de obra qualificada (ibid.).

A crise húngara representou um *turning point* na trajetória do ACNUR ao tornar evidente a necessidade de se possuir uma agência especializada para lidar com as consequências humanitárias decorrentes das crises interestatais (Barnett & Finnemore, 2004, p.87). Nos anos seguintes, o órgão se valeu da postura favorável dos países ocidentais aos fluxos de refugiados para expandir sua atuação, imprimindo, progressivamente, um caráter global ao então eurocêntrico regime internacional de refugiados.

O ano de 1957 ficou marcado por sua primeira atuação para além dos limites europeus. Foi quando a Assembleia Geral o autorizou a assistir os refugiados chineses que haviam fugido para Hong Kong em decorrência da criação da República Popular da China e dos programas revolucionários econômico e social que se seguiram (Loescher, 1996). Através da resolução 1167 (XII), a Assembleia Geral, reconhecendo que o problema dos refugiados chineses era “de natureza preocupante para a comunidade internacional” autorizava o ACNUR a “usar seus *bons ofícios* para incentivar arranjos” que trouxessem soluções ao problema (AG, 1957, grifo acrescentado).

No ano seguinte, o apelo ao uso dos bons ofícios foi o caminho encontrado para garantir o fornecimento de assistência material pelo ACNUR aos argelinos refugiados na Tunísia e no Marrocos em decorrência da guerra de independência contra a França (Loescher, 1996). Foi a primeira ocasião em que a atuação do ACNUR foi requisitada por um país de terceiro mundo, o que estimulou seu secretário-geral à época, Auguste R. Lindt (1956-1960), a se engajar na causa, expandindo de vez suas operações e se firmando como a agência central a lidar com os fluxos de refugiados em qualquer parte do mundo (ibid.).

A década de 1960 representou o início de um novo capítulo na história do regime internacional de refugiados, com a maioria maciça dos novos fluxos de refugiados se originando nos países em desenvolvimento, especialmente no continente africano. Enquanto a Europa via decair o número de deslocados forçados dentro de seus limites territoriais, em grande parte por conta do fortalecimento da cortina de ferro e dos subsequentes controle e fechamento de fronteiras; na África, as lutas de libertação nacional e os movimentos de descolonização provocavam diariamente a fuga de milhares de pessoas (Crisp & Slaughter, 2009; Loescher, 1996). Como consequência, o número de refugiados no continente cresceu exponencialmente: de 400 mil, em 1964, para 625 mil, em 1966, até alcançar mais de um milhão ao final da década (Loescher, 1996, p.77). A fragilidade das nações recém-fundadas – marcadas por conflitos étnicos e instabilidade política e econômica – contribuiu para o agravamento deste quadro (Crisp, 2003; Crisp & Slaughter, 2009).

Esses novos refugiados não eram elegíveis à proteção do ACNUR tendo em vista que seu deslocamento não fora provocado por eventos ocorridos na Europa antes de 1951. O alto-comissário empossado em 1960, Félix Schnyder (1960-1965), demonstrava preocupação em relação ao destino desses indivíduos, “que pareciam estar relegados, por motivos legais, a uma posição inferior e que não estavam recebendo atenção da comunidade de nações” (ACNUR, 1961). Em sua visão, o órgão não poderia se eximir de agir e deveria buscar meios legais de contornar as limitações que a Convenção de 1951 lhe impunha (id.).

Seu apelo foi acolhido pela Assembleia Geral que, através de diferentes resoluções, viabilizou a atuação do ACNUR nas crises no continente africano. Em 1961, a Assembleia Geral, através da resolução 1673 (XVI), autorizou o órgão a agir em nome tanto dos refugiados estatutários quanto em nome daqueles a quem se poderiam estender seus bons ofícios (AG, 1961). Em 1965, a Resolução 2039 da Assembleia Geral, reconhecendo o “caráter crescentemente universal do problema dos refugiados”, abandonou a distinção entre refugiados cobertos pelos bons ofícios e refugiados cobertos pelo mandato regular, requisitando ao ACNUR que fizesse todos os esforços para garantir uma proteção internacional adequada aos refugiados e que provesse “uma solução satisfatória permanente aos problemas que afetam os vários grupos de refugiados dentro de sua competência” (AG, 1965).

Esse movimento de expansão viabilizado por sucessivas resoluções culminou na suspensão formal das restrições temporal e espacial pelo Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967. O documento reconhece que, desde que se assinara a Convenção, surgiram “novas categorias de refugiados” que deveriam gozar “de igual estatuto” (ACNUR, 1967). Desse modo, estipula que o termo refugiado significa qualquer pessoa que se enquadre na definição “dada no artigo primeiro da Convenção”, sem as limitações de tempo e espaço anteriormente estabelecidas (ibid.). O protocolo foi ratificado por nações que não haviam ratificado a Convenção e seu texto “foi elaborado de tal forma que um governo que o assinasse concordaria, de fato, em assumir todas as obrigações da Convenção original” (Loescher, 1996, p.80).

Fortalecido e respaldado por um aparato legal abrangente, o regime se estendeu àqueles com necessidade de proteção e assistência no

continente africano. Através do ACNUR, foi viabilizado o fornecimento de ajuda de emergência além da implementação de programas de *care and maintenance* (Crisp & Slaughter, 2009). O fluxo de africanos, à época, se caracterizou pela concentração maciça em países vizinhos, de onde, em sua maioria, se autorrepatriavam quando cessavam os conflitos no país de origem (ibid.). Os países hospedeiros demonstraram um grau significativo de hospitalidade a esses indivíduos tendo em vista que “muitos dos recém-chegados vieram de países que estavam presos em lutas pela libertação nacional e pela independência – lutas que receberam forte apoio dos países para os quais fugiram” (ibid., p.2).

A expansão do escopo de abrangência do regime internacional se deu, em grande medida, por ação do próprio ACNUR, que soube explorar a conjuntura favorável à questão do refúgio para contestar as limitações impostas pela Convenção de 1951. Seu papel decisivo nas crises que se sucederam, ao longo das décadas de 1950 e 1960, especialmente a húngara, convenceu os países da necessidade de se suspenderem definitivamente as restrições presentes na Convenção e de passarem a intervir em fluxos futuros de modo a se dirimirem os efeitos desestabilizadores de deslocamentos em massa não previstos. A partir da década de 1970, porém, o esfriamento da economia internacional e o aprofundamento dos fluxos do Sul em direção ao Norte interromperam essa expansão, dando início a uma crescente onda de intolerância dos países, em geral, à presença de refugiados em seus territórios.

A economia aquecida e a abundância de oferta de trabalho sofreram forte revés com o início da recessão econômica internacional nos anos 1970. Nos países desenvolvidos, as fronteiras abertas à mão de obra migrante, recrutada na periferia da Europa, nos territórios coloniais e nas regiões mais pobres do globo através dos programas de *guest-workers*, deram lugar a políticas protecionistas voltadas para a preservação dos postos de trabalho aos nacionais (Castles, 1986). O recrudescimento de movimentos xenofóbicos deu a tônica dos novos tempos. Diferentes governos patrocinaram programas de incentivo ao retorno dos estrangeiros outrora bem-vindos. A postura restritiva se estendeu aos refugiados. Sua força de trabalho, essencial em tempos de bonança econômica, tornou-se dispensável – um excedente com o qual os países não queriam mais lidar.

A mudança no perfil do “refugiado tradicional” acirrou ainda mais esse movimento. Antes, vítimas das lutas de libertação contra regimes comunistas; depois, indivíduos de países pobres (Scheel & Squire, 2014). Os novos fluxos não eram apenas maiores em quantidade, mas diferentes em sua origem. Não se acolhiam mais europeus do Leste, mas indivíduos provenientes de contextos marcados por graves crises políticas assim como econômicas. A partir do momento em que esses novos fluxos deixaram de ficar confinados às regiões pobres do mundo e se dirigiram para o Norte, a tolerância dos países desenvolvidos se esgotou.

### ***A repatriação como solução ideal e o ocaso da proteção***

Os anos 1980 marcaram a hegemonia da repatriação em detrimento da integração local e do reassentamento, dominantes até então (Barnett, 2001; Barnett & Finnemore, 2004; Chimni, 2004). Esquecida em tempos de abundância econômica e de rivalidade bipolar, foi alçada à condição de solução preferencial em um movimento capitaneado pelos países desenvolvidos e ecoado pelo ACNUR. A adoção de uma retórica favorável ao retorno em documentos e discursos oficiais representou a resposta imediata às demandas dos governos do Norte por um aumento no número de retornados. Nesse contexto, a nomenclatura de “soluções permanentes”, como originalmente consta no estatuto do ACNUR, deu lugar a “soluções duráveis” – em um claro esforço de aplacar as preocupações das nações hospedeiras, sinalizando que o acolhimento tinha data para acabar: tão logo as condições permitissem, os refugiados seriam enviados de volta para casa (Barnett & Finnemore, 2004).

O colapso da ordem bipolar pôs fim às poucas restrições restantes à adoção do retorno incondicional. O deslocamento em função da ascensão de regimes comunistas, considerado de bases permanentes, deu lugar a fluxos provocados por conflitos encarados como temporários (ibid.). As novas condições geopolíticas tornaram possível enviar de volta indivíduos sem ferir interesses políticos e ideológicos. O retorno tornou-se não apenas possível, mas fortemente desejável – e ninguém melhor do que Sadako Ogata (1991-2000) concretizou esse espírito.

Em seu primeiro discurso como alta-comissária, frisou as novas oportunidades que se abriam para a repatriação e prometeu explorá-las todas (ACNUR, 1991). E assim o fez. À frente do cargo, explorou diferentes vias que levavam todas a um mesmo destino: o retorno ao país de origem. Ogata não exagerou, portanto, ao afirmar que a década de 1990 seria a *década da repatriação*. As estatísticas confirmam seu prognóstico. Girando em torno de alguns milhares desde o fim da década de 1970, o número de refugiados repatriados atingiu a casa dos milhões a partir dos anos 1990 e, assim, se manteve durante toda a década (ACNUR, 2000).

Até então, as operações de repatriação eram reguladas por regras rígidas que visavam a preservar o princípio de não devolução (*non-refoulement*). Para preservar seu caráter estritamente voluntário, era obrigatória a realização de entrevistas individuais com os refugiados para consultá-los sobre sua decisão. Além disso, era necessário verificar igualmente se haviam acontecido mudanças consideráveis no país de origem bem como garantir que o retorno se daria em segurança e com dignidade.

Identificadas como barreiras às oportunidades oferecidas pela década de 1990, tais regras passaram por um processo de redefinição informal que as enfraqueceu (Barnett & Finnemore, 2004, Chimni, 2004). Manejando nas brechas deixadas por conceitos imprecisos como “voluntário”, “segurança e dignidade” e “melhorias significativas”, os países, em um movimento respaldado pelo ACNUR, foram capazes de burlá-las sem precisar suspendê-las oficialmente. Para isso, passaram a interpretá-las e aplica-las de maneira flexível, o que autorizou pequenos desvios à norma consolidada que, pouco a pouco, foram se institucionalizando. Desse modo, como nos mostram Barnett & Finnemore (2004), comportamentos antes desviantes passaram a ser reconhecidos como necessários e legítimos.

Tornar a decisão menos dependente da vontade do refugiado e mais da objetividade burocrática foi um dos primeiros passos nessa direção (ibid.). As condições de segurança do país de origem passaram a ser medidas de forma objetiva pelo ACNUR. Fatores como realização de eleições democráticas, declarações de anistia, revogação de leis opressivas e desmantelamento de serviços de segurança foram

elencados como comprobatórios de incrementos significativos na “estrutura jurídica ou social básica do Estado” (Siddiqui, 2011, p.13). Caso perdurassem por um período superior a um ano, comprovariam a natureza profunda e duradoura da mudança, o que garantiria o retorno em bases seguras e dignas.

Ao determinar a viabilidade do retorno, o ACNUR permitiu que os Estados explorassem a chamada Cláusula de Cessação. Contida na Convenção de 1951, a Cláusula estabelecia que as obrigações dos Estados signatários cessariam, dentre vários motivos, caso tivessem deixado de existir “as circunstâncias em consequência das quais (determinada pessoa) foi reconhecida como refugiada” o que a impediria de “recusar valer-se da proteção do país que é nacional” (ACNUR, 1951). Caso tivesse sua proteção suspensa, restava ao indivíduo viver na ilegalidade ou render-se à repatriação, mesmo que em condições não ideais.

Aguinada em direção à objetividade teve por principal consequência retirar do refugiado o poder decisório. Dotado de expertise técnica, o ACNUR estabeleceu-se como o ator mais qualificado a decidir sobre a viabilidade do retorno (Chimni, 2004). Ao fazê-lo, excluiu do processo a voz dos refugiados: essa só era ouvida quando expressava o desejo de retornar. Caso contrário, era reduzida a reclames sem maior importância frente aos dados técnicos e aos objetivos recolhidos (ibid.). As decisões não atendiam mais à lógica do desejo individual, mas à necessidade de se manter ou não a proteção internacional.

No entanto, a noção de segurança não comportou apenas uma dimensão objetiva. Se, por um lado, o acionamento da Cláusula de Cessação exigiu sua redução a variáveis quantificáveis, por outro, o movimento de valorização da repatriação exigiu pensá-la igualmente em termos subjetivos (Barnett & Finnemore, 2004). Segurança, nesta perspectiva, não deveria ser considerada apenas em termos absolutos, mas também em termos relativos – medida em relação às condições oferecidas pelo país de acolhida.

No seu discurso proferido em 1991, Ogata deixava entrever esta orientação ao expressar preocupação com o significativo número de refugiados confinados em campos superlotados “em condições tão adversas – se não mais adversas – do que a situação da qual fugiram” (ACNUR, 1991a). A insalubridade das condições, em suas palavras,

tornaria o direito de retornar um bem tão valioso quanto o direito de procurar asilo (ibid.). Sua fala é significativa por dois motivos.

Em primeiro lugar, porque indica, com clareza, a mudança nos cálculos para repatriação que se processou a partir da década de 1990. Nesta, as *condições ideais de segurança* determinantes para o retorno passam a ser medidas também em função das condições de acolhida oferecidas pelos *países hospedeiros*. A situação de progressiva deterioração dos direitos identificada nesses países tornou-se uma variável relevante a pesar a favor da repatriação. Questionava-se, afinal, se, de fato, o retorno, em certas situações, representava mais ameaças aos refugiados do que a vida no exílio. Assim, a segurança do retorno passa a ser determinada a partir dessa realidade e o ACNUR decide que seria necessário optar pela repatriação mesmo que as condições do país de origem não fossem ideais (Chimni, 2004). Em segundo lugar, porque marca o ápice do processo de valorização da repatriação que se engendrava desde a década de 1980. A possibilidade de retornar torna-se equiparável, em relevância, ao direito de procurar asilo. Como o discurso de Ogata deixa entrever, em tempos de deterioração das condições de acolhida, a repatriação, e não mais o asilo, torna-se capaz de garantir proteção.

Ao se ignorarem as causas, as consequências fornecem o alibi desejado. A insegurança é tomada como um fato para o qual só há um antídoto possível: o retorno. As razões a explicá-la – o ocaso da integração e o do reassentamento – são negligenciadas. Os países de acolhida não são cobrados por sua responsabilidade na fragilização da proteção internacional ao se recusarem a implementar as soluções duráveis. Nessa perspectiva, a autêntica e efetiva proteção passa a ser aquela usufruída no seio da pátria-mãe e não a fornecida pela comunidade internacional – incompleta e paliativa (Barnett & Finnemore, 2004).

Todos os caminhos passam a levar à repatriação (ibid.). Apelando à interpretação objetiva de segurança, os Estados se tornam capazes de acionar a Cláusula de Cessação. Ao mesmo tempo, veem em sua interpretação subjetiva um convite à degradação das condições de acolhida. Ao torná-las insustentáveis, estimulam o retorno de indivíduos em um movimento que dificilmente pode ser pensado como voluntário: a maior parte prefere voltar à insegurança conhecida a continuar se submetendo a perigos em um país estrangeiro.

A ênfase na repatriação explicita a mudança na postura dos países em geral à presença dos refugiados que se processou a partir dos anos 1980 e se consolidou nos anos 1990. Outrora bem-vistos, tornam-se presença indesejada, a ser sanada, seja pelo retorno imediato ao país de origem, seja pelas barreiras à sua entrada no país de acolhida. Neste contexto de crescente hostilidade, a proteção dá lugar à contenção, como forma de impedir a fuga e de inviabilizar a integração daqueles que já se encontram fora de seu país de origem. Analisaremos essas estratégias com mais detalhes a seguir.

## **A contenção**

Diferentes autores consideram o fim da Guerra Fria um marco divisório nas políticas globais de refúgio (Barnett & Finnemore, 2004; Chimni, 1999; Zetter, 2007). A proteção dos refugiados não detinha mais importância nem como ferramenta ideológica capaz de provar a superioridade moral do Ocidente e nem como forma de obter mão de obra barata e qualificada (Scheel & Squire, 2014). Além disso, o crescente número de pessoas do Sul procurando proteção nos países do Norte resultou na construção do que Scheel & Squire (2014) denominam *mito da diferença*, a estabelecer a diferenciação nas características entre os refugiados *tradicionais* e aqueles provenientes das regiões periféricas do globo, especialmente no que tange às suas motivações para emigrar: não mais político-ideológicas, mas puramente econômicas.

A globalização foi decisiva para sedimentar essa percepção. Ao facilitar o deslocamento espacial e aprofundar o processo de concentração de riquezas a nível mundial, produziu um fluxo cada vez maior de migrantes em busca de melhores oportunidades de vida nos países desenvolvidos (Moulin, 2012). A complexificação dos fluxos migratórios foi acompanhada por uma redefinição do regime internacional de refugiados (Scheel & Squire, 2014; Moulin, 2012). Ao deixarem de servir como capital econômico e político-ideológico, tornaram-se pessoas-problema cuja mobilidade deveria ser ordenada e estritamente regulada por agências e políticas especiais. Nesse contexto, se proliferaram as políticas de contenção (Zetter, 2007).

Para impedir a migração de novos fluxos, os países desenvolvidos, através do ACNUR, passaram a fornecer uma proteção preventiva dentro dos países de origem – no bojo da qual nasceu a figura institucional dos deslocados internos. Ao mesmo tempo, em seus territórios, instalaram uma ampla rede de espaços físicos de contenção que refletiam as crescentes contenções jurídicas impostas aos processos de elegibilidade. A incapacidade de alcançar o reconhecimento legal como *refugiados* generalizou a condição de *solicitantes de refúgio*, a qual permitiu a privação dos direitos básicos conferidos àqueles, facilitando os processos de confinamento e deportação (Zetter, 2007). Nos países do Sul, por sua vez, a combinação entre as novas circunstâncias globais e locais tornou as políticas de confinamento em campos uma opção mais favorável aos interesses governamentais do que as políticas de integração e acolhimento de outrora. Essas três grandes tendências serão analisadas nas seções a seguir.

### ***As medidas preventivas e a contenção intraterritorial***

Na década de 1990, a percepção generalizada sobre as populações refugiadas como um problema resultou na reorientação da proteção dentro das linhas de um novo humanitarismo (Moulin, 2012; Scheel & Squire, 2014). Nas reuniões do Comitê Executivo e em resoluções da Assembleia Geral, conclamava-se o ACNUR a “perquirir e atacar as causas dos fluxos de refugiados” (Moulin, 2012, p.25). Como consequência, a agência adquiriu uma faceta crescentemente intervencionista ao longo da década de 1990.

Respalhada pelo apoio político e econômico das nações desenvolvidas, em especial, imprimiu às operações de proteção um caráter preventivo. Mais do que produto exclusivo de preocupações humanitárias, essa mudança representou um esforço para reduzir o número de indivíduos a cruzar fronteiras internacionais em busca de refúgio. Ao se focar nos países de origem, incrementando as condições locais e oferecendo proteção interna aos indivíduos, a agência viabilizou não só a repatriação em maior escala, como contribuiu para a contenção intraterritorial de refugiados em potencial – “evitando o transbordamento dos fluxos para além das

fronteiras do Estado afetado” (ibid., p.30). É a partir dessa reorientação que se deram a institucionalização e a incorporação da categoria de *deslocados internos* (IDPs) ao mandato da agência.

O envolvimento com IDPs não constituía fato inédito na trajetória do ACNUR. A agência havia trabalhado com indivíduos nesta situação, já na década de 1970, no Sudão, e, até o ano de 1991, esteve à frente de outras 15 operações (Orchard, 2015). Foi a partir dos anos 1990, no entanto, que incorporou definitivamente a temática a seu escopo de atuação e estabeleceu diretrizes e políticas que colaboraram para sua institucionalização (ibid.; Moulin, 2012). Entre 1992 e 1994, o número de países nos quais o ACNUR se envolveu com operações de assistência a IDPs chegou ao total de 20 (Orchard, 2015). Tal expansão foi apoiada pela Assembleia Geral que, em resolução de 1992, expressava seu apoio à incorporação do tema pela agência (ibid.).

Em 1998, deu-se o primeiro passo em direção à institucionalização do tema, através do *Guiding Principal on Internal Displacement* (ACNUR, 1998). Do documento, destaca-se a proposta de definição, elemento central para a delimitação do campo de ação, que reconhece como deslocados internos “todas as pessoas ou grupos de pessoas” que foram “forçadas ou obrigadas a fugir ou deixar suas casas ou local de residência habitual” como resultado ou para evitar “os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos e desastres naturais ou provocados pelo homem” e que “não cruzaram uma fronteira internacionalmente reconhecida” (ACNUR, 1998). Permanecendo dentro de seu território de origem, os IDPs continuavam submetidos à soberania dos governos nacionais – de modo que a atuação do ACNUR se limitou, principalmente, ao estabelecimento de campos para a criação de zonas seguras e munidas de assistência.

A ênfase sobre o deslocamento interno funcionou como uma resposta do ACNUR às críticas de que o enfoque exclusivo sobre as situações de refúgio ignorava a complexa realidade da migração forçada (Orchard, 2015). O reconhecimento e a posterior institucionalização dessa categoria de deslocados permitiram estender seu mandato de proteção e assistência para aqueles indivíduos impossibilitados de cruzar as fronteiras do país de origem em busca de proteção internacional.

Desse modo, ao estabelecer diretrizes a abarcar essa importante faceta do deslocamento forçado, a agência não só lançava luz sobre esse problema como estimulava a adoção de medidas concretas para solucioná-lo.

Apesar dos avanços obtidos, não é possível se dissociar a regimentalização da categoria dos IDPs do contexto maior de restrição à migração internacional de populações deslocadas. A ampliação da proteção para abarcar os indivíduos reconhecidos como IDPs dotou os Estados de novos meios para dificultar o acesso ao sistema de refúgio (Chimni, 1999; Dubernet, 2001). A atuação doméstica do ACNUR buscou desencorajar a fuga para outros países, servindo ao propósito último de conter, intraterritorialmente, refugiados em potencial (Chimni, 1999; Moulin, 2012). Os campos para IDPs, nesse sentido, funcionaram como espaços de contenção de refugiados supostamente seguros, evitando o transbordamento dos fluxos para dentro das fronteiras dos demais Estados (Moulin, 2012, p.34).

Além disso, a possibilidade de gozar de proteção nestes espaços tornou injustificada a concessão de proteção internacional, o que criou novos entraves para a obtenção do refúgio – o conceito de alternativa de fuga (*internal flight alternative*) é a expressão mais clara disto (Ferris, 2008; Hathaway, 2003; Marx, 2002). Incorporado aos processos de elegibilidade, permitiu avançar para uma nova compreensão da definição clássica contida na Convenção de 1951: se o temor fundado de perseguição continuava a ser condição *sine qua non* para embasar um pedido, convencionou-se que, em muitos casos, tal temor não se estendia a todo o território nacional do solicitante. Nesta perspectiva, se a proteção poderia ser obtida internamente, em outras áreas do país que fossem dotadas de espaços seguros em condições de acolher os deslocados, não haveria por que acatar o pedido do solicitante (Ferris, 2008).

Diante do crescente recurso à possibilidade de fuga interna para embasar as negativas aos pedidos de proteção internacional, o ACNUR publicou um guia no esforço de orientar a interpretação legal dos atores envolvidos no processo de elegibilidade sobre a aplicação do termo (ACNUR, 2003). Nele, estabeleceu critérios centrais que deveriam ser seguidos para determinar se, de fato, outras regiões internas ofereciam condições de segurança aos deslocados. Além disso, o documento reafirmava que o refúgio não deveria ser pensado como último recurso,

a ser acessado apenas depois de se esgotarem todas as opções dentro do país de origem. Desse modo, o argumento da alternativa de fuga ou deslocamento interno não deveria “ser invocado para subverter importantes princípios de direitos humanos que fazem parte do regime de proteção internacional, especificamente o direito de deixar o seu país, o direito de buscar refúgio e a proteção contra a devolução (ibid., p.2).

### ***O labirinto burocrático e os espaços de detenção***

Os deslocados internos não foram a única categoria criada como resposta à crescente complexidade do deslocamento forçado. Em 1991, o Relatório do Grupo de Trabalho sobre Proteção e Soluções, apresentado ao Comitê Executivo do ACNUR, introduziu novas categorias para além dos deslocados internos e dos refugiados “genuínos”, ou seja, aqueles que se encaixavam nas definições internacional e regionais (Moulin, 2012). Sugeria, assim, a inclusão de apátridas; pessoas forçadas a se deslocar ou impedidas de retornar por conta de desastres ecológicos, de natureza humana ou de condições de extrema pobreza (ACNUR, 1991).

A despeito de representar a potencial extensão de assistência para outros grupos até então desassistidos, a incorporação das novas categorias ao regime de proteção a refugiados criou novos entraves para o reconhecimento legal dos solicitantes. O fracionamento do *label* em múltiplas categorias se traduziu em aparatos burocráticos sofisticados voltados para separar os *quase refugiados* dos refugiados *stricto sensu* (Zetter, 2007). Os critérios de reconhecimento apresentados pela Convenção de 1951 foram diluídos em uma infinidade de novas possibilidades que passaram a enquadrar o solicitante em categorias que não a do refúgio, retirando-lhe o direito à proteção internacional e demais direitos previstos e oferecendo-lhe, em troca, formas de proteção paliativas.

Sob a aparente neutralidade burocrática, ocultavam-se decisões guiadas estritamente por considerações políticas e econômicas. Não à toa, como pontua Zetter (2007), foi somente quando a Europa se tornou destino de migrantes em números percebidos como insustentáveis que as novas categorias emergiram e se concretizaram. A tentativa de traduzir o complexo de causas que levam uma pessoa a migrar em categorias claras e facilmente separáveis refletiu muito mais uma preocupação com os

interesses estatais do que com a proteção dos solicitantes. O sentimento subjetivo e individual de perseguição, fruto da combinação de fatores de natureza variada, se foi suficiente para convencer diferentes indivíduos de que seus motivos eram válidos para solicitarem asilo, revelou-se insuficiente ao olhar racional-administrativo dos burocratas à frente dos processos de elegibilidade (ibid., p.178). O *status* de refugiado tornou-se um bem escasso, restrito a situações cada vez mais limitadas.

É dentro deste movimento de profunda burocratização do refúgio que se sedimenta a distinção estrita entre a categoria de refugiados e a dos migrantes econômicos (ibid.). A facilitação da migração no mundo globalizado do pós-Guerra Fria, aliada ao aprofundamento das desigualdades (inter)nacionais no bojo dos ajustes neoliberais, agravou as suspeitas sobre os migrantes provenientes das regiões pobres do globo e colocou o combate à ilegalidade no centro das ações dos países, especialmente no Norte. A redução nos custos dos transportes, das informações e comunicações não facilitou apenas os fluxos de bens e serviços, mas também os fluxos migratórios. Indivíduos de diferentes partes do mundo viram na migração a chance de escapar da pobreza, da miséria e da violência. O deslocamento espacial tornou-se estratégia de sobrevivência e mobilidade social (Martine, 2005). Nesse contexto, ganhou força a expressão fluxos mistos, que indicava a presença, junto a refugiados, daqueles que haviam migrado, supostamente de forma voluntária, em busca de melhores condições de vida – os chamados migrantes econômicos.

Os países desenvolvidos viram-se presos em um dilema. De um lado, colhiam os benefícios gerados pela liberalização econômica; de outro, enfrentavam o aumento no número de indivíduos provenientes do Sul a aportar em suas fronteiras. Como resposta, adotaram medidas rígidas de controle migratório em franca oposição à liberdade de movimento facilitada pela globalização. Sob o argumento de impedir que o sistema de asilo fosse mobilizado ilegalmente como rota de entrada e permanência no país por aqueles que não se encaixavam na Convenção de 1951, estabeleceram processos rigorosos de elegibilidade que dificultaram ainda mais o acesso ao refúgio.

As solicitações tornaram-se cercadas de suspeitas. A narrativa dos solicitantes deixou de funcionar como instrumento para embasar

seus pedidos e passou a ser encarada como meio para se encontrar contradições e falhas que os desqualificassem. Instrumentos variados para acessar e examinar a *verdade* dos casos foram incorporados aos processos. Dentre eles, a mobilização de experts, como médicos e psicólogos, que pudessem comprovar objetivamente traços concretos de perseguição nos termos da Convenção de 1951.

Houve uma queda brusca nas taxas de reconhecimento. Fassin (2011) aponta que, na França, o total de casos reconhecidos em 2006 ficou na casa dos 6% enquanto que, 30 anos antes, beirava os 96%. Tal queda, porém, não foi interpretada como consequência do estreitamento dos critérios e procedimentos de reconhecimento dos pedidos, mas como prova do aumento de falsas solicitações por parte dos chamados *falsos solicitantes de refúgio* (*bogus asylum seekers*). O termo, aliás, tornou-se recorrente e se somou a outros de cunho igualmente pejorativo, como refugiados econômicos, refugiados ilegais, entre outros (Zetter, 2007).

Todas essas novas categorias atuaram como reservatórios a impedir o acesso ao *label* mais privilegiado de refugiado (ibid.). A queda exponencial no número de reconhecidos generalizou a condição de *solicitantes de refúgio* – marcada pelo recuo completo ou pela redução significativa dos direitos garantidos aos refugiados pelas normativas internacionais. O (longo) tempo de espera pela deliberação final tornou-se ele mesmo objeto de forte regulação. As contenções jurídicas interpostas aos processos de elegibilidade se traduziram em contenções físicas sustentadas através de espaços próprios de segregação voltados para impedir a integração dos solicitantes e demarcar a condição temporária da permanência no território de acolhida.

Nesse sentido, a espera passa a ser associada à imobilidade – sustentada por uma rede ampla e variada de estruturas de contenção, que tem nos campos de refugiados seu símbolo mais expressivo. Embora majoritariamente concentrados nos países do Sul, Kreichaul (2018) vê a importação da lógica dos campos para os países do Norte, especialmente na Europa. Em um processo que denomina de *campization*, aponta como as acomodações para refugiados nas capitais de cidades europeias têm se transformado em estruturas semelhantes à dos campos (*camp-like structures*), marcadas pela privação da liberdade e por baixos padrões de vida. Seja no Norte ou no Sul, estas estruturas de contenção exercem a

mesma função: segregam e excluem seus habitantes, marcando-os como os *outros* irremediáveis, hóspedes *temporários* – que, como tal, estão sujeitos a leis particulares e aos arbítrios do governo hospedeiro.

### ***A perenização do temporário: o campo como destino final***

O recuo dos países do Norte teve reflexos especialmente na África. Ao longo da década de 1960, os governos africanos, em geral, embora fornecessem pouca ou nenhuma assistência oficial, adotavam uma política de portas abertas, permitindo que os recém-chegados se integrassem livremente à comunidade local (Jacobsen, 2001). A postura de acolhimento refletia os ideais pan-africanistas, inflamados pelas lutas de libertação nacional que se espalhavam pelo continente. A Convenção de Refugiados, promulgada pela Organização da Unidade Africana (OUA), encarna esses ideais e é a expressão formal da política de solidariedade até então praticada (Crisp & Slaughter, 2009)<sup>3</sup>.

No entanto, o recuo dos espaços de acolhimento pelo Norte sedimentou a percepção de que os encargos da proteção a refugiados estavam sendo injustamente repartidos. Os países africanos, alguns recém-saídos de conflitos, às voltas com suas próprias limitações materiais, perceberam que abrigavam um número desproporcional de refugiados em comparação às nações ricas e desenvolvidas. Como agravante, o fluxo de refugiados na região aumentou significativamente em dimensão e velocidade, ao mesmo tempo que os países de acolhida mergulharam em um período de crise política e econômica provocada por múltiplos fatores como a pandemia de HIV, a degradação ambiental e os ajustes fiscais que resultaram na redução de empregos e serviços públicos (Crisp & Slaughter, 2009). A nova realidade pôs fim à era da tradicional hospitalidade.

O campo tornou-se o paradigma dominante nas políticas de acolhimento nos países subdesenvolvidos, especialmente na África.

<sup>3</sup> A definição de refugiado apresentada na Convenção da OUA amplia os limites estabelecidos pela Convenção de 1951, determinando que o termo deveria ser aplicado a toda pessoa obrigada a deixar seu lugar de residência habitual “devido à agressão externa, à ocupação, à dominação estrangeira ou a eventos” que tenham causado “perturbações profundas na ordem pública, em parte ou em todo o país de origem ou de nacionalidade” (OUA, 1969).

O autoassentamento e os programas de assentamentos agrícolas para refugiados, dominantes na década de 1970, deram lugar ao confinamento nestes espaços de controle e assistência humanitária. (Bakewell, 2014; Crisp, 2003; Jacobsen, 2001). Sua ampliação foi fruto da convergência de interesses entre os governos hospedeiros e as agências internacionais, especialmente o ACNUR.

Em tempos de crise do princípio de compartilhamento de encargos (*burden-sharing*) e de graves questões nacionais, os campos passaram a oferecer maiores vantagens às nações anfitriãs. A livre presença de refugiados nas cidades tornou-se objeto da hostilidade governamental, que a via como uma fonte de pressão sobre a precária infraestrutura socioeconômica urbana e de competição pelos recursos escassos (Kibreab, 2007). No Quênia, por exemplo, o crescimento significativo da população de refugiados, no início da década de 1990, marcou o início de uma política de confinamento em campos em oposição à política de estímulo à integração que vigorara nas décadas anteriores, quando o número de refugiados acolhidos nas principais cidades era ainda pequeno (Cranfield & Kobia, 2009).

O confinamento em campos, aliás, tornou-se a antítese da integração local: ao segregá-los espacialmente, os governos visavam também a dificultar o estabelecimento de laços econômicos e sociais com a comunidade local, potencializando, desse modo, as perspectivas para o retorno ao país de origem (Darling, 2016). Ecoavam, assim, as políticas de valorização de repatriação que dominaram a arena internacional na década de 1990 e que representaram mais uma das estratégias avançadas para a redução do número de refugiados nos países de acolhida. Segundo declaração do comissário para refugiados do Sudão:

Refugiados devem receber um determinado lugar [acampamento ou assentamento] para continuar seu próprio tipo de relações, com suas próprias pessoas [não com sudaneses], para não esquecer o seu país, porque não estamos interessados que eles esqueçam seus países, eles têm que voltar. Nós não queremos mais população neste país: já é suficiente (Kibreab, 1999, p.400).

A possibilidade do retorno, no entanto, se via ameaçada com o assentamento em áreas urbanas, o que ajuda a explicar por que alguns países impuseram medidas rígidas de controle sobre o acesso desses indivíduos às cidades. Foi esse o caso dos refugiados somalianos em Nairóbi, por exemplo. O governo queniano viu as chances de repatriá-los se reduzirem bruscamente após grande parte deles terem experimentado uma integração econômica bem-sucedida. Nesse cenário, tornou-se pouco provável que abandonassem voluntariamente seus investimentos para retornarem a seu país de origem (Campbell, 2006).

Por fim, as políticas de financiamento internacional representam a faceta mais explícita das vantagens da mobilização do campo como resposta padrão no mundo em desenvolvimento. No marco das políticas de contenção, as nações desenvolvidas passaram a dedicar maior financiamento às populações refugiadas nos territórios dos países pobres. Através do atendimento às suas necessidades básicas, visavam a desestimular a migração para o Norte. Novos fluxos passaram a ser acompanhados pelo fornecimento de saneamento, comida, abrigo etc. O campo tornou-se o modelo padrão para a entrega dessa assistência e a administração dos recursos. Ao confinar refugiados nesses locais espacialmente segregados, os países de acolhida garantiam a obtenção de recursos estrangeiros e transferiam a responsabilidade pela proteção e pela assistência para a comunidade internacional (Crisp & Slaughter, 2009). A presença dos refugiados fora dos espaços designados, desse modo, lhes era duplamente onerosa: não só como fator de pressão sobre os serviços públicos disponíveis à população local como também como um impeditivo à atração de recursos internacionais.

A Tanzânia ilustra com clareza esta guinada em direção aos campos (Chaulia, 2003; Kibreab, 2003). Por sua política de portas abertas que havia garantido o acolhimento a contingentes significativos de refugiados africanos desde a década de 1960, o país era celebrado em fóruns internacionais, chegando a ser premiado pelo ACNUR, em 1983, por sua *hospitalidade excepcional* (Chaulia, 2003). A ampla disponibilidade de terras cultiváveis viabilizou a implementação de assentamentos rurais e de fazendas coletivas onde o governo provia ferramentas agrícolas e infraestrutura básica de proteção, além de saúde e educação.

A partir de meados dos anos 1980, a era do acolhimento chegou ao fim (Kibreab, 2003). Assim como acontecia na maior parte dos demais países subdesenvolvidos, a Tanzânia adotou as diretrizes neoliberais prescritas pelo Consenso de Washington (Chaulia, 2003). O livre mercado e a redução do Estado entraram na pauta econômica e condenaram o modelo de assentamentos rurais. Somada a isso, a explosão no número de refugiados na região, especialmente de deslocados pelo genocídio de Ruanda, aprofundou a hostilidade contra os novos fluxos – explícita nos discursos das autoridades que os acusavam de ameaçarem a segurança nacional (ibid., p.162). Como resultado, a política tanzaniana de refúgio, orientada até então para as soluções permanentes, se voltou para a contenção das populações refugiadas em campos até que a repatriação fosse possível: esses espaços voltados para o atendimento às necessidades humanas mais básicas, segregados dos cidadãos locais e alimentados por assistência humanitária internacional, se revelaram mais baratos e, na linguagem neoliberal, fiscalmente mais rentáveis que os assentamentos, fortemente subsidiados pelos Estados (ibid.).

Como Darling (2016) nos mostra, porém, apesar do suporte estatal ter sido peça-chave para a sua sedimentação do campo como resposta padrão aos fluxos de refugiados no Sul, sua manutenção e sua expansão também contaram com expressivo apoio do ACNUR. Para a agência, os campos oferecem meios logisticamente descomplicados para entrega da assistência (Jamal, 2003): ao confiná-los em um mesmo espaço e submetê-los a um rígido controle, restringindo parcialmente ou integralmente sua liberdade de movimento, os campos garantem maior capacidade de administração sobre os refugiados, permitindo acessá-los, identificá-los e quantificá-los. Como Crisp (1999) ressalta, a produção de estatísticas é peça central para o funcionamento do ACNUR. É a partir de números claros que se angariam doações internacionais, que se planejam os programas de proteção e assistência, a alocação de recursos, a distribuição de assistência material, entre outros.

Além disso, a operação centrada em campos foi peça-chave para o crescimento da agência. O trabalho com populações isoladas em espaços delimitados ajudou a conferir maior visibilidade à sua atuação: a associação imediata que grassa hoje no imaginário coletivo entre

populações refugiadas, de um lado, e tendas e uniformes com logotipo do ACNUR, do outro, é sintomática deste poder de visibilização (Bakewell, 2014). Ademais, alinhava-se com os interesses das nações de norte a sul de conter refugiados em espaços segregados – o que lhe garantiu vultosas contribuições financeiras e a suspensão de barreiras à sua atuação. Coube a ela assumir a responsabilidade primeira pelo bem-estar dos refugiados presentes em territórios estrangeiros; função que, segundo a noção de *responsabilidade dos Estados*, deveria recair sobre os Estados de acolhida.

A agência assumiu novas funções no cuidado a longo prazo com os refugiados. Através dos programas de assistência e manutenção (*care and maintenance*), estabeleceu uma pluralidade de serviços que, em alguns casos, se revelaram superiores aos disponíveis à população local. Diante das dimensões dessa estrutura, Slaughter e Crisp (2009) sugerem que o ACNUR se tornou um Estado substituto (*Surrogate State*) dotado de seu próprio território (os campos), de cidadãos (refugiados), serviços públicos (educação, saúde, fornecimento de água, saneamento etc.) e até de ideologia (participação comunitária, igualdade de gênero).

## **O refúgio urbano e a reivindicação à mobilidade**

A hostilidade dos Estados à presença dos refugiados limitou os espaços que poderiam habitar. A governança sobre essas populações se traduziu, a nível das fronteiras, no desenvolvimento de um complexo aparato a regular os fluxos a atravessá-las e, a nível doméstico, em uma rede variada de estruturas de contenção. Seja nos campos do Sul ou nos centros administrativos do Norte e suas variações, seus habitantes são privados de sua liberdade em todas as suas formas. Se, como nos diz Sen (1999), ser livre é condição fundamental para que cada indivíduo possa construir suas vidas da forma que valorizam, o confinamento em espaços fortemente regulados onde seus habitantes são privados até mesmo de sua liberdade mais fundamental, a de movimento, cumpre seu dever, impedindo a construção de novas vidas nos países de acolhida. Se o refúgio é assumido como condição temporária a ser sanada pelo retorno ao país de origem, os espaços de acolhimento e as relações que podem ser estabelecidas também o devem ser.

Nesses espaços temporários, seus habitantes são despidos de seus direitos civis e políticos e submetidos a leis diferentes daqueles vigentes no território de acolhida a reger os cidadãos locais. Sofrem, portanto, uma dupla exclusão: jurídica e territorial (Agier, 2017). As teorizações sobre esses espaços como espaços de exceção têm sido recorrentemente mobilizadas no discurso acadêmico para compreender como as agências governamentais administram as populações neles confinadas (Agamben, 2005; Agier, 2011; Bakewell, 2014). Essa literatura argumenta que se caracterizam pela suspensão da lei por ação do poder soberano, o que deixa refugiados sujeitos a várias formas de violência sem consequências legais.

Apesar de ser particularmente importante para pensar os abusos de poder inerentes às políticas de controle da mobilidade, tal perspectiva oferece um olhar homogêneo, que não deixa espaço para a possibilidade de contestação e subversão do poder soberano (Sanyal, 2014). A análise dos espaços de controle e contenção como lugares de exceção, ao mesmo tempo que revela a violência e o uso da força que permeiam o policiamento das fronteiras, obscurece os movimentos através dos quais os refugiados enfrentam e desafiam as políticas de controle que recaem sobre eles.

Como Mezzadra (2012) sugere, a experiência migratória é constituída pela tensão inexorável entre controle e agência. As estruturas existentes de regulação, das quais os espaços de contenção surgem como a expressão mais explícita, coexistem junto a mecanismos de resistência avançados pelos próprios migrantes que as transgridem ou as contestam. A partir dessa perspectiva heterogênea, torna-se possível enxergar como a migração, ao mesmo tempo que é atravessada pelo poder soberano, é também dotada por uma força autônoma, criativa e produtiva que o extrapola (ibid.). É dessa dimensão excedente e autônoma que a literatura sobre a *autonomia das migrações* se ocupa.

Sua principal contribuição reside em iluminar o papel desempenhado pela agência dos migrantes e sua habilidade de criar novos modos de vida para além das estruturas existentes de poder (Moulin & Thomaz, 2016). Ao explorar os movimentos de resistência às políticas de controle da mobilidade, evidencia como os migrantes, em busca de usufruir da liberdade que lhes é negada, criam itinerários

alternativos – não previstos ou autorizados pela ordem concebida. No que tange especificamente ao refúgio, fica claro que, como reação à deterioração nas condições de acolhida, manifesta na detenção arbitrária nos espaços de exceção, as populações refugiadas têm estabelecido suas próprias rotas de escape. É neste movimento que a crescente migração para as cidades se insere.

Historicamente, o refúgio esteve fortemente associado ao meio urbano. A origem da palavra asilo remete à Grécia Antiga, onde os santuários forneciam proteção para aqueles em busca de refúgio. A palavra *asylon* expressa a ideia de “inviolabilidade”, um local do qual nada pode ser tirado nem ninguém pode ser violado. Tudo o que deveriam fazer era adentrar esses espaços sagrados e estariam a salvo, não podendo ser removidos à força (Marfleet, 2007; Pedley, 2005; Weis, 1966).

Na Idade Moderna, os grupos que hoje se encaixariam na definição atual de refugiados eram basicamente de origem urbana e encontraram santuário especialmente no meio urbano (Marfleet, 2007). Os huguenotes franceses, por exemplo, se deslocaram para cidades da Suíça, da Holanda, da Irlanda e principalmente da Inglaterra – Londres abrigou a grande maioria deles. Durante o século XIX, ativistas radicais ou líderes nacionalistas envolvidos em movimentos na Itália, na Hungria, na Áustria, na Polônia e na Alemanha procuraram refúgio nas cidades de países vizinhos, onde podiam manter comunicação com outros exilados e com os movimentos em seus países de origem (id.). Londres abrigou contingentes significativos, especialmente de alemães, que correspondiam a 40% da população estrangeira vivendo na cidade e abrangia padeiros, servidores domésticos, acadêmicos, músicos e especialmente socialistas, incluindo o próprio Karl Marx. Números tão expressivos valeram a Londres o epíteto de “Pequena Alemanha” (Lattek, 2006).

Na primeira metade do século XX, quando revoluções, guerras e movimentos nacionalistas provocaram deslocamentos forçados em proporções inéditas, as cidades mantiveram sua tradição de acolher aqueles em busca de refúgio (Marrus, 1985). Entre 1890 e 1920, os EUA, sozinhos, receberam 22 milhões de imigrantes em geral (Karger & Levine, 2000). 75% deste contingente viviam em cidades (ibid.). Em 1914, a população das 20 maiores cidades do país era composta por 40% de imigrantes. A maior parte deles vinham de nações

européias e deixavam para trás um contexto de privação econômica ou de discriminação e perseguição – especialmente os judeus poloneses e russos, alvos de *pogroms*. Atraídos por promessas de prosperidade e proteção, fortalecidas por contos que versavam sobre cidades com ruas pavimentadas de ouro e abundantes em leite e mel, milhares de pessoas atravessaram o oceano para fincar raízes nos Estados Unidos e em outros países (ibid.).

Nas últimas décadas, frente à imobilidade promovida pelo regime internacional de proteção, as cidades têm se reafirmado como um local de esperança para os refugiados. Embora não sejam uma terra de leite e mel com ruas pavimentadas de ouro, oferecem alguma perspectiva de liberdade – cada vez mais ausente do horizonte de pessoas em situação de refúgio. Em um cenário marcado pelo ocaso das soluções duráveis em prol da detenção indeterminada em espaços de contenção ou de outra situação de exílio prolongado, o assentamento urbano tem se firmado como uma alternativa importante ao permitir alguma mobilidade social e econômica.

À medida que a proteção deu lugar à contenção, mais e mais pessoas passaram a migrar para as cidades como forma de permanecerem invisíveis às estruturas governamentais. Se engajando em atividades de subsistência e geração de renda, disponíveis principalmente no mercado informal de trabalho, contornaram as limitações formais impostas à sua presença e geraram as condições econômicas para seu assentamento (Darling, 2016; Marfleet, 2007; Zetter, 2007).

Além disso, o aumento na concentração de atores engajados com a causa do refúgio nos centros urbanos, especialmente de ONGs internacionais, atraiu refugiados em busca de emprego, de suporte financeiro, social e jurídico; ou interessados em acessar programas de reassentamento. Se as estruturas governamentais negavam o acesso a serviços básicos, como educação e saúde, a ampla rede de organizações filantrópicas, de instituições religiosas e de ONGs passou a fornecê-los. Nesse contexto, as comunidades urbanas de refugiados cresceram significativamente: a cidade do México recebeu contingentes expressivos de pessoas fugindo dos conflitos na América Central e do Sul; Nova Déli se tornou lar para refugiados vindos do Sul da Ásia; Nairóbi, Kampala e Cairo atraíram os deslocados da África Central e

do chifre da África; e Istambul aqueles do Oriente Médio e da Ásia Central (Marfleet, 2007, p.40).

A perspectiva avançada pela autonomia das migrações permite compreender o movimento para as cidades para além de sua dimensão utilitarista: fruto de cálculos sobre custos e benefícios, é também expressão da reivindicação pelo direito a se mover e de ser livre. Frente a condições crescentemente hostis, os refugiados têm criado seus próprios mecanismos de resistência, através dos quais sabotam e rechaçam, mesmo que de forma involuntária, as estruturas existentes de gestão e recepção. Em um regime que tem por principal fim a produção da imobilidade, a ascensão do urbano como rota alternativa surge como um excesso à ordem natural das coisas, dentro da qual a presença de refugiados, quando fora de seus países de origem, só é tolerada enquanto limitada aos espaços de exceção que demarcam tanto sua condição transitória quanto seu não pertencimento.

\*\*\*

Embora condição de possibilidade do refúgio, a mobilidade sempre foi um elemento estranho ao regime internacional de proteção a refugiados. Suas políticas e práticas (re)produzem o que Cresswell (2006) denomina de *metafísica sedentária*, ou seja, um modo de se pensar sobre a mobilidade no mundo que estabelece a primazia moral e lógica da fixação territorial. Enxergada sob as lentes do imaginário espacial moderno a alinhar Estado-território-cidadão, a mobilidade surge como elemento desviante e mesmo patológico. Na ordem nacional das coisas em que se pressupõe natural o pertencimento enraizado a uma nação fixa no espaço, os sujeitos móveis, especialmente os desenraizados, representam a desordem (Malkki, 1995). Cabe assim ao regime internacional estabelecer mecanismos capazes de (re)ordená-los e discipliná-los.

Suas soluções duráveis, embora diferentes em sua forma, convergem para o mesmo fim: viabilizar a reterritorialização dos refugiados, seja em uma nova nação, seja em sua nação de origem, como forma de garantir a manutenção da ordem global baseada em Estados-Nação. As possibilidades de reinserção, no entanto, não se dão de forma linear. Como vimos, no intervalo de tempo entre o fim da Segunda Guerra e meados dos anos 1970, as condições favoráveis

garantiram a efetivação do reassentamento e da integração local. Vistos como motores do crescimento econômico no pós-guerra e trunfo na luta contra o comunismo, refugiados tinham a possibilidade de fincar raízes em um novo país.

A recessão econômica internacional, combinada com o fim da Guerra Fria, nos anos 1990, redefiniu este cenário. De solução, refugiados tornaram-se um problema: excedente com o qual as nações não queriam mais lidar. Nesse contexto, a regulação da mobilidade ganhou novos contornos, com a criação de novas estratégias para governar (e normalizar) os sujeitos móveis. A *contenção* tornou-se palavra de ordem do regime internacional de refugiados. Ao confiná-los em espaços segregados, as nações hospedeiras buscavam lembrar-lhes a impossibilidade de se fincar raízes em territórios que não os seus de origem. A produção de estase surge aqui como metáfora crucial: assim como a interrupção dos fluxos corporais impede a criação e a manutenção da vida, a imobilização de refugiados em espaços de contenção visa a bloquear o florescer de uma nova vida em um novo solo.

Mas como revela a literatura sobre autonomia das migrações, a mobilidade é uma força imparável que encontra caminhos próprios, ainda que fissuras estreitas, por onde possa se processar. É, portanto, nas brechas das estruturas de governança que refugiados criam suas próprias rotas de circulação, as quais garantem seu movimento e, conseqüentemente, a possibilidade da construção de uma nova vida. À luta *contra* a mobilidade criada pelos aparatos de controle, os refugiados deflagram suas próprias estratégias de luta *pela* mobilidade. É nesse sentido que as cidades têm se firmado como locais de refúgio: em oposição ao cerceamento das liberdades dominante nos espaços de contenção, especialmente nos campos, o meio urbano oferece maiores perspectivas de mobilidade.

Ao usufruírem da possibilidade de construir sua integração de forma parcialmente autônoma, explorando caminhos não previstos pelos atores governamentais e humanitários, os refugiados urbanos surgem, assim, como corpos fora do lugar – contraparte problemática de uma população menos móvel e fortemente regulada (Marfleet, 2007). Este olhar atravessa a documentação do ACNUR, que será analisada no capítulo a seguir.

## O REFUGIADO GENUÍNO E OS ESPAÇOS LEGÍTIMOS DE EXISTÊNCIA: AS POLÍTICAS SOBRE REFÚGIO URBANO NO ÂMBITO DO ACNUR

A crescente urbanização do mundo tem sido amplamente debatida por acadêmicos e *policymakers*. Para um número crescente de analistas, críticos e atores políticos, vivemos hoje a era das megacidades e do hiperdesenvolvimento urbano, uma época marcada pelo fim da autonomia rural e pela formação em nível global de uma sociedade urbana. Geógrafos, arquitetos, filósofos, economistas, historiadores, entre outros, propõem, a partir de uma ampla gama de perspectivas, a ideia de que estamos testemunhando uma transposição para um mundo predominantemente urbano (Madden, 2011). De acordo com Edward Soja & Miguel Kanai (2007, p.62), mais do que nunca, pode-se dizer que “toda a superfície da Terra é urbanizada em algum grau, das tundras siberianas à floresta tropical brasileira até a calota glacial da Antártida”. Segundo as Nações Unidas, 54,5% da população mundial vivem hoje em áreas urbanas (ONU, 2016). Para 2030, estima-se que esse total chegará a 60%, com 1 a cada 3 pessoas morando em cidades com, pelo menos, um milhão de habitantes (ibid.).

Seguindo essa tendência, estima-se que, tal como a população mundial, mais da metade das pessoas refugiadas no mundo encontra-se hoje vivendo em contextos urbanos – seja nas próprias cidades ou em suas cercanias. Alguns estudiosos inclusive veem nesse grande afluxo uma das causas principais do crescimento que as cidades experimentaram nas últimas décadas, principalmente no Sul (Crisp et al., 2012; Landau, 2010; Pantuliano et al., 2012). Em 1997, o ACNUR estimava em 200 mil o total de refugiados residindo nas cidades. Em 2001, esse número subiu para 1,9 milhões e, segundo dados mais recentes, chega hoje a 60% do total de 20,7 milhões de refugiados existentes no mundo (Marfleet, 2007; ACNUR, 2021).

Diante dessa realidade, nos últimos anos, o ACNUR passou a adaptar suas políticas para lidar com as oportunidades e os desafios

enfrentados pelos refugiados nas grandes cidades. Os passos iniciais foram dados ao longo da década de 1990. Em 1995, a temática foi objeto de um *discussion paper* que resumia as principais questões colocadas à agência pelo trabalho em áreas urbanas. Dois anos mais tarde, em 1997, a agência apresentou sua primeira política oficial sobre refugiados urbanos. Considerado um dos documentos mais controversos já produzidos pela agência, foi alvo de duras críticas e contribuiu para o aprofundamento da discussão sobre a temática, envolvendo diferentes atores – entre governos nacionais, ONGs e o próprio ACNUR. Nos anos seguintes, a agência empreendeu um verdadeiro processo de revisão de suas políticas sobre o refúgio urbano.

O presente capítulo irá analisar o processo de produção institucional do refugiado urbano a partir das duas principais políticas sobre o tema produzidas pelo ACNUR respectivamente em 1997 e 2009. Argumento que ambas refletem crenças normativas atreladas à figura arquetípica do *refugiado genuíno*. Construída especialmente pelo discurso humanitário em resposta às políticas de contenção, coloca ênfase sobre a vulnerabilidade e a condição de vítima como forma de contrapô-lo à figura (criminosa) do falso solicitante de refúgio. Veremos que, no documento de 1997, o estereótipo de vítima vulnerável é mobilizado para negar a legitimidade daqueles que se movem para a cidade; enquanto no de 2009; justifica sua inclusão no espaço de assistência humanitária.

A partir dessa visão pasteurizada, criam-se respostas homogêneas que relegam o urbano a segundo plano. Em outras palavras, a (pressuposta) universalidade da experiência do refúgio informa políticas e práticas institucionais que ignoram as nuances e os desafios impostos pelo espaço em que se inserem. Emerge, assim, um urbano igualmente universal, retratado ora como espaço não legítimo de proteção, portanto, ameaçador ao refúgio, ora como espaço a aprofundar velhas vulnerabilidades, ameaçador, portanto, ao refugiado. Em ambas as leituras, a sombra dos campos se faz presente: em 1997, como único espaço legítimo de existência do refugiado *genuíno*; em 2009, como modelo a orientar a atuação na cidade.

Veremos que, embora o documento de 2009 tenha marcado um progresso significativo na postura do ACNUR quanto ao refúgio

urbano, ainda se faz necessário pensar políticas e práticas moldadas por um olhar mais atento às nuances no que diz respeito tanto ao refúgio quanto ao urbano. Desse modo, pretende-se esclarecer que a vivência nas cidades, ao contrário do que pressupõe a retórica político-institucional, não é determinada exclusivamente pela condição de refugiado, mas por questões mais amplas – fruto da produção de um espaço urbano cada vez mais desigual, fragmentado e hierarquizado – que extrapolam as populações refugiadas e são compartilhadas por diferentes habitantes da cidade, especialmente aqueles localizados às margens. Sugerimos, ao final, o diálogo com a teoria urbana crítica como forma de construção de uma compreensão mais ampla desse fenômeno.

## **A construção do refugiado genuíno e dos espaços legítimos de existência**

Como vimos no capítulo anterior, a mudança do paradigma da proteção para o da contenção se deu no marco do crescimento no número de migrações provenientes do Sul. Em um contexto de crise econômica e acirramento da competição no mercado de trabalho, a mão de obra estrangeira se tornou desnecessária (Fassin, 2001). O fim da rivalidade entre EUA e URSS consolidou esse movimento. Os Estados ocidentais limitaram, em grande parte, o asilo que ofereciam e passaram a concentrar esforços para conter os refugiados em sua região de origem.

Nesse processo, o enfoque do regime internacional deslocou-se para a preservação do instituto do refúgio em si, e não mais das populações refugiadas. Desenvolveu-se um amplo arsenal de práticas de vigilância e controle capazes de identificar os sujeitos *ilegítimos* infiltrados entre refugiados *legítimos*. Os aparatos governamentais voltaram-se para viabilizar essa separação. Garantir a *autenticidade* das solicitações de refúgio tornou-se a regra: os processos de elegibilidade passaram a ser guiados por uma cultura de descrença ao mesmo tempo que se tomaram medidas para se encorajar o regresso dos solicitantes rejeitados bem como para dissuadir solicitações futuras (ibid.; Judge, 2010).

É no bojo da consolidação desse viés administrativo-regulatório que a figura do *falso solicitante de refúgio* se torna dominante nos discursos políticos e midiáticos (Scheel & Squire, 2014). Sua construção se dá em

estrita oposição à figura do *refugiado genuíno*: se estes migravam por não terem escolha, movidos pelo medo e pela necessidade de preservar suas vidas, aqueles migravam de forma estritamente deliberada, movidos pelo desejo e por razões puramente econômicas (Moulin, 2012). Dessa leitura, depreende-se que a agência é tomada como elemento central de distinção: enquanto o *refugiado genuíno* é definido por sua falta de agência política e pelo excesso de vulnerabilidade, o *falso solicitante de refúgio* é concebido como imbuído de uma agência excessiva e até mesmo criminoso – patente na (suposta) violação do sistema de refúgio.

Os atores pró-migrantes contribuíram para o acirramento dessa oposição ao enquadrar populações refugiadas a partir de suas privações e dificuldades como estratégia de sensibilização à causa (Keck & Sikkink, 1998; Landau, 2014; Scheel & Squire, 2014). A partir dos anos 1980, como nos mostra Malkki (1996), houve uma forte tendência no discurso humanitário e nos estudos sobre migração forçada de se retratar refugiados simplesmente como vítimas mudas e indefesas, em vez de sujeitos com agência e desejos. Essa tendência se manteve com a frequente invocação do sentimento de desespero, desesperança e vitimização como forma de apelar à obrigação moral e legal dos países em salvar aqueles que se arriscam em perigosas jornadas em busca de proteção (ibid.).

Tal estrutura discursiva opera em conjunto com outras formas de intervenções, especialmente visuais, que insistem em cenários de trauma e perda (Chouliaraki & Stolic, 2017; Fehrenbach & Rodogno, 2015; Ibrahim, 2018). O imaginário popular é permeado por imagens de refugiados aprisionados em campos precários e localizados em áreas inóspitas, marcados pela privação dos direitos mais básicos. Amplamente mobilizadas por organizações humanitárias e de direitos humanos como estratégia para angariar doações, contribuem para consolidar o estereótipo de refugiados como receptores passivos de assistência – reduzidos a uma existência abjeta e condenados a um (não) futuro (Fehrenbach & Rodogno, 2015).

Se, como nos diz Austin (1962), o discurso não é inócuo, mas sim uma prática (violenta) que constrói a realidade; podemos imaginar os efeitos práticos da mobilização desse léxico humanitário para a produção do sujeito refugiado. A linguagem textual e visual

usada para descrevê-los revela-se parte fundamental de como os interpretamos e, conseqüentemente, de como agimos em relação a eles (Turton, 2013). Do discurso humanitário hegemônico centrado na vitimização surge, portanto, um *refugiado universal* a mobilizar intervenções padronizadas igualmente universais. “Os refugiados deixam de ser pessoas específicas e tornam-se vítimas puras em geral: homem universal, mulher universal, criança universal e, juntos, família universal” (Malkki, 1996, p.378).

Em suma, cria-se uma corporalidade anônima e sem voz, processo no qual as nuances individuais são diluídas em uma grande massa amorfa e a-histórica, definida apenas pelo sofrimento e pela privação (ibid.). A identificação do refugiado genuíno passa a se dar em termos extralegais, envolvendo uma dimensão performativa (Fassin, 2001; 2013). Nessa perspectiva, é um refugiado genuíno aquele cujo comportamento atende às expectativas consolidadas no imaginário coletivo sobre qualidades e atitudes que seriam inerentes a um autêntico refugiado – silêncio, passividade, aquiescência (Nyers, 2006, p.xv).

O comportamento, assim, se torna um marcador de autenticidade da condição de refugiado e todo traço de agência e de resistência é interpretado tanto como sinal claro de sua irregularidade quanto do apaziguamento da condição de refugiado – justificando, respectivamente, a negação da proteção e a suspensão da assistência. Ambas, proteção e assistência, saem do campo do direito e se tornam uma questão de mérito: merecem ser assistidos e protegidos não mais os corpos ameaçados, mas apenas os corpos (mais) sofrendores (Fassin, 2001; Fehrenbach & Rodogno, 2015)<sup>1</sup>. Embora esses retratos estratégicos de *vítimas essenciais* sejam ironicamente conduzidos por intenções louváveis de estimular debates e, na melhor das hipóteses, provocar respostas políticas, também fica claro que alimentam e prolongam uma problemática narrativa dos refugiados como multidões indefesas e indistintas à espera da compaixão (inter)nacional capaz de salvá-los de sua miséria e de seu trauma.

<sup>1</sup> Judge (2010), por exemplo, mostra como jovens solicitantes de refúgio homens têm mais chance de serem colocados no polo de *criminosos* na medida em que as lentes dominantes sobre gênero atribuem aos corpos masculinos uma potência e uma agência que se opõem à vulnerabilidade e à fragilidade atribuídas aos corpos femininos e infantis. Não à toa, grupos pró-migrantes frequentemente usam imagens de mulheres e crianças em suas campanhas devido ao imaginário de vulnerabilidade atrelado a elas.

A atuação humanitária nos campos, alçados à condição de solução preferencial e durável no marco das políticas de contenção, reflete, ao mesmo tempo que reforça, o olhar essencialista sobre o refugiado. A teoria de Agamben (1998) a associar esses espaços à noção de *vida nua* tem sido particularmente importante para realçar como, nos campos, a ênfase no fornecimento do mínimo necessário para a manutenção da vida biológica desconsidera qualquer traço de agência e individualidade do refugiado. Os desejos e as vontades individuais são diluídos em uma fórmula padrão que visa à eficiência e não à singularidade. Desse modo, a prática humanitária, ao se guiar exclusivamente pela lógica da *necessidade*, interpreta qualquer desejo e qualquer ação para além do mínimo previsto como um sinal a deslegitimar a condição de refúgio<sup>2</sup>.

Assim, o campo não só sustenta o poder simbólico do Estado, como vimos no capítulo 1, mas contribui para a consolidação da imagem universal do refugiado que é (re)produzida pelo discurso e pela prática humanitária. Nessa lógica, a ênfase excessiva/exclusiva no fornecimento de assistência básica, ao mesmo tempo que se baseia no arquétipo do refugiado genuíno, contribui para reforçá-lo. Desse modo, para além de produzir corpos, o discurso e a prática humanitária atrelam esses corpos a espaços exclusivos de existência: refugiados de verdade, vítimas, habitam os campos; conseqüentemente, os que habitam outros espaços levantam dúvidas sobre sua legitimidade e tendem a ser tratados como ilegais.

É esse conjunto de expectativas consolidadas em torno do refugiado genuíno que permite compreender a relação do ACNUR com a questão do refúgio urbano a partir da década de 1990. Questões logísticas ajudam a explicá-la parcialmente. Afinal, como vimos, a maior possibilidade de movimento e até mesmo de anonimato oferecida pelas cidades representa um desafio à base territorializada na qual se sustentam as políticas do

---

<sup>2</sup> Ao relatar seu diálogo com agentes humanitários trabalhando em campos na Tanzânia com refugiados do Burundi, Malkki (1996) ilustra com clareza esse ponto. Ao apresentar as demandas feitas pela população refugiada, ouviu como resposta de um dos presentes: “Eu deveria te mostrar um filme que os noruegueses fizeram dos refugiados do Burundi quando vieram pela primeira vez. Um apresentava uma ferida de bala, outra pessoa um corte, roupas rasgadas, sujas ... Eles não tinham nada ... *Essas pessoas não parecem mais refugiados*. Se você for a Mishamo [campo de refugiados] como visitante, você achará que esses são apenas aldeões comuns” (Malkki, 1996, p.384, grifo acrescentado).

ACNUR, em que a entrega de assistência e proteção é pensada para espaços controlados que oferecem maior grau de monitoramento e controle da população assistida (Crisp, 1999; Marfleet, 2007). No entanto, não se trata apenas de uma questão logística, mas de crenças arraigadas sobre as expectativas em torno de sua condição.

A ruptura com os espaços do cuidado pastoral dos campos e a presença nas cidades de refugiados móveis e autodirigidos violam a crença hegemônica de que devem ser dependentes e vulneráveis (Marfleet, 2007). Como consequência, os refugiados urbanos são vistos como grupos espontâneos que carecem da legitimidade daqueles *refugiados genuínos* – indivíduos passivos e de olhar vazio aprisionados por tempo indeterminado em campos precários. Nesse sentido, a autonomia expressa na migração para as cidades e no uso dos recursos urbanos para a construção autônoma de sua integração é entendida como um excesso de agência, aproximando os refugiados urbanos dos *falsos solicitantes de refúgio*.

Como já nos alertara Van Dijk (2009), as chamadas *vítimas* perdem facilmente a compaixão e a empatia dos demais tão logo não exibam o comportamento passivo considerado normal para elas. Seu alerta permite compreender não só o longo tempo que o ACNUR demorou para reconhecer a questão do refúgio urbano, mas, principalmente, a postura hostil e refratária que adotou em um segundo momento, após reconhecê-la. A seguir, veremos sob quais condições a agência se viu obrigada a inserir o tema em sua agenda e como a negligência inicial se transformou posteriormente em hostilidade punitiva, refletida em um dos documentos mais polêmicos de sua trajetória.

## **Da negligência à hostilidade: o caminho para a política de 1997**

Em relatório publicado em 2002, a *Human Rights Watch* afirmava que a maior parte dos refugiados urbanos viviam em situação de total esquecimento por parte dos governos hospedeiros e das agências internacionais (HRW, 2002). Apesar de o número de assentamentos urbanos à época já ser significativo, o ACNUR só havia incorporado o tema à sua pauta de preocupações alguns anos antes.

Na década de 1960, o alto-comissário prince Sadruddin Aga Khan (1966-1977) fez uma das primeiras referências ao refúgio em áreas urbanas, reconhecendo-o como uma nova questão que vinha, recorrentemente e cada vez mais, confrontando a agência (Crisp, 2017). No entanto, foi somente nos anos 1980 e especialmente nos anos 1990, que o tema foi incorporado à agenda do ACNUR. Essa incorporação se deu especialmente em função do aumento contínuo no número de assentamento urbanos que se seguiu ao endurecimento das políticas de refúgio. O movimento permanente para as cidades tornou cada vez mais insustentável a postura negligente adotada pela agência nos anos anteriores.

Como agravante, o ACNUR vinha sofrendo uma forte pressão de seus principais doadores por uma revisão orçamentária (ibid.). A ampliação de seu escopo geográfico de atuação, aliada ao alargamento de suas atividades, resultou no crescimento exponencial de seus gastos (Slaughter & Crisp, 2009). Nesse contexto, os países do Norte, incomodados com as novas demandas colocadas sobre eles e buscando um meio de pressionar a agência a favor da repatriação, mostraram-se menos dispostos a continuar cooperando financeiramente (Crisp, 2017). A gravidade da situação se tornou pública quando, em 1996, Sadako Ogata fez um apelo pelo incremento das doações, revelando que só haviam sido arrecadados \$776 milhões do total de \$1,3 bilhão do orçamento previsto para aquele ano (ibid.).

A partir de então, foi dada forte ênfase à racionalização de gastos, de modo que a agência pudesse fazer mais gastando menos. Nessas circunstâncias, a inexistência de políticas, ou ao menos de guias operacionais sobre a questão do refúgio urbano, se tornou insustentável. Por conta dos desafios colocados pelo trabalho nas cidades, havia um forte consenso no ACNUR de que essa população de deslocados onerava desproporcionalmente a agência. Era necessário, portanto, estabelecer parâmetros de ação bem claros para estancar os excessos e limitar a assistência.

O primeiro passo nessa direção se deu em 1995, com o lançamento de um *discussion paper* em que foram apresentadas as principais preocupações do ACNUR em relação às operações nas áreas urbanas. O documento visava a estabelecer uma atuação “mais racional e humana” a essa área de trabalho “pequena, mas complexa” (ACNUR, 1995, p.2).

Afirmando que, apesar de constituírem uma *parcela ínfima* da população assistida pelo ACNUR, refugiados urbanos demandavam uma quantidade desproporcional de recursos humanos e financeiros, o documento deixa entrever as preocupações econômicas dominantes ao frisar a necessidade de uma política ampla e bem delimitada, capaz de racionalizar o fornecimento de assistência e proteção nas diferentes regiões urbanas. Sua ausência, decreta, estimularia uma variação significativa na quantidade e qualidade dos serviços prestados pelo ACNUR, o que, por sua vez, incentivaria o movimento constante de refugiados em busca daquelas que oferecessem as melhores condições (ACNUR, 1995, p.5).

É nesse momento que surge a ideia de *movimentos irregulares*, peça central das primeiras políticas sobre refúgio urbano do ACNUR. Tanto a saída do campo em direção às cidades, quanto a migração entre cidades eram classificadas pelo documento como *movimentos irregulares* e combatê-los se colocava como o objetivo mais urgente da agência. Era necessário, desse modo, formular uma política capaz de demarcar linhas de ação claras e harmonizar o fornecimento de proteção e assistência de modo a desencorajar futuros movimentos. Como estipulado no item 16 (ACNUR, 1995, p.4):

O ACNUR não deveria recompensar aqueles dotados de recursos financeiros e pessoais para se mover das zonas rurais para a cidade ou entre diferentes países em busca de melhores condições de vida (...). Se as condições para os somalianos no Quênia são tão pobres que justificam tais movimentos irregulares, não deveria o ACNUR estar trabalhando para melhorar as condições para todos os residentes dos campos ao invés de prover assistência individual para a minoria privilegiada apta a percorrer grandes distâncias?

A construção de uma política, no entanto, esbarrava nas discussões sobre os limites de atuação da agência. Não era consenso entre seus funcionários se refugiados vivendo em áreas urbanas teriam direito a receber assistência. Os que eram contrários argumentavam que o assentamento nas cidades criaria mais problemas de proteção para o ACNUR, ao invés de resolvê-los (Marfleet, 2007). Os processos de elegibilidade, questões sobre detenção e sobre liberdade de movimento

ganhariam, segundo essa visão, contornos mais complexos no contexto urbano (ACNUR, 1995). Como agravante, apontavam ainda a relação de competição econômica que seria estabelecida com os demais cidadãos, especialmente no tocante ao mercado de trabalho.

No sentido oposto, seus apoiadores argumentavam, principalmente, que refugiados provenientes de zonas urbanas teriam dificuldades para sobreviver em assentamentos rurais, o que justificaria o fornecimento de toda assistência necessária para viabilizar a reconstrução de suas vidas nas cidades (ibid.). Recorriam especialmente aos casos de assentamentos rurais compulsórios ocorridos na África e na América Latina que desconsideravam as origens, experiências, habilidades e aspirações dos refugiados, colocando-os em esquemas nos quais o cultivo era a única opção, “mesmo que não tivessem o conhecimento e as habilidades” apropriados para tal (Marfleet, 2007, p.39). Com dificuldades de se adaptar, muitos migraram para as cidades, onde poderiam usar suas habilidades e expertise profissional (ibid.).

Apesar de buscar superar as divergências e estabelecer as bases para a construção de uma política global sobre refúgio urbano, o documento deixa entrever um olhar negativo sobre essa população de deslocados. Nenhuma de suas cláusulas versa sobre meios para melhorar as condições de vida nas cidades. A ênfase recai sobre o estabelecimento de *medidas preventivas* e *curativas* capazes, respectivamente, de prevenir futuras migrações e de lidar com os que já haviam se movido *irregularmente*.

O uso do termo *curativo* permite inferir que a presença dos refugiados no meio urbano não era vista apenas como um problema, mas como uma patologia a demandar intervenções capazes de sanar ou, ao menos, remediar seus efeitos. Da leitura do documento emerge uma visão essencialmente negativa dos refugiados urbanos – indivíduos oportunistas que se utilizariam da liberdade de movimento proporcionada pelas cidades para explorar indevidamente os serviços prestados pelo ACNUR.

A migração para áreas com facilidades de assistência e de proteção é vista como problemática na medida em que “reforça a percepção comum entre refugiados e solicitantes de que a assistência é um direito e que é fornecida automaticamente a todos” (ACNUR, 1995, p.14). Não à toa, pontua, seria comum que refugiados urbanos se referissem

à assistência recebida como *salário* (ibid.). Como consequência, haveria uma situação de permanente dependência em relação à agência que, por sua vez, “vinha se tornando cada vez mais paternalista” (ibid., p.15).

Para além da permanente dependência, no entanto, seria no comportamento violento que a patologia do refúgio urbano se apresentaria em toda a sua intensidade. Segundo o documento, frequentemente aqueles que se moviam de uma região para outra em busca de melhores condições de assistência se tornavam agressivos e violentos quando suas expectativas não eram atendidas (ibid.). Afirma (ibid., p.5):

Esse fenômeno se tornou uma característica dos programas para refugiados urbanos em todas as regiões do mundo, com greves de fome (...) agressões físicas ao ACNUR e seus parceiros operacionais, ocupações ou danos às instalações físicas, e ameaças de suicídio.

Nesses episódios, estabelece, as demandas não deveriam ser atendidas porque estimulariam o recurso à violência em ocasiões futuras. A melhor forma de agir seria “fechar o escritório e se recusar categoricamente a cooperar de qualquer modo com aqueles fazendo ameaças ou cometendo atos de violência” (ibid.). Agir de outra forma denotaria fraqueza por parte da agência.

A preocupação em não ceder às pressões dos refugiados se traduziu, nos anos seguintes, em duras repressões contra as manifestações levadas a cabo por refugiados. O uso da força como antídoto, porém, não foi a única herança do documento de 1995 para a atuação do ACNUR no tocante ao refúgio urbano. A visão negativa e até mesmo patológica sobre essa população de deslocados foi formalizada, dois anos depois, no primeiro documento da agência sobre o tema – considerado até hoje um dos documentos mais controversos de sua história.

## **A política de 1997 e os corpos fora do/de controle**

No ano seguinte ao lançamento do *discussion paper*, foi criado um grupo de trabalho no âmbito do ACNUR para definir uma política global sobre refugiados urbanos (Crisp, 2017). De fevereiro a agosto de 1996,

dedicou-se à produção de um relatório sobre a temática, distribuindo-o, na sequência, a diversos escritórios do ACNUR que puderam avaliá-lo e comentá-lo (ibid.). No ano seguinte, em 1997, após um longo processo de discussões iniciado em 1995, o ACNUR adotou sua primeira política para refugiados em áreas urbanas. O documento de 23 páginas visava a fornecer diretrizes claras para a provisão de assistência e promoção de soluções duráveis em áreas urbanas, contornando a lacuna que, segundo seu antecessor, estimularia a movimentação irregular de indivíduos em situação de refúgio para as cidades.

Como seu texto deixa claro já na primeira página, as diretrizes apresentadas visavam a reorientar os programas de assistência e proteção aos refugiados urbanos, padronizando-os e racionalizando-os (ACNUR, 1997, p.1). Desse modo, pretendia-se pôr fim, principalmente, às variações no fornecimento de serviços entre as regiões, o que estimularia a permanente circulação de solicitantes e refugiados, assim como ao fornecimento de cuidados a longo prazo (ibid., p.5).

No decorrer do documento, é dada ênfase às dificuldades e aos custos associados ao assentamento urbano. As pressões orçamentárias que motivaram os inícios das discussões no âmbito do ACNUR são aqui recuperadas ao se mencionar a *crescente seletividade* dos países doadores no tocante aos programas que apoiam (ibid.). Nesse cenário, sugere seu texto, a causa dos refugiados urbanos estaria sendo desproporcionalmente onerosa: por um lado, por não entrar na pauta de preocupações dos países do Norte, por outro, porque o número reduzido de indivíduos nessa situação seria desproporcional aos recursos humanos e orçamentários envolvidos em sua assistência – segundo o documento, menos de 2% da população global de refugiados à época viveria em cidades (ibid.).

Para Marfleet (2007), em tempos em que um fluxo cada vez maior de pessoas se dirigia para os centros urbanos, o cálculo fornecido pelo ACNUR representava uma estimativa grosseiramente subestimada, fruto do desejo de se deslegitimar a assistência a esse contingente populacional, já que, para seus oficiais, “os refugiados reais eram aqueles de origem urbana adequadamente localizados em acampamentos nas zonas rurais” (ibid., p.40). Essa crença consolidada se traduz na associação sugerida entre refugiados urbanos e migrantes ilegais. Segundo o documento, grande parte do contingente encontrado nas cidades seria proveniente

de países com uma “longa história de migração relacionada ao comércio e/ou com uma tradição nômade” ou ainda “com um histórico de migração dirigida por motivos econômicos” (ACNUR, 1997, p.2). Por isso mesmo, frisava, se fazia urgente uma política globalmente coerente e consistente capaz de determinar quem poderia “após uma avaliação rigorosa das necessidades, ser considerado para a assistência” (ibid.).

O documento prossegue apresentando uma série de generalizações sobre os refugiados urbanos. O perfil majoritário, afirma, seria de homens jovens, solteiros ou separados (ibid., p.5). Ao contrário dos que viviam em campos, aqueles na cidade gozariam de boas condições financeiras pois, para percorrer grandes distâncias, teriam pago transporte, comida e alojamento ao longo de sua rota. Desse modo, aqueles que se apresentassem “em um escritório do ACNUR não deveriam ser considerados ‘destituídos’ e não deveriam receber ofertas automáticas de assistência” (ACNUR, 1997, p.16).

A maior parte deles faria uso de seus recursos para se mover de maneira irregular de um país/região onde já gozavam de proteção rumo a outra localidade dotada de melhores condições e serviços. Seriam, assim, moventes irregulares, tema abordado em 1995, mas aprofundado dois anos depois, em uma seção exclusiva que ocupa 1/4 do documento (Crisp, 2017).

O combate à movimentação irregular é apresentado como uma medida necessária para se preservar o instituto do refúgio. Segundo o documento, um movente irregular é

um refugiado, independentemente de ter sido formalmente identificado como tal ou não, que deixa um país onde já encontrou ou poderia ter encontrado e gozado de proteção básica, para buscar asilo em outro país, a menos que o faça por razões imperiosas, tais como ameaça à segurança física de si ou de membros próximos da família, ou reunião familiar com membros da família imediata que não sejam eles próprios moventes irregulares no país atual (ACNUR, 1997, p.6).

Visando a garantir que não tirariam nenhuma vantagem de seu movimento irregular, o documento estabelece que o ACNUR deveria

assisti-los somente em seu retorno para o país/região de primeiro asilo e que, não sendo possível, deveria excluí-los de toda assistência material e educacional, assim como de programas de reassentamento, cuidando apenas de sua regularização, já que o princípio da proteção é inviolável (ibid., p.9).

Os *moventes irregulares*, junto com aqueles que tiveram seus pedidos de proteção ou assistência negados, e os *psicologicamente perturbados* estariam entre os manifestantes mais violentos nos protestos ocorridos nas cidades (ibid., p.20). Se o tema da violência surge em alguns tópicos no documento de 1995, aqui ganha uma seção própria, em que se discutem os desafios que as manifestações de refugiados urbanos apresentavam ao ACNUR e como a agência deveria agir. Nesse sentido, afirma, aqueles indivíduos que migraram de um país para outro, na esperança de obter um melhor padrão de assistência ou acesso a oportunidades de reassentamento, teriam tendência a se tornar agressivos e violentos se suas expectativas não fossem atendidas. Nesse caso, o ACNUR não deveria hesitar em recorrer ao uso da força policial para dar uma solução pacífica e breve aos protestos (ACNUR, 1997, p.20).

O documento constrói a presença de refugiados nas cidades como uma anomalia disfuncional que ameaça o sistema de refúgio, a comunidade local e os próprios refugiados. Como realça, “a vida em áreas urbanas não constituía uma resposta ao problema dos refugiados” e poderia “ser significativamente mais difícil do que aquela em assentamentos rurais, onde o apoio comunitário poderia ser gerado mais facilmente” e onde “o ACNUR conta com programas” (ACNUR, 1997, p.2).

A assistência, assim, deveria ser reduzida somente aos (ínfimos) casos legítimos – aqueles reconhecidos como refugiados *prima facie*, que foram obrigados a se assentar nas cidades por questões de segurança ou proteção, ou ainda indivíduos de assentamentos rurais que foram enviados para centros urbanos seja temporariamente, com a finalidade de obter educação ou assistência médica, seja permanentemente, para reunião familiar (ibid., p.10). Mesmo assim, não poderia se estender por mais de três meses e só deveria ser fornecida com o objetivo único de auxiliá-los a alcançar a autossuficiência. A assistência a longo prazo seria indesejável porque torná-los-ia:

Dependentes em vez de apoiar sua capacidade de cuidar de si mesmos. Mina os seus mecanismos de enfrentamento, levando à marginalização, à frustração e muitas vezes à violência. Também favorece injustamente os casos urbanos em comparação com aqueles em assentamentos rurais e acampamentos (ibid., p.5).

Aos demais, deveria ficar claro que “nenhuma assistência estaria disponível” (ibid., p.10). Mais do que isso, o documento sugere a exclusão dos programas de reassentamento; dos programas de assistência e das garantias de acesso à educação. Por fim, sugere a criação de um banco de dados que permitiria rastrear “indivíduos de grupos frequentemente viajando além de sua região de origem” (ibid., p.9).

O teor do documento produzido pelo ACNUR ilustra, com clareza, como o reconhecimento do refugiado genuíno extrapola o processo jurídico para abranger uma dimensão extralegal (Malkki, 1996). Os refugiados urbanos, ao se colocarem fora dos espaços designados para sua existência, explorando as possibilidades de liberdade oferecidas pelas cidades, rompem com o papel de vítimas passivas que lhes é imputado pelo script soberano. Deslocados desse polo, são imediatamente alocados em seu extremo oposto: o de criminosos.

Nesse movimento, os traços identificadores do *falso solicitante de asilo* são a eles imputados: aproveitadores que burlam o sistema a seu favor – o que justifica a suspensão da assistência. Como Malkki (1996) observa em sua pesquisa com agentes humanitários, há, por parte desses atores, um monitoramento contínuo de sinais comportamentais que indicariam um (suposto) decréscimo da condição de refugiado (*refugeeness*). Nesse sentido, em um esforço para direcionar a assistência para onde julgam ser mais necessária, buscam permanentemente por aqueles refugiados cujo comportamento se encaixa no perfil idealizado de *vítimas exemplares* em oposição àqueles que apresentam comportamentos que os colocam mais próximos do polo da ilegalidade (ibid., p.384).

Desse modo, o documento, ao mobilizar um léxico normalmente associado à migração irregular para se referir aos refugiados urbanos, não o faz de forma despropositada: a migração para a cidade e a exploração das possibilidades que a vida urbana oferece surgem aqui, como no caso

dos migrantes irregulares, como um traço perigoso e deslegitimador de sua *refugeeness*.

Dentro dessa lógica, a política do ACNUR reproduz, em nível local, a mesma lógica regulatória (e punitiva) a orientar as políticas internacionais de mobilidade. A irregularidade do movimento que nestas se revela no cruzamento de fronteiras internacionais, naquela se expressa na frequente mobilidade entre regiões, não em busca de proteção, já concedida, mas em busca de *melhores condições de vida* (ACNUR, 1997). O desejo aqui surge novamente como traço definidor da irregularidade – a mobilidade no refúgio só é tolerada enquanto dirigida pela necessidade e deve cessar tão logo essa seja (minimamente) atendida.

Se, em nível internacional, as medidas preventivas visam a confiná-los em seus países de origem e as curativas a fazê-los retornar a esses territórios, aqui visam, respectivamente, a impedir o movimento para além do espaço legítimo (e exclusivo) em que podem existir enquanto fora de sua pátria – os campos. Em comum a ambas, o aparato de repressão, especialmente no que diz respeito ao uso da força policial para *normalizá-los*. Assim como os mecanismos de regulação e controle em nível internacional, o controle em nível local visa a preservar o instituto do refúgio em detrimento do refugiado. No entanto, ao dificultar a efetivação das políticas de gestão dos corpos refugiados, o meio urbano os torna uma anomalia ao sistema e um perigo à ordem: fora do controle estrito dos agentes governamentais e humanitários, são entendidos como corpos fora de controle – disfuncionais, violentos e patológicos.

Assim como o discurso humanitário produz um refugiado universal, da leitura do documento do ACNUR surge um refugiado urbano universal. Através de generalizações, cria uma imagem estereotipada a homogeneizar todos aqueles que buscam refúgio nas cidades e a partir da qual estabelece medidas e práticas universais para lidar com essa população. A prática, porém, revela um cenário mais heterogêneo e repleto de nuances obliteradas pelo olhar generalizante. Em 2002, a *Human Rights Watch* expôs parte da complexidade desse cenário e contribuiu para o aprofundamento das críticas à política do ACNUR, como veremos a seguir.

## Hidden in Plain View: as críticas à política urbana do ACNUR

A política formulada pelo ACNUR, em 1997, não foi capaz de dar uma resposta satisfatória à questão do refúgio urbano. Os rascunhos que circularam entre ONGs parceiras foram tão criticados que a sua versão final foi anexada uma folha de rosto onde a agência enfatizava que a política era um objeto em permanente construção e que a versão apresentada seria revisada a partir dos comentários e das sugestões feitos pelos demais atores envolvidos com a temática (Dryden-Peterson, 2006).

A crítica mais consistente foi elaborada pela *Human Rights Watch* em relatório do ano de 2002 (HRW, 2002). Por um mês, os oficiais da ONG situados em Kampala e Nairóbi conduziram entrevistas com oficiais do ACNUR, com membros do governo nacional/local e refugiados de diferentes nacionalidades para rastrear as condições de proteção e assistência oferecidas em ambas as cidades. O resultado final apresentava uma realidade diametralmente oposta às premissas do documento de 1997.

Por anos, Uganda e Quênia funcionaram como polos de atração para refugiados de países vizinhos. Regiões de relativa estabilidade em uma área marcada por conflitos e instabilidade, receberam indivíduos do Burundi, da República Democrática do Congo, da Eritreia, da Etiópia, de Ruanda, da Somália e do Sudão. Seguindo a tradição dominante, os governos de ambos os países deram prioridade às políticas de contenção dessas populações em campos localizados em áreas remotas, em um movimento respaldado pelo ACNUR, que considerava mais custosas e complexas as operações em áreas urbanas (ibid., p.19).

No entanto, grande parte desse contingente recorria às cidades como forma de escapar às carências do campo. Ameaçados por ataques armados ou tensões interétnicas, desprovidos de acesso a serviços básicos, como educação e saúde, e tolhidos em sua liberdade de movimento, muitos refugiados fugiram para as capitais onde encontraram melhores condições de vida (ibid.).

Muitas vezes os refugiados com problemas médicos nunca consideraram ir a um acampamento, pois querem morar perto

de hospitais e ter acesso a medicamentos disponíveis apenas na cidade. Para aqueles com preocupações de segurança, a cidade é um lugar melhor para permanecer anonimamente do que o ambiente controlado de um acampamento. Outros refugiados temem as condições desanimadoras nos campos e a insegurança generalizada nas áreas onde os campos, estão localizados. Outros ainda têm razões individuais para temer os campos, porque sua etnia ou atividades políticas ou religiosas anteriores, ou de membros de sua família, os tornam possíveis alvos de perseguição contínua.

Aos egressos dos campos, se somavam aqueles que saíam de seus países e seguiam direto para as cidades – em travessias que em nada correspondiam à imagem de abundância apresentada pelo documento de 1997 (ibid., p.18):

(Os refugiados) geralmente não podem planejar suas viagens com antecedência, então eles apelam a qualquer meio de transporte que possam garantir – muitas vezes caminhando longas distâncias e pegando carona onde podem (...) Eles raramente são capazes de ditar seus itinerários ou rotas pelos quais esperam fugir (...) e podem passar dias ou semanas na estrada. Frequentemente, eles dependem da boa vontade – e às vezes da coragem e da compaixão – daqueles que encontram no caminho que escolhem ajudá-los a cruzar fronteiras.

Apesar das vantagens encontradas no meio urbano, a predominância das políticas de contenção fez com que tanto as autoridades governamentais quanto o ACNUR não reconhecessem a presença dos refugiados nas cidades, deixando-os desassistidos – forma de puni-los por sua escolha (ibid., p.20). Nessas condições, viviam uma existência precária, marcada por extorsões, ameaças, linchamento, prisões arbitrárias e violência sexual.

O relatório imputa parte da responsabilidade por essas adversidades ao ACNUR e à sua política de 1997 – “fortemente criticada tanto internamente quanto externamente” (ibid., p.174). Acusa-a de negligenciar os desafios de proteção em prol de deslegitimar a presença de refugiados

na cidade, retratando-os como irregulares, demandantes e até violentos de modo a puxá-los de volta para os campos e justificar a eliminação da assistência. Diante desse quadro, a HRW recomenda sua revisão com o intuito de se criar um texto sem generalizações, representações depreciativas ou suposições incorretas sobre refugiados urbanos, que “minam os esforços para lidar com suas questões de proteção” (ibid., p.11).

Críticas desse teor levaram o ACNUR, já em dezembro de 1997, a lançar uma versão revista do documento em que se dava maior ênfase ao tópico da proteção (Crisp, 2017). Não foi o suficiente. As críticas se mantiveram e acusaram o ACNUR de dar ênfase excessiva ao movimento irregular assim como de não fornecer guias claros para a execução da política. Em resposta, a Unidade de Análise e Avaliação de Políticas da agência (*Evaluation and Policy Analysis Unit*, EPAU, no original) deu início a um processo de revisão dos termos e da implementação da política de 1997, criando uma comissão de estudos de casos em cidades como Nova Déli, Cairo, Nairóbi e Bangkok. Nelas, descobriram que a maior parte dos refugiados viviam sem reconhecimento formal, ficando vulneráveis à prisão e à deportação. Além disso, enfrentavam a pobreza, a discriminação e ameaças (Marfleet, 2007, p.41).

Essas e outras descobertas foram apresentadas, em 2003, no documento “Proteção, Solução e Assistência para Refugiados em Áreas Urbanas: Princípios Orientadores e Boa Prática”, no qual se sugeria a suspensão do documento de 1997 tendo em vista sua dificuldade de implementação assim como as consequências negativas geradas para a proteção e o bem-estar dos refugiados urbanos (Crisp, 2017; Dryden-Peterson, 2006).

Respondendo diretamente às críticas feitas ao documento de 1997, o relatório enfatiza, primeiramente, a necessidade de se dar um maior enfoque às questões de proteção (ibid.). Além disso, afasta-se da proposta de redução dos programas de assistência a refugiados urbanos e sugere a formulação de propostas que pudessem tanto atender às necessidades dessa população quanto às restrições orçamentárias impostas pelos doadores. Enfatiza também a necessidade de se promover a autonomia dos refugiados urbanos, o que exigiria o desenvolvimento de leis nacionais capazes de garantir o exercício de direitos socioeconômicos por parte desses indivíduos, assim como iniciativas de apoio a atividades sociais, recreativas, esportivas e culturais nas cidades (ibid.).

Como sugere Dryden-Peterson (2006), porém, apesar de fazer claras recomendações à construção de um novo texto com teor diferente daquele de 1997, o documento nunca se tornou público e nem foi adotado pelo ACNUR. A própria HRW expressou preocupação com a negligência das recomendações – as quais via como fundamentais para mudar a realidade retratada em seu relatório (ibid.) Crisp (2017), um dos responsáveis pelo documento, sugere que a combinação de alguns fatores impediu sua adoção.

Em primeiro lugar, as propostas apresentadas foram avaliadas como muito radicais por membros do ACNUR, que continuavam a ver refugiados urbanos como um problema e os programas estabelecidos para eles como um luxo caro – especialmente quando comparados aos dos campos (ibid., 2017). Havia também o sentimento de que a organização estava sendo injustamente pressionada e, em certa medida, sabotada pelos demais atores. Membros do ACNUR avaliaram como arrogantes as demandas feitas pelas ONGs e se ressentiram da contestação levada a cabo pelos próprios refugiados em algumas cidades, que resistiam à implementação das medidas de austeridade propostas pela política de 1997. Tudo isso, segundo Crisp (ibid.), reforçou a impressão de que o documento da EPAU apresentava uma linguagem demasiadamente consensual, o que poderia estimular, ainda mais, a contestação à autoridade do ACNUR.

Por fim, a ascensão do autor da política de 1997 à direção da EPAU, em 2004, teria sepultado de vez as propostas para sua reformulação.

Aparentemente preocupado com a forma como o recente trabalho da EPAU criticou e contradisse essa política, o novo chefe da unidade iniciou uma nova ronda de missões e consultas de campo em 2005 e 2006. Quando essa iniciativa não conseguiu produzir uma nova política viável, a responsabilidade pela questão dos refugiados urbanos foi transferida para o Departamento de Proteção Internacional (DIP), que nunca se sentira confortável com o papel cada vez mais influente da EPAU na formulação da política global do ACNUR. Mais uma vez, o documento *Princípios Orientadores e Boas Práticas* da Unidade foi colocado de lado, e o DIP começou a preparar sua própria proposta de política sobre refugiados urbanos (ibid., p.91).

A negligência das recomendações tanto da HRW quanto da EPAU manteve vigente a política de negação por mais alguns anos no ACNUR. As divisões internas de sua equipe e a falta de estímulos postergaram a formulação de uma (nova) política sobre o tema. Porém, a primeira década dos anos 2000 foi marcada pela consolidação de novos fatores que pavimentaram o caminho para a superação dos obstáculos.

## **O caminho para uma nova política**

No documento *The State of the World Refugees*, de 2006, o ACNUR observava que mais pessoas estavam se movendo para o meio urbano como forma de escapar às políticas de contenção impostas pelos países hospedeiros. Enquanto, em 1997, afirmava que a população de refugiados urbanos correspondia a menos de 2% do total de refugiados, 11 anos depois atualizou as cifras para 15% de uma população global que girava em torno de 13 milhões de pessoas deslocadas (ACNUR, 2006).

Era a primeira vez que a agência reconhecia a tendência geral de assentamento urbano. Se, até então, o temor com os custos de fornecer assistência nas cidades, aliado ao ceticismo quanto à veracidade das reivindicações dos refugiados urbanos, contribuiu para a agência negligenciar o tema, diferentes fatores obrigam-na a reconsiderar sua posição. Tornou-se evidente a necessidade de lidar com a questão dos refugiados urbanos de maneira mais compreensiva (Landau, 2014).

As tentativas de combater os chamados *movimentos irregulares*, mote da política de 1997, falharam. As cidades continuaram a exercer atração sobre populações de refugiados, principalmente à medida que a detenção por tempo indefinido em espaços de contenção se tornou a regra. Apesar de expô-los a outras ameaças, as cidades, como vimos, oferecem maiores perspectivas de liberdade e alguma perspectiva de mobilidade social e econômica.

Segundo Landau (2014), o deslocamento dos refugiados iraquianos, provocado pela Segunda Guerra do Golfo, expôs a irreversibilidade dessa tendência. A maior parte deles pertencia à classe média e era proveniente de cidades (ibid.). Em vez de seguirem para campos, optaram por alugar ou compartilhar acomodações em diferentes cidades. Em uma exceção à regra, tiveram o apoio dos países hospedeiros. Síria, Líbano e Jordânia,

inspirados especialmente pela experiência com os palestinos, não tinham interesse em confiná-los nos campos por temerem que as más condições estimulassem revoltas e levantes (ibid.; Crisp, 2017). O número massivo de deslocados e o caráter sensivelmente político da questão obrigaram o ACNUR a superar sua política de negação e a assisti-los.

Somado a isso, a agência vinha sofrendo uma crescente contestação à estratégia de conter refugiados em campos até poder repatriá-los. Acadêmicos, ONGs e até mesmo membros do próprio ACNUR passaram a denunciar as situações de exílio prolongado (Crisp, 2003; Loescher & Milner, 2005; Slaughter & Crisp, 2008; Smith, 2004) e os perigos e as limitações de uma abordagem que colocava ênfase primária na repatriação dos refugiados em detrimento das outras soluções duráveis (Chimni, 1999; Hammond, 2004; Long, 2004, Whitaker, 2002).

As limitações desse modelo de resposta foram expostas pelo aumento no número de protestos políticos ocorridos nos centros urbanos. A hostilidade das autoridades governamentais e dos oficiais do ACNUR à presença dos refugiados nas cidades resultou em manifestações e embates. Na Tailândia, por exemplo, o contingente significativo de refugiados birmaneses que habitavam Bangkok e outras cidades foi ameaçado de perder a proteção da agência e de eles serem deportados caso se recusassem a ir morar em campos (Marfleet, 2007). Na Tanzânia, que abrigava refugiados do Burundi que haviam saído dos campos e viviam ilegalmente na capital, as autoridades locais passaram a prendê-los e até mesmo a fazê-los retornar forçadamente a seus países (ibid.). Em situações como essas, se tornou cada vez mais comum que refugiados se organizassem e contestassem as tentativas de confiná-los assim como as condições adversas em que eram obrigados a viver.

Em 2002, centenas de refugiados birmaneses cercaram o escritório do ACNUR em Nova Déli para exigir que suas solicitações fossem processadas mais rapidamente e que aquelas que haviam sido negadas fossem revisadas. Seguravam cartazes com frases como “SOS” e “Vítimas do ACNUR – Assassino Silencioso” (ibid.). No ano seguinte, no Canadá, mais de mil solicitantes de refúgio argelinos vivendo em Montreal lançaram uma campanha pública para pressionar o governo canadense e de Quebec a regularizar sua situação (Nyers, 2003). Em 2007, no Brasil,

um grupo de refugiados palestinos reassentados da Jordânia acampou em frente ao escritório do ACNUR, em Brasília, para exigir melhorias nas condições de acolhida e até mesmo seu reassentamento em um novo país (Moulin, 2011; Hamid, 2012).

Dos muitos casos de protestos políticos de refugiados ocorridos na primeira década do século XXI, porém, aquele ocorrido no Cairo foi o mais emblemático. Desde os anos 1980, com a eclosão da guerra no Sudão, o Egito vinha recebendo maiores fluxos de sudaneses, estimulados tanto pelo compartilhamento de laços econômicos e políticos por conta da colonização britânica quanto da existência de amplos programas de reassentamento (Grabska, 2006). Nas cidades, no entanto, eram relegados às margens da sociedade: sem acesso a direitos básicos, discriminados e excluídos socialmente, e sujeitos à detenção, à deportação e à exploração ilegal (ibid.). A maior parte deles ou recusava-se a entrar em um processo que julgava arbitrário e injusto ou tinha suas solicitações de refúgio negadas.

Em setembro de 2005, um grupo de refugiados sudaneses deu início a um protesto na praça Mustapha Mahmoud, que se prolongou por três meses. Exigiam ser incluídos nas discussões sobre as políticas de determinação de *status*, sobre os termos de sua proteção e assistência e sobre as futuras possibilidades de reassentamento internacional (Moulin & Nyers, 2007). Em dezembro daquele ano, foram duramente reprimidos por forças policiais egípcias com um grau de violência que chocou testemunhas e resultou em várias mortes – incluindo a de crianças. O governo afirma que 27 pessoas foram mortas, enquanto organizações de direitos humanos falam em mais de 100 (Marfleet, 2007).

Se não ajudou a planejar e executar a repressão, como foi acusado pelas comunidades de refugiados no Cairo, o ACNUR foi cúmplice, ainda que indiretamente, ao não revisar sua política de 1997, em que previa o uso da autoridade policial para lidar com protestos violentos. O aumento das manifestações e de mortos aprofundou a frustração com a inércia da agência quanto ao tema.

A eleição de Antônio Guterres como alto-comissário, no ano de 2005, foi fundamental para reformular as linhas de ação da agência (Crisp, 2017). Atento às críticas à política de confinamento do ACNUR, o novo secretário colocou como uma das metas principais

de seu mandato repensar soluções de modo a preservar os direitos e o bem-estar dos refugiados. Segundo Crisp (2017), foi com esse intuito em mente que estabeleceu, em 2007, o “Diálogo do alto-comissário sobre os Desafios de Proteção” – evento anual que visava a facilitar as consultas sobre questões globais do interesse do ACNUR. A primeira edição discutiu a relação entre asilo, proteção de refugiados e migração internacional; enquanto a segunda, em 2008, abordou as situações prolongadas de refúgio. Para 2009, foi escolhido o tema do refúgio urbano. A escolha não foi despropositada. Ao fazê-la, Guterres buscava pressionar pela formulação de uma nova política, há muito adiada. Como nos diz Crisp (ibid., p.93):

Isso colocou o resto da organização em um sério dilema. Dez anos antes, a organização havia prometido reformular e revisar a política de refugiados urbanos do ACNUR. Esse objetivo não se concretizou, apesar de vários esforços para isso e da pressão constante da comunidade de ONGs. Havia agora um sério risco de que o alto-comissário teria que convocar o evento em dezembro de 2009 sem uma nova política de refugiados urbanos – um cenário altamente embaraçoso para a organização.

Sua estratégia surtiu o efeito desejado. Em setembro, a dois meses do início da conferência, o ACNUR finalmente lançou uma nova política. Fortemente inspirada nas sugestões dadas pelo relatório da EPAU e nas experiências de campo dos funcionários de diferentes escritórios do ACNUR, pôs fim a um processo que se arrastava há mais de 10 anos. Ao contrário de sua antecessora, reconhecia a realidade evidente: o refúgio, assim como o mundo, estava se tornando cada vez mais urbano.

## **Da criminalização à vitimização: a política de 2009**

A política sobre refugiados urbanos, lançada no ano de 2009, expressa a clara preocupação de se afastar de sua antecessora, tanto no teor de seu texto quanto em suas premissas centrais. Como define Landau (2014, p.3), seu conteúdo é “aspiracional – um tipo de carta de direitos que se espera que seja progressivamente realizada”.

A postura refratária de outrora quanto à presença de refugiados nas cidades dá lugar ao reconhecimento de que a *urbanização do mundo* vinha se refletindo igualmente na “urbanização do refúgio” (ACNUR, 2009, p.2). Não só a população de refugiados urbanos havia aumentado como também ultrapassava o total daqueles alocados em campos. O que, em 1997, era apresentado como exceção, surge aqui como regra a demandar a ampliação da atenção primária do ACNUR para além dos campos (ibid.). A política de 2009 marca o início de “uma nova aproximação no que diz respeito ao modo como o ACNUR lida com a questão dos refugiados urbanos” (ibid., p.3).

Em outras palavras, o documento destaca a necessidade de se abordá-la de forma mais “construtiva e proativa” (ACNUR, 2012, p.8) e essa é a razão de ser da nova política, que nasce com dois objetivos centrais: maximizar os espaços de proteção disponíveis para os refugiados urbanos e as organizações humanitárias que os apoiam; e garantir que as cidades sejam reconhecidas como locais legítimos para os refugiados residirem e exercerem os direitos a que estão habilitados (ibid., p.3).

No que diz respeito ao segundo objetivo, o documento é permeado por sentenças que visam a reafirmar o urbano como um espaço legítimo de proteção. A hegemonia do campo em detrimento da cidade é assim, ao menos em teoria, relativizada – o que amplia as possibilidades de assentamento para os refugiados e reduz o estigma sobre os que recusavam o confinamento. Se, anteriormente, a ênfase recaía sobre como prevenir e remediar o movimento em direção às cidades, em 2009 passa a ser sobre como fornecer proteção e soluções aos refugiados independentemente de sua localização e da recusa dos países em reconhecer aqueles localizados em espaços outros que não os campos. Diz o documento (ibid., p.3):

Essa declaração política baseia-se no princípio de que os direitos dos refugiados e as responsabilidades do ACNUR em relação a eles não são afetados por sua localização, nem pelos meios pelos quais chegaram em uma área urbana ou por seu *status* (ou falta deles) na legislação nacional. O Escritório considera as áreas urbanas como um local legítimo para os refugiados usufruírem dos seus direitos, incluindo os que

resultam do seu *status* de refugiados e os que têm em comum com todos os outros seres humanos.

Enquanto, em 1997, não há nenhuma menção a questões de proteção a partir do espaço urbano, em 2009 é introduzido o conceito *espaço de proteção*. Embora não conte com uma definição legal, é empregado pelo Escritório para denotar em que medida existe um ambiente propício para que os direitos internacionalmente reconhecidos dos refugiados sejam respeitados e suas necessidades, atendidas (ibid., p.4). Sua indefinição terminológica é vista como necessária para lhe permitir se adaptar às mudanças nos ambientes políticos, econômicos, sociais e de segurança (ibid.). No entanto, o documento sugere alguns marcadores-chave para medir o grau de proteção usufruído pelos refugiados, dentre os quais: a probabilidade de sofrer ameaça, detenção arbitrária, deportação ou extorsão pelas forças de segurança e outros atores; de usufruir de liberdade de movimento, acesso a meios de subsistência e a mercado de trabalho assim como de ser protegido de tratamento exploratório pelos empregadores; de usufruir de abrigo adequado, de obter direito à residência e acesso a serviços públicos como saúde e educação; de gozar de relações harmoniosas com a população local, com outros refugiados e comunidades de migrantes e, por fim, de estar apto a se beneficiar das soluções duráveis (ibid., p.4-5).

A maior ênfase em proteção obriga, igualmente, a uma reavaliação das premissas acerca da natureza violenta e disruptiva dos refugiados urbanos. A postura de confronto do documento anterior, que se traduziu em embates concretos com saldo de mortos e feridos, deu lugar a uma abordagem mais branda e atenuada – que, embora reconhecesse a possibilidade do surgimento de desafios de segurança, pregava a necessidade do diálogo e da cooperação para solucioná-los. O recurso à força policial não é descartado, mas abordado de forma completamente distinta: o documento prevê o fornecimento de treinamento em direitos humanos para “garantir que as ações não violem os direitos dos refugiados e criem potencial para mais agitações” (ibid., p.16). Caso fosse detectado qualquer tipo de abuso policial como corrupção, exploração, abuso físico e verbal, o ACNUR assumiria uma política de *tolerância zero* (ibid.).

Do mesmo modo, a ênfase sobre os chamados *movimentos irregulares* é obliterada pela defesa da liberdade de movimento, ainda que com ressalvas. Reafirmando-a como um dos direitos humanos fundamentais, o documento encoraja todos os Estados a não impor restrições ao movimento de refugiados – mesmo reconhecendo “as dificuldades que surgem para o Escritório sempre que grande número de refugiados deixam os campos ou outros locais designados e se movem para a cidade” (ibid., p.4). Em uma abordagem diametralmente oposta à de seu antecessor, afirma (ibid., p.8):

O Escritório procurará assegurar que os refugiados que viajam para áreas urbanas estejam de posse dos documentos adequados e irá defender junto às autoridades e segurança (o estabelecimento de) serviços para garantir que eles não sejam penalizados por viagens e que sejam autorizados a permanecer em uma área urbana pelo tempo que for necessário.

Por fim, o único ponto de continuidade entre o documento de 2009 e seu antecessor se dá no que diz respeito ao fornecimento de assistência. Ambos pregam a necessidade de reduzi-la de modo a incentivar a autossuficiência – fundamental para prepará-los para as soluções duráveis (ibid., p.8). No entanto, o novo texto confere maior reconhecimento à complexidade desses objetivos e aos obstáculos para sua efetivação (ACNUR, 2009, p.19).

Embora seja normalmente dado como certo que os refugiados baseados em campos receberão assistência indefinida, se não puderem se engajar na agricultura e em outras atividades, é por vezes assumido que os refugiados nas áreas urbanas são capazes de lidar melhor com a ausência de qualquer assistência. Esse não é necessariamente o caso, especialmente em países onde os refugiados não têm estatuto legal ou direitos de residência, onde não estão autorizados a participar em atividades privadas, onde são privados do acesso a serviços públicos e onde a opção de serem assistidos em um acampamento não existe. Refugiados também podem ser gravemente prejudicados em seus esforços para se sustentar com base na sua nacionalidade,

na sua origem étnica ou na sua religião. Em circunstâncias como essas, um cuidado especial será tomado pelo ACNUR para identificar os refugiados que precisam de apoio e determinar e fornecer o nível de assistência que eles exigem. Ao mesmo tempo, os governos anfitriões serão incentivados a remover quaisquer obstáculos legais que impeçam os refugiados de se tornarem autossuficientes.

O documento também dá maior ênfase à questão da documentação e dos processos de elegibilidade. Reconhecendo a importância da posse de documentação capaz de identificá-los e de atestar sua condição, especialmente em contextos urbanos, onde há contato frequente com atores variados, como policiais, agentes de segurança, agentes governamentais, empregadores, entre outros (ibid., p.10), a agência se compromete a garantir sua emissão sempre que os Estados falharem em sua responsabilidade primária de fornecê-los (ibid., p.11).

Para facilitar seu reconhecimento, a política prevê a emissão dos documentos na língua nacional do país de acolhida e dotados de informações sobre os direitos a que seu portador está habilitado. No que concerne ao reconhecimento de *status*, o ACNUR se compromete igualmente a assumir o processo sempre que os sistemas nacionais forem *disfuncionais* ou *inexistentes* (ibid.). A reivindicação por maior celeridade no processamento das aplicações é reconhecida pela agência, que estabelece como objetivo “introduzir arranjos que permitam julgamentos mais rápidos e de qualidade” tendo em vista que a longa espera por uma resposta muitas vezes os impedia de trabalhar ou de obter qualquer fonte de renda (ibid., p.12).

A nova política compartilhava de muitos pontos apresentados, anos antes, pelo relatório da EPAU. Era necessário, porém, garantir que não compartilhariam do mesmo destino. O contexto geral era mais favorável à sua implementação do que aquele em que foi divulgada a avaliação da EPAU – com o suporte financeiro dos EUA, o apoio pessoal do alto-comissário e o endosso geral dos *Diálogos do alto-comissário* (Crisp, 2017, p.94).

O ACNUR estabeleceu um programa de aprendizado sobre refugiados urbanos para seus funcionários assim como para o de seus agentes parceiros ao mesmo tempo que implementou programas de

educação, saúde e meios de subsistência em áreas urbanas. Também passaram a acontecer, com frequência, consultas regionais entre a agência e ONGs em que se discutiam as lições aprendidas e as estratégias futuras em relação a refugiados urbanos (ibid.).

Em 2012, foi implementado pela agência um Grupo de Trabalho de Refugiados Urbanos (*Urban Refugee Working Group*), com a função principal de monitorar como a implementação da nova política vinha transcorrendo. Naquele ano, 24 países com população urbana de refugiados, composta por mais de 500 pessoas, receberam um questionário que visava a identificar quais os principais avanços e obstáculos encontrados ao longo do intervalo entre a formulação da política e sua implementação. Os resultados foram publicados em um extenso relatório em 2013.

Desde 2010, o ACNUR vinha publicando uma série de avaliações sobre as operações de refugiados urbanos em vários países. Mas não havia sido feita nenhuma análise global. É essa lacuna que o relatório visou a preencher, avaliando a taxa de implementação das principais metas do documento de 2009 – as quais agrupa em três categorias principais: documentação e determinação do *status*; relações comunitárias; existências seguras e sustentáveis para refugiados urbanos.

Em linhas gerais, no primeiro grupo, o relatório acusa que grande parte dos refugiados urbanos é frequentemente incapaz de formalizar seu *status* devido à morosidade ou à inexistência dos sistemas nacionais de elegibilidade (ACNUR, 2012). No que diz respeito às relações comunitárias, que medem principalmente a intensidade e a taxa de qualidade do contato do ACNUR e os demais atores comunitários, o relatório evidencia a dificuldade de se “conectar e comunicar” com refugiados urbanos na medida em que “eles estão espalhados pelas cidades”, mas também porque a pobreza e os frágeis arranjos de moradia os obrigam a se mover constantemente (ibid., p.4). O último item, por sua vez, engloba a preocupação com as condições de vida, o acesso a serviços e o atendimento às necessidades materiais, à liberdade de movimento – itens que se relacionam com o bem-estar e a qualidade de vida dos refugiados (ibid., p.5).

O relatório visa a distanciar a agência ainda mais da postura hostil que caracterizou sua atuação anteriormente. Não há nenhuma menção à

política de 1995 e apenas uma referência à era anterior à política de 2009 – evocada apenas para realçar que, ao contrário do passado, a agência agora adotava uma postura mais construtiva e proativa (ibid., p.8). Essa mudança é reafirmada pelas diversas referências à liberdade de movimento como um direito inalienável e fundamental aos refugiados – em franca oposição às medidas preventivas e curativas que, outrora, deram o tom das respostas aos fluxos para as cidades. O documento reafirma que “nenhum refugiado deve ser penalizado por viajar e que eles devem ser autorizados a permanecer em áreas urbanas o tempo que for necessário” (ibid., p.9).

Se, em outros tempos, a agência corroborou as decisões políticas de confinar as populações refugiadas aos campos, em 2012, expôs os países que obrigavam os refugiados ao confinamento e reafirmou seu compromisso de garantir o “princípio da liberdade de movimento” a despeito “das opiniões contrárias dos governos” (ibid., p.49). O relatório atribui a escolha pelo anonimato feita por grande parte da população refugiada urbana ao receio de serem presos e deportados, caso fossem descobertos na cidade – o que prejudicaria enormemente o engajamento da agência com essas populações.

O tema da autossuficiência e dos meios de subsistência, presente em todos os documentos da agência sobre o refúgio urbano, é retomado no relatório, em uma abordagem que dá continuidade à ruptura estabelecida pela política urbana de 2009 em relação a seus antecessores. As menções negativas ao fornecimento de assistência e à necessidade de suspendê-la dão lugar à ênfase sobre a importância de se provê-la tanto como caminho para se alcançar a autossuficiência quanto como meio para se sobreviver quando essa não for uma meta viável. No entanto, as necessidades de restrição ainda se fazem presentes: devido a constrangimentos estruturais, a um sistema rigoroso composto de visitas domiciliares regulares, a revisões caso a caso, à contínua avaliação de necessidades, e deveria identificar as situações de maior vulnerabilidade, garantindo que apenas essas seriam contempladas pelo suporte material do ACNUR. Para os demais casos, previa-se o estabelecimento de parcerias com atores locais, de modo a se oferecer os recursos necessários para se alcançar a autossuficiência, dentre os quais: curso de línguas, acesso a microcrédito, acesso a serviços bancários, regularização do *status*, dentre outros.

Por fim, o documento identifica os principais problemas encontrados pelo levantamento, quais sejam: a incapacidade do escritório de registrar os solicitantes de asilo em algumas das cidades devido a seu alto número; a ausência de documentos individuais por omissão/negligência do ACNUR e/ou dos governos nacionais; longa espera para entrevistas, o que resultaria, muitas vezes, em explosões de violência; a existência de barreiras legais que impediriam a busca por meios de vida sustentáveis; e a ineficiência dos sistemas nacionais para o processamento de solicitações.

O minucioso levantamento apresentado pelo relatório ilustra com clareza a ruptura que a política de 2009 buscou estabelecer com as diretrizes apontadas pelo documento de 1997. A ênfase sobre a irregularidade da presença de refugiados na cidade dá lugar à sua transformação em objeto de assistência humanitária. Em detrimento das medidas preventivas e curativas previstas anteriormente, o documento se debruça sobre as necessidades e vulnerabilidades a que estão particularmente expostos na cidade por sua condição de refugiados como forma de justificar e legitimar a intervenção dos atores humanitários. Opera-se aqui o mesmo movimento de enquadramento do refugiado como vítima que, em nível internacional, se contrapôs à sua crescente criminalização. Em ambos os casos, o resultado é o mesmo: a produção de um refugiado universal que, não sendo criminoso, é vítima e que, enquanto tal, é definido tanto pelas vulnerabilidades quanto pelas necessidades decorrentes exclusivamente de sua condição.

A política de 2009, portanto, é informada por características essencializadas do refugiado construídas pelo discurso humanitário que operam como traço universal de *todos* os refugiados. Assim, se por um lado atualiza os termos da proteção em áreas urbanas, por outro, gera programas e práticas homogêneos que ignoram a heterogeneidade tanto das necessidades e dos desejos daqueles a quem assiste quanto do espaço urbano em que estão inseridos.

Dessa essencialização decorre a transposição para as cidades dos modos de *assistência* e *proteção* adotados nos campos, sem se reconsiderar os significados variados que ambas podem adquirir em diferentes contextos urbanos. Pressupondo que as realidades enfrentadas por refugiados são majoritariamente determinadas por sua condição de refugiados, o ACNUR busca adaptar o modelo

cunhado a partir de experiências nos campos para prover ajuda aos refugiados nas cidades. Segundo Kihato & Landau (2016, p.413), “isso produziu um tipo particular de cegueira analítica na qual (...) se foca nos deslocados e em suas vulnerabilidades específicas de modo desconectado de questões mais amplas de precariedade, urbanismo e resiliência”.

Nesse sentido, a política de 2009 representa a tentativa de codificar e administrar, de forma universal, um processo que é inerentemente *ad hoc*. As variáveis locais políticas, econômicas, culturais e de segurança são obliteradas frente à imposição de um modelo padrão que não dá conta da complexidade da experiência do refúgio em diferentes cidades ao redor do mundo. No documento, a transposição desse modelo para o meio urbano se expressa, principalmente, tanto na forte ênfase dada às questões de *status* legal e documentação formal quanto nas previsões para o estabelecimento de programas de assistência direta e exclusiva a refugiados (Landau, 2014).

Diferentes pesquisas questionam o impacto de ambos na melhoria das condições de vida dos refugiados nas diversas cidades ao redor do mundo (Landau, 2014; Kihato & Landau, 2016; Ward, 2014; Monteith & Lwasa, 2017). Kihato & Landau (2016) e Ward (2014) revelam como o *status* legal e a posse de documentos oficiais, centrais à proteção de refugiados em alguns contextos urbanos, em outros não necessariamente, se traduzem no acesso a serviços e direitos ou na expansão das oportunidades legais na sociedade de acolhida. Suas pesquisas em cidades do Oriente Médio e da África mostram que, na verdade, ambos possuem impacto prático limitado nos ambientes informais nos quais a maior parte dos refugiados se insere.

Além disso, enquanto pode haver consequências potencialmente positivas decorrentes da legalização e do registro formal ou da implementação de programas exclusivos, a demanda para que os refugiados se identifiquem e usem de sua condição para acessar direitos e serviços exclusivos pode estimular tanto sua segregação continuada quanto também a hostilidade contra a população refugiada – em contextos em que a população local vive em condições socioeconômicas precárias, a existência de programas paralelos de assistência e proteção para refugiados não só alimenta o ódio contra

eles como também os discursos de políticos a usá-los como bodes expiatórios para as crises locais.

Esse *imperativo da visibilização*, segundo Landau (2014), é herança direta das operações no campo. Como vimos, nesses espaços, a identificação e o registro para controle estrito dos refugiados são fundamentais tanto em termos logísticos quanto para a atração de recursos internacionais. A diminuição de recursos para muitos tipos de assistência gerou no campo humanitário uma maior necessidade de implementar programas capazes de quantificar o número de beneficiários e fornecer resultados que podem ser medidos e comparados – isso é evidenciado no impulso quase universal no campo humanitário por avaliação e relatórios (Kihato & Landau, 2016). A operação nas cidades atende a esse imperativo quantificador. Segundo a autora (2014, p.4):

Embora muitos sugiram a necessidade de se evitar a construção de programas paralelos, permanece uma demanda por iniciativas voltadas explicitamente e, muitas vezes, exclusivamente aos deslocados. De fato, as organizações humanitárias temem que, caso contrário, a eficácia da ajuda diminua ou prejudique sua capacidade para atrair financiamento e agir. O aumento da demanda daqueles que apoiam tais operações – doadores multilaterais e bilaterais junto com fundações privadas – para melhor prestação de contas, resultados mensuráveis e beneficiários claramente definidos encorajou ainda mais a delimitação de refugiados de outros grupos, mantendo a ênfase na prestação de serviços diretos. Que haja tão poucos dados longitudinais ou outras informações que demonstrem dinâmicas nas comunidades de refugiados – particularmente o impacto de intervenções e políticas sobre bem-estar e proteção – isso encoraja ainda mais as organizações a confiar em programas legitimados e imediatamente quantificáveis que confundem provisão com proteção.

Ao se pautar pela necessidade de visibilização como caminho para acesso ao espaço humanitário, cria-se, em algumas situações, o que Landau (2014) chama de uma *barganha demoníaca*, em que os indivíduos são forçados a escolher entre, de um lado, serviços acessíveis

somente para refugiados e, de outro, as consequências negativas de terem que se visibilizar publicamente para governos e populações hostis. Em muitos casos,

As formas mais efetivas de proteção são também aquelas que se sustentam na invisibilidade legal e social. Pesquisas secundárias em Joanesburgo, por exemplo, evidenciam como algumas pessoas elegíveis à proteção legal preferem se manter invisíveis. Compreender como os refugiados se integram nos mercados e serviços pode levar os atores humanitários a adotar pragmaticamente estratégias de “negligência benigna”, permitindo que pessoas negociem suas próprias maneiras de acessar serviços urbanos e oportunidades econômicas. Isso é insuficiente para garantir o acesso universal a direitos, mas pode ser mais rápido, mais barato e, politicamente e economicamente, mais sustentável do que as reivindicações para tais demandas universais. Isso pode ser feito enquanto se trabalha para abrir espaços legais de proteção para aqueles que necessitam de tais caminhos, mas as organizações não devem presumir que o *status* legal é uma porta de entrada para outras necessidades substantivas (Kihato & Landau, 2016, p.418).

O argumento crítico acerca da política de 2009 não deve ser entendido como forma de deslegitimar a relevância da documentação, do *status* legal e de programas de assistência e proteção criados em prol dos refugiados. O que se quer com essa perspectiva crítica é realçar a falta de *sensibilidade política* que perpassa o documento e, em perspectiva mais ampla, a própria atuação do ACNUR como um todo no espaço urbano que, ao pautar-se por programas universais criados para sujeitos universais, desconsidera a considerável diversidade que pode ser encontrada nas experiências dessas diferentes populações relacionadas ao seu acesso a serviços básicos, ao desenvolvimento de estratégias de subsistência etc.

Em espaços muitas vezes caracterizados por fluidez e fragmentação sociopolítica (...) concentrar-se em instrumentos legais e princípios de proteção internacionalmente aceitos pode obliterar a especificidade e as nuances analíticas necessárias para

trabalhar em determinado contexto local, criando binários inúteis: proteção *versus* vulnerabilidade; conformidade legal ou falha. Usar os direitos legais (...) como (...) medida de proteção também pode nos distrair das estratégias variadas que as pessoas já estão usando para acessar a proteção. Esses podem incluir mecanismos de mercado (...) ou reivindicações não legais que podem ser interrompidas por intervenções oficiais mal informadas. De fato, um apelo direto aos direitos pode perturbar os sistemas de proteção *de facto* (Kihato & Landau, 2016, p.420).

É a partir do olhar atento a esse enfoque universal aqui discutido que se tornam inteligíveis a maior parte dos dilemas que a política de 2009 vem enfrentando em sua implementação. Segundo Crisp (2017), existe um desencontro permanente entre as expectativas da agência e a realidade encontrada *in loco*, de modo que são frequentes as reclamações por parte dos seus funcionários sobre a falta de recursos e meios para atender às metas que lhes são impostas. Além disso, os programas de assistência e proteção no meio urbano têm se revelado extremamente dispendiosos em termos de recursos humanos e financeiros, frustrando os cálculos iniciais da agência feitos com base em modelos universais, pouco atentos às dificuldades para a implementação local.

Como fator agravante, as tentativas de estabelecer contato com um universo amplo de atores como prefeitos, conselhos municipais, sociedade civil, entre outros, têm se revelado mais complexas e menos substantivas do que o previsto – tanto pela pouca familiaridade desses atores com a estrutura do ACNUR quanto também pela existência de outras populações marginalizadas socialmente e vulneráveis cujo número, muitas vezes, superior ao de refugiados urbanos, tem mobilizado mais atenção das autoridades locais (*ibid.*). Ainda como agravante, a proliferação de outras emergências humanitárias em áreas urbanas como desastres naturais, conflitos armados, epidemias, tem repartido as atenções humanitárias e governamentais em nome das populações atingidas, inviabilizando, cada vez mais, o estabelecimento de programas com enfoque exclusivo nos refugiados (Pavanelo, 2012).

Há, no entanto, grande interesse institucional em se preservar a abordagem universal apresentada pelo documento de 2009. A reiteração

da especificidade de direitos e a consequente materialização de programas exclusivos para a população refugiada garantem não só o financiamento para o ACNUR como, em última instância, justificam sua própria razão de ser. Não se pretendem aqui negar as especificidades e as vulnerabilidades que a condição de refugiado, de fato, gera e que sustentam a linguagem focada em proteção legal e direitos exclusivos. Mas, sim, iluminar os dilemas e as práticas decorrentes dessa tendência à universalização que poderiam ser contornados por uma abordagem sensível às especificidades locais cuja dinâmica não se encaixa em modelos predefinidos, cunhados a partir de uma representação essencializada sobre a experiência do refúgio.

\*\*\*

Inicialmente, os desafios colocados pela presença de populações refugiadas nas cidades se traduziram em uma postura hostil do ACNUR. Sua política de 1997 pôs em xeque a legitimidade do refúgio urbano, ancorada especialmente em uma representação universal sobre refugiados e cunhada a partir do discurso humanitário que, ao reduzi-los a vítimas, os tornava apenas meros objetos de assistência e cuidado pastoral expressos no *modus operandi* dos campos.

A migração para os centros urbanos surge assim como forma ininteligível a essa representação: a mobilização da margem de autonomia conferida pelas cidades a viabilizar possibilidades inexistentes nos campos é interpretada como traço comprobatório da ilegitimidade/ilegalidade daqueles que ousavam romper com os scripts e espaços dentro dos quais sua existência se fazia tolerável – justificando, assim, a mobilização de medidas coercitivas para reinseri-los à ordem planejada.

Anos mais tarde, o documento lançado pelo ACNUR, em 2009, marcou uma ruptura com essa orientação. Seus termos representaram uma mudança profunda no *éthos operacional* da agência ao reafirmarem as cidades como espaços legítimos de proteção. A hostilidade que marcara seu antecessor deu lugar a um enfoque assistencialista justificado pelas vulnerabilidades exclusivas a que refugiados estariam submetidos no espaço urbano. Outrora excluído, o refugiado urbano passa, então, a fazer parte do espaço humanitário de assistência e proteção.

Como vimos, embora fundamental para pôr fim à negligência sofrida por essa população, sua transformação em objetos de assistência

humanitária através do enfoque sobre suas vulnerabilidades específicas – condição *sine qua non* para a intervenção de agências e a elaboração de programas exclusivos – impede que se reconheça a rede expressiva de variáveis que moldam as experiências do refúgio nas cidades. Não se trata de negar as adversidades geradas pelo deslocamento (forçado) nem do potencial humanitário para contorná-las, mas reconhecer que se pensar as populações refugiadas de forma universal – como vítimas universais, como nos diz Malkki (1996) – oblitera a heterogeneidade das vivências de refugiados no espaço urbano.

Como diferentes estudos apontam, prenoções de exclusão e segregação frequentemente são postas em xeque pela observação do cotidiano urbano das populações marginalizadas nas grandes cidades. Em um espaço urbano em constante transformação, marcado pelo crescente fluxo de bens e pessoas, o acesso dessas populações a serviços e direitos corresponde, cada vez menos, a modelos formais preconcebidos, sendo moldados por uma expansiva rede de variáveis.

Desse modo, ao gerar uma área autodelimitada focada no deslocamento no meio urbano, atores humanitários, em um movimento ecoado pelas pesquisas acadêmicas sobre o tema, têm limitado a possibilidade de impactar positivamente a realidade desses indivíduos. Em vez de continuar a tratar refugiados urbanos como uma população distinta cuja vivência nas cidades é moldada, majoritariamente ou exclusivamente, por sua condição de refugiados, o olhar sobre o refúgio urbano pode ser ampliado pela interlocução com a literatura acadêmica dedicada a compreender a questão urbana em suas diferentes nuances e dimensões.

Refugiados urbanos não são apenas *refugiados*, mas também e principalmente, habitantes do espaço urbano. Sendo assim, o capítulo seguinte sugere o diálogo com os estudos urbanos críticos a refletir sobre a urbanização e os processos e as experiências relacionados de marginalização, exclusão e controle nas cidades, bem como de resistência, subversão e contestação como forma de permitir a elaboração de um novo espaço conceitual para além do léxico tradicional associado à questão do refúgio. Nesse processo, estaremos aptos a adicionar novas dimensões ao estudo do refúgio urbano, percebendo sua interseção com outros fenômenos sociais urbanos mais amplos, que são obliterados pela discussão nos termos estritamente humanitários a essencializar a experiência do refúgio.

## ENTRE A DOMINAÇÃO E A APROPRIAÇÃO: O URBANO COMO ESPAÇO EM DISPUTA

Nenhum tema causou mais espanto a seus contemporâneos do que as cidades fabris do século XIX. Produtos da Revolução Industrial que varria a Europa pouco a pouco, foram alvos de intenso escrutínio pelos escritores da época. Victor Hugo, Edgar Allan Poe, Charles Baudelaire, Émile Zola e Friedrich Engels foram alguns dos que se dedicaram a decifrá-las em seus escritos. Fenômenos da nova ordem industrial, essas cidades impressionavam, principalmente, pela multidão de trabalhadores que se concentravam em suas ruelas e em seus becos imundos.

Homens, mulheres e crianças compunham uma massa amorfa de miseráveis a ir e vir de seus trabalhos nas fábricas ou a aguardar uma oportunidade esporádica de emprego. Concentrados em bairros pobres, esses trabalhadores moravam em condições de total insalubridade. Suas casas se espremiavam umas contra as outras, disputando o pouco espaço disponível. O esgoto que corria a céu aberto se somava ao lixo descartado nas ruas sem nenhum tipo de tratamento adequado. Nesse ambiente, pestes e pragas de todos os tipos se multiplicavam exponencialmente. Epidemias de cólera, tifo, entre outras, assustavam a burguesia e os nobres, cujas memórias eram ainda assombradas pelas imagens das *mobs* enfurecidas que, no século XVIII, tomaram as ruas em revolta por melhores condições de vida e levaram à queda (quando não à guilhotina) de monarcas absolutistas.

Os primeiros observadores a refletir sobre essa nova realidade urbana, naquilo que poderíamos descrever como uma perspectiva sociológica, não eram teóricos urbanos, no sentido atual da palavra, mas contribuíram para mudar a maneira como as pessoas viam a cidade, tornando visível a “invisibilidade” da pobreza para as classes abastadas cujo dinheiro e poder decidiam o destino da maioria pobre. Nos escritos de Engels, reside a crítica mais mordaz à segregação espacial a condenar alguns à miséria extrema em bairros miseráveis enquanto outros gozavam

de suas fortunas em casarios confortáveis estrategicamente afastados do turbilhão das ruas apodrecidas. Os miseráveis, reclama, “parecem esquecidos de que possuem as mesmas qualidades e capacidades humanas e, mais ainda, de que partilham o mesmo interesse na busca da felicidade” (Bresciani, 2004, p.24).

Esses escritos pavimentaram o caminho para estudos acadêmicos à medida que a realidade urbana se complexificava. Parker (2003) cita o trabalho pioneiro de Jane Addams (1895) e Charles Booth (1902) sobre centros comunitários (conhecidos como casas de assentamento) e sobre a pobreza em Londres, respectivamente, como importante quadro de referência para a escola de Chicago<sup>1</sup> e seus sociólogos, cujos estudos tinham em comum o compromisso com a chamada “pesquisa-ação”, ou seja, o uso sistemático dos métodos empíricos para a coleta de dados e informações sobre as condições e os modos de vida urbanos aliado à crença no valor pragmático da pesquisa. A importância da cidade como objeto de reflexão crítica para a compreensão de fenômenos sócio-históricos mais amplos é bem resumida por Robert Park, um dos mais célebres estudiosos da Escola de Chicago, segundo o qual “o mundo inteiro (hoje) ou vive na cidade ou está a caminho da cidade; então, se estudarmos as cidades, poderemos compreender o que se passa no mundo” (Park apud Becker, 1996, p.180).

A partir da Escola de Chicago, surgiram novas teorias a se debruçar sobre as cidades e suas (múltiplas) realidades. O termo “teoria urbana” tornou-se aceito nos círculos acadêmicos como abreviatura de uma gama de perspectivas sobre o mundo urbano que visam, cada uma a seu modo, a fornecer diferentes vias para interpretá-lo. Como pontua Parker (2003), a teoria urbana pode, assim, ser considerada um subconjunto da teoria

<sup>1</sup> O termo Escola de Chicago, em seu sentido mais imediato, é usado para descrever o grupo de pesquisadores que trabalhou na disciplina de sociologia na Universidade de Chicago desde sua inauguração, em 1892, até os anos 1930. A Escola de Chicago foi responsável por produzir um vasto conjunto de pesquisas sociais direcionado à investigação dos fenômenos sociais que ocorriam, especificamente, no meio urbano da grande metrópole norte-americana, cujo acelerado desenvolvimento industrial resultara em fenômenos sociais entendidos como problemas sociais – como bolsões de pobreza, guetos, aumento da criminalidade, delinquência juvenil, entre outros. A Escola de Chicago foi responsável por inaugurar um novo campo de pesquisa sociológica, centrado exclusivamente nos fenômenos urbanos, que resultou na constituição da chamada sociologia urbana como ramo de estudos especializados.

social, mas, apesar de todo o vocabulário conceitual compartilhado por ambas, a teoria urbana distingue-se por sua convicção de que a vida social, cultural, econômica e política é diferente na cidade em comparação com outros tipos de sociedades não urbanas.

Dentre as muitas diferentes correntes teóricas, a chamada *teoria urbana crítica* serviu de base para estudos relevantes sobre o urbano em trabalhos como o de Henri Lefebvre, David Harvey e Peter Marcuse. De forte inspiração marxista, as pesquisas nessa linha resgatam a noção de crítica como caminho para a superação da alienação através do desvelamento daquilo que se consolida como natural por força das estruturas hegemônicas de poder. Só se torna possível vislumbrar as possibilidades de superação e construção de novas realidades, argumentam, quando é revelada a artificialidade do que é colocado como *natural* e, portanto, *incontornável*. Decorre dessa busca pela materialização de alternativas emancipatórias a ênfase do pensamento marxista na relação dialética entre a reflexão teórica e a experiência prática, sintetizada na noção de *práxis*, em que se evidencia o papel do conhecimento para a transformação material da realidade.

A crítica, em Marx, surge, portanto, como uma ferramenta para explorar, tanto na teoria quanto na prática, meios para forjar alternativas emancipatórias ao modo de produção capitalista. Através de sua crítica à economia política, pretende evidenciar como as contradições do capitalismo debilitam o sistema ao mesmo tempo que apontam na direção de outras formas de organização social e de relações sociedade/natureza (Brenner, 2010). Seguindo essa linha, os estudos no âmbito da teoria urbana crítica visam a prospectar possibilidades de formas alternativas de urbanismo, “radicalmente emancipatórias, que estão latentes nas cidades contemporâneas, ainda que sistematicamente suprimidas” (ibid., p.25).

Em vez de afirmar a condição atual das cidades como expressão de leis transistóricas de organização social, racionalidade burocrática ou eficiência econômica, a teoria urbana crítica dá ênfase ao caráter político e ideologicamente mediado, contestado socialmente e, portanto, maleável, do espaço urbano, ou seja, sua (re)construção contínua como lugar, meio e resultado de relações de poder sócio-historicamente

específicas. Nesse sentido, insiste em que outra forma de urbanização mais democrática e socialmente justa é possível, mesmo que tais possibilidades estejam sendo atualmente suprimidas através de arranjos institucionais, práticas e ideologias dominantes (ibid., p.21).

É dentro dessa perspectiva que Henri Lefebvre desenvolve seu extenso corpo teórico sobre cidades e a sociedade urbana. Adepto do ideário marxista, fornece as ferramentas para uma leitura crítica das relações socioespaciais inerentes ao capitalismo e pavimenta o caminho para a construção de uma sociedade urbana mais justa e emancipada da dominação do capital em sua aliança com o Estado. Seu pensamento é, assim, indissociável da prática revolucionária com fins emancipatórios.

Para o autor, só a análise crítica permite romper com a (aparente) neutralidade do espaço e trazer à luz as relações de poder que o constituem. O espaço, nos diz ele, envolve poder que engendra relações de controle e dominação. Essas são ocultadas pelo predomínio da ideologia urbanística que, sob uma linguagem racional-instrumental, dissimula os verdadeiros interesses de classe a orientá-la. “O urbanismo aparece, assim, como o veículo de uma racionalidade limitada e tendenciosa da qual o espaço, ilusoriamente neutro e não político, constitui o objeto (objetivo)” (Lefebvre, 1999, p.127).

Um dos principais avanços de sua teoria consiste em espacializar o marxismo, teoria pouco atenta à questão do espaço. É a partir desse diálogo que estabelece sua célebre concepção de produção do espaço, a partir da qual evidencia que todo modo de produção produz seu próprio espaço. Ou, em outras palavras, que toda estrutura de poder, de forma a exercer seu domínio de modo eficiente, produz seu próprio espaço. Assim, o espaço, que é produzido pelas relações de produção capitalista, revela, visa a garantir a continuidade do sistema. O urbanismo é ferramenta central nesse processo, através do qual o Estado e o capital organizam e racionalizam o espaço para a produção social, o fluxo e a reprodução contínua (Busquet & Lavue, 2013).

Esse processo, que Lefebvre (1991) denomina de *dominação do espaço*, elimina os espaços diferenciais do urbano em nome da imposição de uma homogeneidade funcional. A dominação das relações sociais de produção

capitalista é exercida pela coerção que se infiltra na cotidianidade. O planejamento visa a direcionar a energia criadora do homem ao consumo passivo – que passa a se relacionar com o espaço a partir de uma ordem programada, marcada pela repetição de gestos, movimentos e hábitos. A alienação total promove a necessidade da revolução total.

Em contraste, o espaço também pode ser produzido através do que Lefebvre chama de *apropriação* (1991). O espaço apropriado é como uma obra, uma obra de arte. Como escreve Lefebvre (1991, p.65), “um espaço apropriado assemelha-se a uma obra de arte”; aqui o espaço é individual ou coletivamente apropriado, e, através dessas atividades espaciais e vividas, um novo espaço é espontaneamente produzido como uma obra de arte, uma prática poética. Apropriação é uma atividade criativa. Contra o império da funcionalidade, a apropriação evidencia como as pessoas não usam simplesmente o espaço de acordo com funções pré-designadas, mas que elas o habitam, apropriando-se e criando-o de acordo com seu próprio prazer estético.

A noção de apropriação expõe que o controle que a aliança capital-Estado impõe ao espaço nunca é absoluto, porque “não há totalidade completa, consumada” (Lefebvre, 1973, p.9). Retomando o conceito de totalidade de Marx, Lefebvre reconhece que a ordem hegemônica, embora aspire à totalidade, é incompleta e fragmentada, formada por contradições que geram um movimento permanente de luta que aponta a possibilidade de sua superação. O poder político na cidade, dessa forma, é plural.

É nesse sentido que Parker (2003) evidencia como a teoria lefebvriana promoveu uma ruptura com as noções convencionais de poder e gerou, nas últimas décadas, um interesse crescente de pesquisas dentro das humanidades e das ciências sociais sobre o que define como *ontologia do poder* – ou seja, preocupadas em investigar como o poder se relaciona conosco como sujeitos humanos na totalidade de nossas experiências, “e não apenas como eleitores ou manifestantes” (ibid., p.136). Os estudos urbanos críticos têm sido particularmente receptivos a essa noção ampliada de poder porque, argumentam, é na cidade que se materializam as combinações e os conflitos entre as diferentes estratégias, representações, apropriações e práticas avançadas por diferentes grupos em diferentes posições.

O presente capítulo pretende esclarecer, portanto, como a teoria urbana crítica pensa aquilo que surge como mero apêndice nas políticas sobre refugiados urbanos. Como argumento no capítulo anterior, a incapacidade de apreender as potencialidades e limitações específicas que o urbano coloca ao refúgio decorre da posição periférica que este ocupa nas políticas e pesquisas sobre refúgio, excessivamente focadas na condição de deslocados forçados como variável central a determinar a vivência dessas populações na cidade. Sendo assim, o presente capítulo estabelece o diálogo com a teoria urbana em sua vertente crítica como forma de construir um novo espaço conceitual para além do léxico tradicional associado à questão do refúgio – que dará sustentação às discussões empreendidas nos capítulos 4 e 5.

A teoria urbana crítica nos oferece diferentes vias de reflexão sobre a cidade e a questão urbana. Mapeá-las em sua integralidade foge ao escopo deste trabalho. Assim, trabalharemos com as reflexões de Henri Lefebvre, destacando a dialética entre *dominação e apropriação* que, como pontuam diferentes trabalhos, é central para pensar a produção do espaço urbano (Carlos, 2014; Ferreira, 2009; Haesbaert, 2004; Luna, 2017; Sobarzo, 2006). Tal enfoque teórico é fundamental para a sustentação do argumento central deste trabalho, qual seja: o de que a experiência do refúgio não pode ser dissociada da forma como o espaço urbano é produzido hoje – cada vez mais homogêneo, hierarquizado e fragmentado, mas também repleto de possibilidades de contestação e subversão à ordem.

Desse modo, na primeira parte do trabalho, enfocaremos a *dominação* do espaço em nível econômico e político, evidenciando os principais atores e desdobramentos desse processo. Na segunda parte, trabalharemos a *apropriação* da cidade, nos concentrando nos *movimentos de baixo* e, em particular, em como os grupos pobres e marginais são capazes de afirmar seu direito à cidade. Consideraremos ainda como a globalização tem impactado ambos os processos, ampliando as possibilidades de dominação, por um lado, e de apropriação, por outro. Finalmente, na conclusão, refletiremos sobre a potencialidade do diálogo entre a teoria urbana crítica e as teorias no campo de *refugee studies*, a fim de criar uma ponte entre ambas e avaliar a contribuição de tal interlocução para uma reflexão crítica sobre o crescente processo de urbanização do refúgio.

## O urbano como espaço de dominação

### ***O (pre)domínio do capital: a cidade sob o signo da desigualdade***

Lefebvre nos fornece as ferramentas analíticas para perceber as conexões entre poder e espaço. Sua teoria refuta o olhar sobre o espaço como um fato da natureza – realidade material predada e predefinida – e desvela seu papel na (re)produção da ordem hegemônica. É, portanto, contra a análise acrítica do espaço que a teoria de Lefebvre se insurge. Por trás da sua suposta neutralidade, “transparência ilusória”, oculta-se um poderoso aparato de poder e conhecimento (Elden, 2002, p.372). Revelá-lo é revelar como as classes hegemônicas em aliança com o Estado têm se apropriado do espaço como ferramenta para a (re)produção de sua posição dominante.

É com esse objetivo que Lefebvre nos oferece o conceito de *produção social do espaço*. Através dele, visa a romper com a concepção do espaço como uma realidade material independente em prol de entendê-lo como produto social. Ou seja: não como objeto e coisa, mas como “efeito da ação das sociedades sobre a natureza primeira, sobre os dados sensíveis, a matéria e a energia (Lefebvre, 2013, p.124).

Espaço, portanto, na leitura lefebvriana, não existe em si mesmo, mas é fundamentalmente atado à realidade social pela qual é produzido. “Toda sociedade – e todo modo de produção com suas subvariantes – produz um espaço, seu próprio espaço” (Lefebvre, 1991, p.31). Nesse sentido, compreender o processo que originou a cidade e o fenômeno da urbanização requer a compreensão dos processos e das relações sociais que criaram as condições para a existência de ambos como produtos da sociedade humana. Como nos diz Carlos (2011, p.33), a produção do espaço:

Perde-se numa história de longa duração iniciada no momento em que o homem deixou de ser coletor e caçador e criou condições de, através de seu trabalho, transformar efetivamente a natureza (dominando-a) em algo que é próprio do humano. O espaço como produção emerge da história da relação do homem com a natureza, processo no qual o homem

se produz enquanto ser genérico numa natureza apropriada e condição de sua produção.

A análise das cidades como produto social ilumina a inexorabilidade da relação entre seu surgimento e sua consolidação, de um lado, e as relações de poder, do outro. Foi somente a partir do momento em que a produção passou a gerar excedente, ou seja, uma quantidade de produtos que vai além das necessidades de subsistência de uma população, que as cidades passaram a existir enquanto local permanente de moradia e trabalho. Segundo Rolnik (2009, p.16):

O excedente é, ao mesmo tempo, a possibilidade de existência da cidade – na medida em que seus moradores são consumidores e não produtores agrícolas – e seu resultado – na medida em que é a partir da cidade que a produção agrícola é impulsionada. Ali são concebidas e administradas as grandes obras (...) que incrementam a produtividade da terra; ali se produzem as novas tecnologias de trabalho e de guerra. Enfim, é na cidade (...) que se registra a acumulação de riquezas, de conhecimento.

A urbanização, portanto, segundo Harvey, sempre foi um fenômeno de classe “na medida em que o controle sobre o uso dessa sobreprodução sempre ficou nas mãos de poucos” como os senhores feudais, por exemplo. Rolnik complementa esse ponto, explicitando a relação inexorável entre a *produção do espaço* nos termos lefebvrianos e a dominação política. Diz ela (2009, p.21):

A suntuosidade do palácio ou do templo ao mesmo tempo é signo dessa hierarquia e também sua razão de ser. Sua construção e sua manutenção implicam o reforço de uma organização baseada na exploração e no privilégio que permite à classe dominante maximizar a transformação do excedente alimentar em poder militar e este em dominação política. A origem da cidade se confunde, portanto, com a origem do binômio diferenciação social/centralização do poder, que se coloca tanto internamente (para os vários grupos e classes sociais na cidade em questão) quanto externamente, na

conquista e na ordenação dos territórios sob seu poder. (...) desde sua origem, cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política.

Para Lefebvre, a consolidação do modo de produção capitalista imprimiu especificidades a esse processo de produção do espaço, tornando-o não só condição de reprodução da vida, mas também (e principalmente) condição de reprodução do capital (Verdi & Nogueira, 2017, p.97). Como forma de garantir a mais-valia e a continuidade de acumulação, o capital se apropriou do espaço. A urbanização passou a desempenhar um papel especialmente ativo na absorção da produção excedente inerente ao capitalismo. Como consequência, a produção do espaço se descolou das necessidades do homem e se atrelou às necessidades do capital. Segundo Lefebvre (1991b, p.285), não se trata mais “da produção das coisas no espaço, mas da produção do próprio espaço”.

Atualizando Marx, Lefebvre aponta a centralidade que o espaço ganha no processo de (re)produção do capital: a tendência da queda da taxa de lucro exige seu domínio para além do domínio do tempo.

Marx pensava que as forças produtivas estão constantemente em choque com os estreitos limites das relações de produção existentes e do modo de produção capitalista; para ele, a revolução iria fazer explodir esses limites; as crises parciais transformam-se em crise geral; a classe operária, impaciente, espera a sua hora iminente e vai-se entrar no período de transição (entre o capitalismo e o comunismo) após a revolução política. (...) Acontece que o capitalismo conseguiu atenuar (sem as resolver) durante um século as suas contradições internas e, conseqüentemente, conseguiu realizar o crescimento durante este século posterior ao *Capital*. Qual o preço disso? Não há números que o exprimam. Por que meios? Isso, sabemos-lo nós: ocupando o espaço, produzindo o espaço (Lefebvre, 1973, p.21).

O espaço é transformado em força produtiva, subordinado à lógica da mercadoria. Sua produção não é só determinada pelas relações capitalistas de produção, mas se tornou a própria forma de manutenção

do capitalismo e da sua reprodução (Verdi & Nogueira, 2017, p.97). A profunda reforma urbana pela qual Paris passou, em fins do século XIX, pelas mãos de Georges-Eugène Haussmann, ilustra com clareza esse novo momento da produção do espaço.

Na transformação da paisagem urbana da capital, Haussmann viu o meio para se superar a crise do capital não investido e de desemprego. Grande contingente de mão de obra e de dinheiro foi empregado na modernização da cidade, que se traduziu na abertura de grandes avenidas, bulevares e ruas largas, outrora marcadas pela aglomeração de casas populares ocupadas pelos menos abastados (Lefebvre, 2001; Harvey, 2012). Nas palavras de Harvey (ibid., p. 76), a urbanização de Paris teve assim uma dupla função: não só permitiu a superação da crise de acumulação do capital através da implementação de um modelo protokeynesiano, como afastou do centro da cidade a classe trabalhadora e outros elementos indisciplinados vistos como uma ameaça à ordem pública e ao poder político.

Sob a égide da Modernidade, Paris teve sua *vida urbana*, pujante entre 1848 e o início das reformas, despojada de seus principais elementos: a possibilidade dos “encontros, dos confrontos das diferenças, dos conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade” (Lefebvre, 2001, p.22). Para Lefebvre, essa efervescência da vida urbana é o substrato, condição de possibilidade da eclosão de revoltas como as que assolaram a capital em junho de 1848, quando trabalhadores tomaram as ruas em protesto (...); ou as de 1871, através da Comuna de Paris – tentativa dos pobres de retornar para o centro urbano, reconquistando a cidade, “este bem entre os bens, este valor, esta obra que lhes tinha sido arrancada” (ibid., p.23).

Na cidade reconstruída, racionalizada e higienizada, o *habitat* se sobrepõe ao *habitar*. Esse, atributo original da vida urbana, se expressa na apropriação do espaço pelos indivíduos que o constroem de acordo com suas necessidades e seus desejos. “A vida urbana detinha essa qualidade, esse atributo. Ela deixava habitar, permitia que os cidadãos-cidadãos habitassem” (ibid., p.23). O *habitar* recupera a noção da cidade como uma obra coletiva, construída pelas mãos de seus cidadãos. O *habitat*, por sua vez, expressa-se em uma soma de coações, redução da vida e do cotidiano

a uma ordem programada e burocrática, guiada pelo cumprimento das funções elementares da vida humana (trabalhar, comer, dormir). A proliferação de pavilhões residenciais e dos conjuntos habitacionais nesses espaços é o retrato mais bem-acabado desse movimento. Segundo Lefebvre: “as periferias e guetos se encontram em péssima situação: tanto do ponto de vista da atividade prática (transportes, fadiga, isolamento), como do ponto de vista da sociabilidade (dos relacionamentos fora do trabalho)” (Lefebvre, 1986, p.170 apud Silva, 2014).

A Paris de Haussmann, portanto, nos fornece uma ilustração clara das características da urbanização capitalista delineadas acima: a regulação estatal do conflito de classes através do isolamento dos habitantes pobres em periferias e subúrbios; a exclusão desse contingente populacional da possibilidade de participar ativamente nas próprias decisões sobre as formas de construção do espaço urbano; a provisão de novas instalações e equipamentos coletivos (apenas para os abastados); e, por fim, o uso da urbanização para (re)produção dos lucros capitalistas (Harvey, 2012; Parker, 2003).

A consolidação da globalização e a passagem do capital industrial para o capital financeiro permitiram que esse fenômeno se expandisse em escala e ritmo inéditos. Lefebvre recorre à metáfora do tecido urbano para explicitar o espraiamento global do processo de urbanização orientado pelo capital, em que “conjuntos de territórios, regiões, continentes e nações são penetrados pela vida urbana, dotada de sistema de valores e de objetos ditados pela lógica do capital” (Lefebvre, 2001, p.19). Os modos locais de vida são corroídos. No campo, o agrupamento tradicional próprio à vida camponesa, a saber, a aldeia, transforma-se: “unidades mais vastas o absorvem ou recobrem, ele se integra à indústria e ao consumo dos produtos dessa indústria” (ibid., p.17).

A configuração do espaço a partir da dominação do capital resulta em sua comoditização. Nas diferentes cidades ao redor do mundo, o espaço se torna um bem que pode ser comprado e vendido. Como mercadoria, é submetido a sistemas de representação e procedimentos que permitem que ele seja dividido, medido e comparado. Seu valor não é mais definido de forma qualitativa, por questões de identidade, tradição e história, mas de forma puramente quantitativa. O valor de uso – a vida urbana realizando-se através dos usos dos espaços-tempos

que são, em essência, improdutivos do ponto de vista do capital – é obliterado pelo valor de troca – fonte de realização de lucro (Carlos, 2017, p.34). Como consequência, empreende-se uma produção do espaço urbano cada vez mais desigual. Como resume Carlos (2001):

A produção do espaço se realiza sob a égide da propriedade privada do solo urbano; onde o espaço fragmentado é vendido em pedaços tornando-se intercambiável a partir de operações que se realizam através e no mercado; tendencialmente produzido enquanto mercadoria, desse modo, o espaço entra no circuito da troca, generalizando-se na sua dimensão de mercadoria (...) Nesse contexto, o uso do espaço na cidade subordina-se cada vez mais à troca, a reprodução do valor de troca que submete o uso às necessidades do mercado imobiliário.

A noção de alienação oferecida por Marx é atualizada na crescente dissociação entre os indivíduos e a cidade, fortemente subsumida pelas necessidades do capital. A cidade é, assim, produzida enquanto exterioridade, vivida como fragmentação e percebida como estranhamento (Carlos, 2017). Reduzido à *commodity*, o espaço passa a ser consumido, não vivido. A possibilidade dos cidadãos de viver e acessar a cidade é determinada pela posse do capital. O espaço é privatizado e reserva àqueles que podem pagar por ele os melhores serviços e as melhores condições de vida. Aqueles que não podem são relegados às margens e têm sua presença nos espaços privatizados vista como um resíduo indesejável. A qualidade de vida nas cidades, ela própria, se tornou hoje uma mercadoria.

A transformação do solo urbano em propriedade privada destitui a vida urbana do que lhe é essencial: a possibilidade dos encontros, das reuniões, dos atritos e dos confrontos das diferenças (Lefebvre, 2001). Vivemos hoje em áreas urbanas cada vez mais desiguais, divididas e segregadas. Os mais pobres e marginalizados do poder político são os mais atingidos. Segundo Balbo (1993 apud Harvey, 2012), a(s) cidade(s):

Está se partindo em fragmentos diferentes, com a aparente formação de “microestados”. Bairros ricos dotados de todo tipo

de serviços (...) convivem com favelas sem saneamento, onde a energia elétrica é pirateada por uns poucos privilegiados, as ruas viram torrentes de lama quando chove, e a norma é a moradia compartilhada. Cada fragmento parece viver e funcionar de forma autônoma, aferrando-se firmemente ao que conseguiu agarrar na luta diária pela sobrevivência.

Essas transformações são sintetizadas no modelo triádico proposto por Lefebvre (1991, 2001) composto pela homogeneização, pela hierarquização e pela fragmentação. Hoje, nos diz ele, vivemos diante das forças homogeneizadoras que produzem o espaço do ponto de vista da valorização do capital, transformando-o em espaço amnésico, dominado pelo valor de troca e cuja materialidade é expressa na repetição monótona de elementos nas diferentes paisagens urbanas ao redor do mundo: shopping centers, vias expressas, viadutos, condomínios fechados de luxo. Esse espaço é fragmentado, partido em pedaços separados, definidos pelo seu valor e pelas funções que neles são exercidas: trabalho, habitação, lazer, consumo etc. “O espaço – como o trabalho – se torna parcelado: justaposição de parcelas fixadas a uma atividade parcial, na qual o conjunto, o processo de habitar, escapa aos participantes” (Lefebvre, 1980 apud Botelho, 2007, p.15).

Tal fragmentação aprofunda o processo de atomização do social e transforma os membros da sociedade em indivíduos independentes entre si, isolados por barreiras visíveis e invisíveis (Botelho, 2007). Desse processo, decorre a hierarquização dos espaços e de seus habitantes – espaços periféricos, espaços nobres, espaços da classe média, guetos, áreas dos migrantes – que aprofunda a segregação socioespacial no urbano.

A cidade, assim, é cada vez mais produzida como exterioridade. A generalização da mercadoria no urbano retira seu caráter de obra coletiva e a reduz a mero produto, no sentido estritamente econômico da palavra. Sua fragmentação e a proliferação de constrangimentos a seus habitantes impedem que seja vivida em totalidade – o que aprofunda a crescente desconexão entre os indivíduos e os espaços que os circundam. “O espaço urbano torna-se um meio e um poder nas mãos de uma classe dominante que, através das políticas públicas, direciona e regulariza os fluxos, centralizando, valorizando e desvalorizando os lugares da

vida, e aprofundando as desigualdades” (Carlos, 2017, p.35). A cidade privatizada torna-se fonte de privação (ibid.). A seguir, veremos que esse processo não se deu apenas pela ação do capital, mas contou com a participação essencial do Estado.

### ***A produção do espaço pelo Estado: a cidade sob o signo da repressão***

Apesar de compartilhar dos preceitos marxistas, Lefebvre não poupa críticas a essa tradição de pensamento por negligenciar e mesmo ignorar a dimensão espacial em sua análise sobre o processo de (re)produção do capital. Em sua visão, só é possível se compreender em profundidade os impactos sociopolíticos engendrados sob o domínio do capitalismo moderno a partir do desenvolvimento de uma análise que tenha o espaço no centro de suas preocupações. O marxismo, assim como outras teorias políticas, nos diz Brenner & Elden (2009), carecem de uma base material ao privilegiar abstrações conceituais e negligenciar o terreno concreto nos quais as relações sociais se desenrolam.

É nesse sentido que Lefebvre busca desvelar como a superação das crises do capital através da produção do espaço só foi possível graças à forte atuação do Estado. Para o filósofo francês, a concepção do espaço como realidade material independente, algo em si mesmo, oculta a forte ingerência estatal no planejamento e na produção do espaço em nome dos interesses dominantes (Elden, 2004). No papel de gestor, o Estado oculta as marcas das decisões estratégicas que permeiam esse processo recorrendo a uma linguagem tecnocrática. A ordem pública surge assim como produto de diretrizes racionais levada a cabo por uma estrutura burocrática impessoal. Para Brenner & Elden (2009), quanto mais o Estado adquire capacidade de ingerência, mais busca ocultá-la, evocando funções estritamente administrativas.

A presença do aparelho estatal gestor nas cidades é desprovida, assim, de seu caráter político e desigual e é incorporada por nós como um elemento natural do cenário urbano (Rolnik, 2009). Como resume Jessop et al. (2003, p.11), a capacidade do Estado de esconder seus próprios efeitos modeladores sobre as relações sociais é absolutamente essencial para o êxito de suas operações de regulação, controle e

dominação socioespaciais. É por isso que Lefebvre busca compreender as múltiplas maneiras pelas quais o poder do Estado moderno sobre o espaço se torna uma característica naturalizada e, até certo ponto, mistificada da vida cotidiana sob o capitalismo (ibid.).

É contra essa neutralidade que a teoria lefebvriana se insurge. Ao focar a produção do espaço, permite decifrar as estratégias do capital em sua aliança com o Estado ao longo da história – o que tem contribuído para, por um lado, facilitar a (re)produção capitalista e, do outro, aprofundar a dominação política (Brenner & Elden, 2009). Como relata Rolnik (2009), a consolidação do modo de produção capitalista redefiniu o que se entende por poder urbano ao incorporar a classe dominante à esfera da política. A partir de sua posição privilegiada, passaram a exercer forte pressão sobre o Estado pela maximização da rentabilidade e do retorno de investimentos – que, em resposta, voltou-se para a produção do espaço urbano como meio para atender às demandas que lhe foram impostas. É nesse momento, segundo a autora, que as políticas urbanas passam a ser guiadas maciçamente pela lógica do capital.

Para Lefebvre (2013, p.126): “se existe tal coisa como a história do espaço, então existe tal coisa como um espaço característico do capitalismo – isto é, característico dessa sociedade que é dirigida e dominado pela burguesia”. O filósofo francês desenvolve o conceito de *Modo de Produção Estatal* (MPE) para explicitar a centralidade das instituições estatais na expansão do capitalismo, especialmente durante o século XX. Através dele, visa a decifrar as estratégias espaciais históricas e contextualmente específicas pelas quais os Estados tentaram facilitar a acumulação de capital e reforçar a dominação política. A essência do conceito de MPE, no trabalho de Lefebvre, é a proposição de que os Estados passaram a desempenhar um papel fundamental na gestão e na manutenção do crescimento capitalista em todas as escalas espaciais (Brenner & Elden, 2009). Ao elaborar tal conceito, Lefebvre está preocupado em elucidar a ampla gama de estratégias mobilizadas pelo Estado para promover vários espaços como locais de acumulação de capital. Tais estratégias, enfatiza, necessariamente envolvem a construção de um espaço homogêneo, livre de diferenças, capaz de manter a coesão social e política – o que elimina as ameaças à (re)produção do capital (Brenner & Elden, 2009, Inwood, 2013).

Esse espaço característico da aliança Estado-capital é denominado de *espaço abstrato* – espaço quantificado e homogêneo produzido através de intervenções estatais que, por meio do planejamento urbano, visam a racionalizá-lo, tornando-o funcional e orientado à expansão capitalista. Essa aparência de homogeneidade é instrumental tanto para o capital quanto para o Estado moderno – “serve àquelas forças que fazem uma tábula rasa do que quer que esteja em seu caminho, de qualquer coisa que os ameace – em suma, de diferenças” (Brenner & Elden, 2009, p.353).

O espaço abstrato se torna dominante a partir de um duplo processo. Primeiro, há uma tentativa concentrada de definir o significado apropriado e as atividades adequadas que podem ocorrer dentro do espaço abstrato. Na sequência, esse espaço é tornado a-histórico. Em outras palavras, o espaço abstrato deve ser um espaço a partir do qual as histórias anteriores foram apagadas (Inwood, 2009).

Como sintetizam Brenner & Elden (2009, p.358):

Espaço abstrato “destrói suas condições (históricas), suas próprias diferenças (internas) e quaisquer diferenças (emergentes), a fim de impor uma abstração, homogeneidade” (Lefebvre 1974, p.427; 1991, p.370). Dessa forma, o espaço abstrato permite um cálculo econômico contínuo e racional nas esferas de produção e troca, bem como um controle abrangente e amplo no domínio da política. Primeiro, Lefebvre argumenta que o espaço em geral, mas especialmente o espaço abstrato, é inerentemente político (Lefebvre 1974, p.321-325, p.402-403; 1991, p.278-282, p.349). Enquanto o espaço abstrato figura centralmente nos processos facilitadores da acumulação de capital, é, explica Lefebvre, “instituído por um Estado, é institucional” e “politicamente instrumental” (Lefebvre 1974, p.328, p.402-403; 1991, p.285, p.349). O espaço abstrato é, em suma, o produto político das estratégias espaciais do Estado – de administração, repressão, dominação e poder centralizado.

Como vimos, Lefebvre vê Haussmann como o precursor dessa prática espacial em que o espaço da cidade é partido, fragmentado e segregado para produzir uma nova unidade, ordem e homogeneidade

impostas pelo poder estatal. A imprevisibilidade, as imperfeições e as falhas são substituídas pelas racionalidade, pelo cálculo e pela previsão que “emergem a partir das práticas econômicas” e “penetram na produção do espaço” através de planos e projetos urbanísticos (Rolnik, 2009, p.58).

Para Lefebvre (2001), o poder estatal se expressa com clareza nos espaços vazios que abriram Paris à circulação:

Se ele abre boulevards, se arranja espaços vazios, não é pela beleza das perspectivas. É para “pentear Paris com as metralhadoras”. (...) Os vazios têm um sentido: proclamam alto e forte a glória e o poder do Estado que os arranja, a violência que neles pode se desenrolar (Lefebvre, 1991, p.30).

A remoção de bairros populares com suas casas aglomeradas não visava somente a criar cidades mais saudáveis do ponto de vista médico, mas também político. Ainda estavam frescas na memória de governantes europeus as cenas das *mobs* enfurecidas marchando rumo a Versalhes. A aglomeração urbana das massas, assim, surgia como ameaça, foco de agitação social. Desse modo, o isolamento/confinamento em bairros distantes, afastados do centro de Paris, não só atendia aos interesses do capital como também reduzia os riscos ao poder estabelecido, pondo fim à concentração dos desfavorecidos, que poderia fazer germinar as sementes de agitação popular.

De lá para cá, a capacidade de ingerência do Estado só tem aumentado. Como Lefebvre pontua: no âmbito econômico, sob a retórica da modernização, diferentes projetos urbanos têm sido levados à frente como forma de racionalizar os espaços das cidades e abrir novas frentes de investimento para o capital – eliminando suas “imperfeições”. Mas é na transformação do espaço em mercadoria que essa ingerência estatal tem adquirido mais destaque: os fortes investimentos públicos em serviços, como escolas, hospitais e infraestrutura, vêm imprimindo um alto valor a determinadas regiões da cidade, alimentando o mercado imobiliário e aprofundando a *desigualdade espacial* ao subprivilegiar regiões periféricas nas quais não há interesse em se investir, tendo em vista o pouco retorno financeiro quando comparado àquele obtido nas chamadas zonas nobres.

Do ponto de vista político, o planejamento urbano reflete a ação estatal para garantir o controle dos espaços da cidade. Segundo Rolnik (2009, p.67), o Estado vem atuando como produtor e conservador de normas, ou seja, “modelos homogêneos de cidade e cidadão impostos ao conjunto da sociedade como regra”. As exceções que escapam a esse controle são alvo de forte repressão que visa a eliminá-las ou a normalizá-las, adequando-as às normas dominantes. A cidade do encontro e da convivência se converte no lugar do enfrentamento e da defesa contra o *outro* (Pechman, 2003 apud Moura, 2006).

Assim como na Paris de Haussmann, multiplicam-se as instituições de controle disciplinar criadas para “garantir o sossego da burguesia” (Rolnik, 2009, p.61), tais como a polícia, as prisões e os hospícios, que visam a controlar os corpos e lugares desviantes da norma imposta pela aliança capital-Estado. As favelas cariocas ou as *jungles*, que se proliferam nas cidades europeias frente à crise migratória, ilustram com clareza o combate do Estado à população que se põe à margem de seu planejamento/poder e “desafia e ameaça a fluidez da máquina cidade” (Rolnik, 2009, p.65). Como resume Moura (2006, p.59):

Os crescentes contingentes de excluídos assustam, são uma ameaça ao conforto dos que usufruem a modernidade urbana. (...) Sem cidadania, as classes ditas “subalternas são e carregam os estigmas da suspeita, da culpa, da incriminação permanente (Chauí, 1989, p.57)”. O outro tornado inimigo legitima o controle indiscriminado, fazendo romper a possibilidade da cidade como o espaço da produção de relações. Conforme Zukin (apud Bauman, 2001, p.110), promove um modo de separação territorial, “o direito a um ‘espaço defensável’ separado, espaço que precisa de defesa precisamente por ser separado”, restritivo às pessoas que não tenham a mesma identidade. Seja étnica, seja de classe. A relação incluídos/excluídos, consubstanciada em fronteiras físicas e simbólicas, e a crise da alteridade provocam o confronto, desencadeiam uma ordem incontrolável de conflitos e aumentam a tensão urbana (...). [Como consequência] intensificam-se as formas de repressão no espaço e no movimento das pessoas.

A criminalização desses espaços não planejados e, conseqüentemente, de seus habitantes sustentada por uma retórica demagógica, centrada em discursos de segurança e/ou planejamento urbano, dissimula a responsabilidade estatal na produção de um espaço urbano cada vez mais desigual em que o acesso à qualidade de vida e o usufruto da cidade estão condicionados à posse de bens. Como Lefebvre (1973, p.15) já nos alertara, “é importante lembrar que o urbano não tem inimigo pior do que o planejamento urbano (...) que é o instrumento estratégico do Estado e do capital para a manipulação de uma realidade urbana fragmentada e a produção de um espaço controlado”.

Lefebvre impõe ao planejamento urbano a alcunha de *médico do espaço* – ferramenta capaz de separar espaços doentes e espaços sãos, e ainda, de “conceber um espaço social harmonioso, normal e normalizante” (1991, p.43). Sob seu signo, a cidade é manejada como uma soma de elementos, de funções, de espaços (Pellegrin, 1999). Ao *representar* o espaço social como homogêneo, vazio, quantitativo e geométrico, o planejamento urbano apaga as contradições e impõe uma coerência imaginária que age para reduzir a realidade em função dos interesses de poder e para perpetuar as relações de dominação.

Segundo Wilson (2013), a violência intrínseca do espaço abstrato é, portanto, apenas plenamente realizada através da concretização de *representações abstratas* dentro da materialidade da vida cotidiana – o processo pelo qual, nas palavras de Lefebvre, um espaço estratégico procura impor-se à realidade a despeito do fato de ser uma abstração.

As *representações do espaço*, dessa forma, correspondem a uma das três dimensões essenciais da produção do espaço, qual seja, a dimensão do *espaço concebido*, que esclarece as formas pelas quais o espaço é concebido abstratamente por “cientistas, planejadores, urbanistas, tecnocratas e engenheiros sociais” (Lefebvre, 1991, p.35). Compondo seu modelo triádico, figura a *prática do espaço*, que “se refere aos fluxos físicos e materiais, às transferências e interações que ocorrem no e através do espaço de tal forma que assegurem produção e reprodução social” (Harvey, 1992, p.61); e, por fim, os *espaços representacionais*, que seriam os espaços que são “diretamente *vividos*, através de suas imagens e de seus símbolos associados, sendo, portanto, o espaço dos habitantes e usuários (...) – espaço do qual a imaginação procura se apropriar” (Lefebvre, 1991, p.39).

Para Lefebvre, no capitalismo, o *espaço concebido*, ao refletir as necessidades e prioridades das elites econômicas e políticas, se impõe sobre os demais elementos da tríade<sup>2</sup>. Em suas palavras (1991, p.46): “[...] não há como contornar o fato de que a burguesia ainda tem a iniciativa em sua luta pelo (e no) espaço). [...] O Estado e cada uma de suas instituições constituintes exigem espaços – mas espaços que eles possam organizar de acordo com suas necessidades específicas”.

Dessa forma, o urbano torna-se o meio pelo qual e através do qual o capitalismo sobrevive. É também onde ocorrem conflitos e mudanças sociais. Valores e significados hegemônicos são impostos àqueles que vivem nas cidades através de representações dominantes. Segundo Zieleniec (2016, p.6), isso impacta e influencia a experiência vivida e o uso cotidiano do espaço. Em vez de sermos capazes de habitar e usar o espaço social, público ou coletivo, somos forçados a suportar um *habitat* criado por e para as necessidades do capital e do Estado. As representações do espaço (o poder de organizar, regular, delimitar e delinear o espaço de acordo com a função, os objetivos e as prioridades) dominam a experiência vivida do uso cotidiano do espaço urbano. Mitchell (1995 apud Zieleniec, 2016, p.6) argumenta que as necessidades e as prioridades do capital cada vez mais global, através de seus vários “comitês de gestão”, buscam impor maneiras de limitar e controlar a interação espacial como “um dos principais objetivos dos planejadores urbanos e corporativos durante este século”.

---

<sup>2</sup> Recuperando Lévi-Strauss, Bauman (2001) nos permite conceituar o espaço concebido como um espaço étnico, (re)produtor das estratégias historicamente mobilizadas para lidar com a alteridade: a estratégia antropofágica e a antropoêmica. A antropofagia consiste na ingestão dos corpos e espíritos estranhos de modo a torná-los, pelo metabolismo, idênticos aos corpos que os ingerem. Espacialmente, se reflete na crescente homogeneização espacial, em que, como vimos, excluem-se as diferenças que podem causar rupturas e impõe-se uma uniformidade funcional: todos os habitantes do espaço urbano passam assim a agir de forma burocratizada – o que justifica a escolha do epíteto por Lefebvre de “sociedade burocrática do consumo dirigido” para classificar a sociedade dominada pelo capitalismo moderno. Já a antropoemia se dá no sentido de excluir e isolar o outro visto como incuravelmente estranho e alheio, impedindo o contato físico, o diálogo e a interação social. Segundo Bauman (2001, p.118), “as variantes extremas da estratégia ‘êmica’ são hoje, como sempre, o encarceramento, a deportação e o assassinato. As formas elevadas, ‘refinadas’ (modernizadas) da estratégia ‘êmica’ são a separação espacial, os guetos urbanos, o acesso seletivo a espaços e o impedimento seletivo a seu uso”.

## ***Poder e território em tempos de globalização***

Como pontuam Brenner & Elden (2009), uma compreensão das articulações espaciais do poder estatal só se faz integral quando incorpora a discussão da noção de território, terceiro vértice a completar a tríade Estado-Espaço-Território. Embora o termo tenha sido raramente utilizado por Lefebvre, o autor afirma, no volume IV de seu livro *De l'État* (1976-1978 apud Brenner & Elden, 2009, p.362), que “o Estado e o território interagem de tal maneira que pode-se dizer que ambos são mutuamente constitutivos”. Desse modo, na ausência de uma teoria sobre o território, nenhuma compreensão sobre o espaço estatal pode estar completa.

Ao propor a inexorabilidade entre Estado e território, Lefebvre insiste em que não existe Estado sem um território e, concomitantemente, não há um território sem um Estado. O território, assim, surge como a *forma política* do espaço produzida por e associada ao Estado moderno (ibid.). Sendo assim, conceitos modernos de território, em termos de Estado, repousam em uma compreensão do espaço como delimitado, quantificável e exclusivo; espaço que pode ser demarcado e controlado.

Território é, dessa forma, conceituado do ponto de vista jurídico-político, como sugere Haesbaert (2011), em que é entendido como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes relacionado ao poder político do Estado. É a partir desse quadro que Brenner & Elden (2009), Elden (2010) e Raffestin (1993) classificam o território como uma tecnologia política, sendo tanto o meio quanto o “resultado” de estratégias de poder do Estado para exercer controle social e político-econômico sobre um espaço geográfico circunscrito, incluindo os assuntos e as coisas que o constituem. O poder, aqui, surge como o fator que une os três elementos da tríade, na medida em que “ao território caberia um foco centralizado na espacialidade das relações de poder” (Haesbaert, 2009, p.105).

Raffestin (1993, p.2) corrobora essa perspectiva ao afirmar que o território é um espaço mediado através do poder.

Espaço transformado em território, portanto, através de vários mecanismos políticos, de estratégias, intervenções e representações. Território se forma a partir do espaço, é o

resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço.

Nessa perspectiva, a produção do território nacional pelo Estado se deu tanto pela implementação de uma série de ações políticas referentes à mobilização do nacionalismo como ideologia quanto de um conjunto de estratégias estatais voltadas para consolidar um poder hegemônico capaz de exercer poder político sobre os habitantes e sobre os recursos da terra (ibid.; Brenner & Elden, 2009).

Segundo Balvée (2012, p.606), o território estatal pode ser pensado como “a morfologia socioespacial através da qual o poder do Estado é constituído, organizado e exercido”. Desse modo, afirma, é produzido em suas “dimensões ideais, materiais e vividas pelos projetos estratégicos da sociedade política (governo) e suas articulações dialéticas com vários elementos operando na sociedade civil” (ibid.).

Aprofundando o argumento de Balvée sobre as dimensões ideais materiais e vividas, Brenner & Elden (2009, p.365) importam o modelo triádico de produção do espaço proposto por Lefebvre e argumentam que a produção do território pelo Estado se dá em três instâncias distintas e inter-relacionadas, às quais dão o nome de: práticas territoriais, representações do território e territórios de representação. As práticas territoriais seriam os espaços materiais, físicos do território do Estado, que abrangem desde fronteiras, cercas, paredes e barreiras construídas para demarcar seus limites externos até a criação e a manutenção de infraestrutura em larga escala habilitando fluxos de pessoas, bens, energia e informação. As representações do território, por sua vez, incluiriam o conjunto de representações imaginadas do corpo de uma nação traduzido em mapas, *outdoors* e outros meios pelos quais o espaço dos Estados é transmitido abstratamente de forma conceitual (Balvée, 2012, p.605). Já os territórios de representação são criados da interseção entre os dois, mas os superam como experiências cotidianas vividas e significativas, incluindo procedimentos rotineiros burocráticos, repressão violenta, vigilância e outros encontros com instituições/práticas governamentais (ibid.; Brenner & Elden, 2009, p. 367).

Como Elden (2005) ressalta, grande parte dos trabalhos produzidos sobre território tende a privilegiar a primeira dimensão, enfocando especialmente a delimitação de seus limites externos. Desse modo, Akerman (1995), Paasi (2003), Johnston (1982), entre outros, veem na demarcação de fronteiras o elemento básico para a construção de um território que, nessa perspectiva, é pensado como “uma área coesa da superfície da terra que se distingue do seu entorno por uma fronteira” (Jönssen et al., 2000 apud Elden, 2005, p.11).

Para Elden (2005), no entanto, as fronteiras não são mais do que expressão concreta daquilo que, de fato, constitui a condição essencial para a consolidação de territórios: o estabelecimento de um poder central capaz de exercer controle sobre um espaço determinado. Os limites fronteiriços se integram a outras técnicas racional-matemáticas que permitem medir e ordenar a terra e, conseqüentemente, catalogar e administrar seus recursos físicos e humanos (ibid.). Estado e território, assim, assumem uma relação dialética, em que este último surge como produto e produtor do primeiro na medida em que representa um espaço transformado por dinâmicas específicas de exercício de poder e autoridade ao mesmo tempo que fornece as condições materiais e simbólicas para a consolidação e a manutenção dessa autoridade.

A recuperação da noção de território como uma mediação espacial do poder estatal se faz essencial no momento em que a consolidação da globalização tem gerado análises que diagnosticam o fim do Estado e sua perda de poder como consequência do crescente processo de *desterritorialização*. Como pontua Brenner (1999), na literatura crescente sobre o tema, muitos autores vêm enfatizando a aparente separação das relações sociais, políticas e econômicas de suas bases local-territoriais. Comum a essas análises há a ênfase na circulação acelerada de pessoas, mercadorias, capital, dinheiro, identidades e imagens através do espaço global como causadores desse processo de desterritorialização por meio do qual “relações sociais estão sendo destacadas e deslocadas de lugares e territórios em escalas geográficas subglobais” (ibid., p.525).

Nessa perspectiva, a globalização é retratada como um processo decididamente novo a alterar profundamente as geometrias de poder na ordem (inter)nacional. Há, como consequência, uma sobrevalorização da escala global, em que as especificidades do não global são eliminadas ou

ofuscadas. Esse olhar (re)produz uma compreensão hierárquica sobre as escalas, ao vê-las como instâncias incomunicáveis, organizadas por ordem de importância. Para Swyngedouw (2004), essa preeminência do global ofusca o profundo rearranjo escalar que tem gerado novas geometrias do poder político. É nesse sentido que Elden (2004) sugere uma abordagem transescalar, a qual, ao invés de reificar ou separar uma escala da outra, busca perceber como estão imbricadas entre si. Diz ele (ibid., p. 234):

Em outras palavras, devemos olhar mais para a inter-relação entre as escalas espaciais do que pensá-las como elementos distintos dentro de uma hierarquia. Assim como não devemos olhar para a relação entre o Estado e a sociedade civil como de um nível sobre o outro (...), nós devemos olhar para as relações dialéticas entre as diferentes escalas do local, do regional, do nacional e do mundial (...). Nenhum espaço desaparece no processo de crescimento e desenvolvimento: o mundial não abole o local.

Dessa forma, os argumentos sobre desterritorialização negligenciam as escalas não globais, especialmente as condições local-territoriais, que as sustentam e nas quais se expressam os fenômenos globais. Segundo Veloso (2016, p.75):

É no local que o global se materializa, pois, enquanto existe somente na escala global, fluxos e modelos globais não passam (...) de virtualidades, elementos abstratos que fluem livremente sobre o espaço do globo, mas não realizados concretamente. Justamente por isso, é no local, no não global, que as disputas entre atores globais e não globais se desenrolam. Por isso, para compreender a globalização, não basta olhar somente para processos globais, pois, em algum momento, esses processos globais precisam aportar em espaços não globais concretos. (...) O concreto encontra-se no rés do chão, sem o qual o global não se realiza por completo.

Fenômenos globais, dessa forma, não se limitam à escala global: sem soberania e território, assim como na ausência de cidades, são incapazes de se realizar concretamente. Isolados no global, existem apenas

enquanto virtualidade, ou seja, dado real, mas não atual e concreto, não atualizado materialmente (Velloso, 2016). O global precisa do não global para se efetivar. No caso da economia, por exemplo, as cidades e os Estados têm operado como estruturas geográficas fundamentais para sua (re)produção, seja através das infraestruturas relativamente fixas e imóveis do meio urbano, tais como sistemas de transporte, suprimento de energia, redes de comunicação e outras externalidades; seja pelas instituições estatais a fornecer uma estrutura geográfica estável para a circulação da força de trabalho, de mercadorias e do capital em múltiplas escalas (Brenner, 1999, p.539). Segundo Swyngedouw (2004):

Essas redes econômicas (e parcialmente culturais e sociais) não podem operar independentemente ou fora de uma organização política ou institucional paralela, isto é, um conjunto de arranjos institucionais territorialmente construídos que simultaneamente fornecem alguma coerência social, permitindo e encorajando o rearranjo estendido dessas redes econômicas (...). Sem arranjos políticos ou institucionais territorialmente organizados (como o Estado ou outras formas de governo) que regulam mercados, dinheiro e propriedade, e organizam a segurança e partes da prestação de serviços, a ordem econômica seria irrevogavelmente quebrada.

Obviamente, que o aprofundamento das interações sem fronteiras (*borderless*) e sem distância (*distanceless*) promovido pela aceleração dos fluxos em escala global impactou as relações sociopolíticas baseadas em formas territoriais fixas, mas a noção de desterritorialização não faz jus aos impactos desse fenômeno. É nesse sentido que Brenner (1999) sugere o termo *reterritorialização*, que envolveria “a reconfiguração e o reescalonamento das formas de organização territorial, tais como cidades e Estados” (ibid., p.432).

No que se refere ao Estado, tornou-se lugar-comum se afirmar que ele declina em poder e relevância à medida que a globalização avança. De acordo com essa visão, a crescente dimensão global dos fenômenos político-econômicos tem enfraquecido a capacidade do Estado de regular as atividades dentro de suas fronteiras. Para Brenner (1999), esse olhar acerta, ao enfatizar a crescente descentralização da escala nacional na regulação

político-econômica, mas erra ao interpretar esse desenvolvimento como uma evidência da contração ou da dissolução do poder estatal. Não se trata de declínio, afirma, mas sim da redistribuição/difusão do poder tanto em nível supranacional, abrangendo atores internacionais e regionais, como em nível subnacional, incluindo as esferas governamentais estaduais e municipais assim como grupos da sociedade civil (ibid.; Parker, 2003).

A redistribuição do poder estatal, embora não marque necessariamente seu declínio, viabiliza a ascensão de outros atores que desafiam a “escala nacional como detentora exclusiva das relações socioeconômicas” (Brenner, 1999, p.541). As cidades ganham destaque especial. Diferentes autores têm enfatizado sua crescente importância em um mundo globalizado (Abu-Lughod, 1999; Jessop, 2003; Sassen, 1999; 2000). Segundo Bacelar (2008), a máxima “pensar globalmente e atuar localmente” explicita a crescente conexão direta entre o ambiente global e o urbano, estabelecida a despeito do Estado, fortemente associado a regulações e limites, especialmente ao capital.

Pensando especificamente no âmbito econômico, Sassen (2000, p.21) cunha o termo cidades globais, que define como:

Locais estratégicos para a gestão da economia global e a produção dos serviços e das operações financeiras mais avançados. Eles são locais-chave para os serviços avançados e instalações de telecomunicações necessárias para a implementação e a gestão de operações econômicas globais, e “eles também tendem a concentrar a sede de empresas, especialmente empresas que operam globalmente”.

O conceito de cidade global evidencia a crescente importância das cidades em processos globais que pode ser pensada para além do âmbito econômico. O urbano, hoje, surge como instância articuladora entre as diferentes escalas na medida em que se consolida como suporte para diferentes agentes e estratégias territoriais interescares. Desse modo, as cidades têm cada vez menos se encaixado no modelo escalar tradicional a colocá-las em posição hierarquicamente subordinada ao (inter)nacional.

As cidades globais ilustram o que Parker (2003, p.130) denomina de *salto de escala*, ou seja, interações em nível político e econômico

entre diferentes escalas de governo que não se encaixam mais nesse modelo escalar hierárquico. Swyngedouw (2004), por sua vez, dá a esse processo o nome de *glocalização*, que sinaliza o deslocamento dos arranjos institucionais/regulatórios da escala nacional para escalas acima, como em nível supranacional ou global, e abaixo, englobando o corpo individual, configurações locais, urbanas ou regionais.

Como exemplo, Parker (2003) recupera a experiência da ECO-92, em que se criou um plano de ação ambiental local conhecido como Agenda 21, cujas metas para a sustentabilidade ambiental foram adotadas por diferentes autoridades municipais sem se recorrer aos governos nacionais. Recentemente, o mesmo ideal orientou a criação do chamado C40, grupo a reunir mais de 80 cidades do mundo que visa a criar um espaço de articulação e negociação entre os governos municipais como forma de implementar medidas sustentáveis no meio urbano. A iniciativa nasceu do reconhecimento de que a urbanização acelerada do mundo impactou a geopolítica e tornou as decisões dos governos locais tão ou mais importantes do que as dos chefes de Estado. Além disso, é em nível local que se concretizam/materializam tanto as iniciativas prejudiciais ao meio ambiente quanto aquelas capazes de avançar em uma exploração mais sustentável. Como um dos documentos da própria organização declara: “as cidades são onde o futuro acontece primeiro” (C40, 2015). Desse modo, embora separados por anos de diferença, os eventos são unidos pela mesma ideia: a de que experiências locais bem-sucedidas podem repercutir globalmente, estimulando a adoção de políticas ambientais mais progressistas em outras escalas.

Esses são apenas alguns exemplos dentre os muitos possíveis que ilustram como as cidades estão a emergir como influentes atores políticos em um mundo global. Mais do que repositório da política (inter)nacional, portanto, se consolidam cada vez mais como instâncias centrais capazes de modificá-la e de fazer avançar suas próprias políticas.

As cidades e Estados contemporâneos, portanto, não operam mais como configurações geográficas mutuamente excludentes ou competitivas, mas como formas de organização territorial interdependentes e densamente sobrepostas. Embora estejam sendo reconfiguradas, reterritorializadas e redimensionadas em conjunção com a mais recente rodada de globalização

capitalista, permanecem como formas essenciais de organização territorial sobre as quais a circulação do capital em escala mundial é baseada.

Como pontua Swyngedouw (2004), o que parece ser de grande importância nesse contexto de mudança da posição escalar do Estado é o aprofundamento de formas institucionais de governo em diferentes escalas que aprofundam as estratégias de dominação outrora concentradas no Estado. Pensando na regulação da economia, o autor mostra como seu reescalonamento em direção tanto ao nível da cidade quanto ao nível regional, em instituições como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) ou o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), aprofundou uma agenda neoliberal marcada por parcerias público-privadas com o objetivo de tornar as cidades mais competitivas em nível global (ibid., p.41). Como consequência, pontua, o desmonte do Estado de bem-estar social, até então concentrado na esfera nacional, hoje conta com a participação tanto dessas agências regionais quanto de iniciativas municipais. Como consequência, acelera-se o processo de produção de um espaço urbano marcadamente desigual e privatizado, atravessado por poderosos processos de exclusão social, cultural, econômica ou étnica (ibid.).

Os processos de reterritorialização e reescalonamento, no entanto, não devem ser exclusivamente associados ao aprofundamento das estratégias de dominação. Há um crescente corpo de trabalhos que enfatiza como ambos têm sido igualmente determinantes para o surgimento de novas formas de mobilização sociopolítica e de lutas que visam a reconfigurar a ordem concebida. Essa agenda de pesquisa examina as novas possibilidades de engajamento político, aberto a diferentes atores sociais através das quais são contestadas/desafiadas as relações de poder socioespaciais.

Suas reflexões ecoam a teoria lefebvriana que, ao mesmo tempo que enfatiza a dominação socioespacial sob a égide do capital, chama a atenção para o intenso processo de contestação a essa ordem hegemônica. Lefebvre nos mostra que as tentativas do Estado e do capital de pulverizar o espaço em uma forma abstrata – controlável e calculável – são seguidas pela ação de diferentes forças sociais que visam a recuperar a possibilidade de se apropriar do espaço de acordo com seus desejos e necessidades e de modelá-lo. A seguir, analisaremos mais detidamente essa proposição e as consequências para se pensar o espaço urbano.

## **O urbano como espaço de apropriação: a cidade como obra criativa**

Vivemos hoje em um período marcado por uma profunda crise urbana. Fruto de um projeto político-econômico caracterizado pela transformação do espaço em elemento-chave no processo de acumulação capitalista, revela suas marcas mais agudas no âmbito social. A conversão do espaço em força produtiva o subordina à lógica da mercadoria e o transforma, ele mesmo, em mercadoria – como tal, é fragmentado, homogeneizado e hierarquizado. O valor de troca se generaliza e se sobrepõe ao valor de uso. A cidade perde seu caráter de obra coletiva e torna-se mero produto a ser consumido por seus habitantes, igualmente reduzidos a (e definidos como) consumidores. Segundo Carlos (2014, p.476):

Hoje, as relações que se realizam nos espaços públicos da cidade são marcadas pelos contornos de uma crise urbana cujo conteúdo é a constituição da cidade como espaço de negócios, visando à reprodução econômica em detrimento das necessidades sociais que pontuam e explicitam a realização da vida urbana [...] (além da) presença marcante e autoritária do Estado e de sua força de vigilância.

Sob o signo do capital, a produção social do espaço, assim, se torna a busca pela produção do espaço abstrato, formal e quantificado, ordenado pela e para a reprodução das relações sociais de produção (ibid., p.479). Como nos diz Lefebvre (1991), esse espaço abstrato é, por essência e excelência, repressivo e nele se projetam os códigos e as coações da ordem hegemônica estabelecida: estatutos e normas, hierarquias localizadas e lugares localizados, papéis e valores ligados aos lugares a regular, ordenar e direcionar as ações de modo a garantir o movimento ininterrupto de reprodução do capital.

Nesse ambiente programado, a ordem concebida penetra a esfera do vivido. O cotidiano se transforma em uma constante programação de hábitos direcionados para a produção e o consumo dirigido.

Forças políticas e formas sociais convergem nessa orientação: consolidar o cotidiano, estruturá-lo, torná-lo funcional. (...). O novo, de alguns anos para cá, é que as consequências da industrialização, numa sociedade dominada pelas relações de produção e de propriedade capitalistas (...) se aproximam de seu termo: uma cotidianidade programada, num ambiente urbano adaptado para esse fim (Lefebvre, 1991, p.63).

A vida cotidiana é fracionada em setores separados, funcionais – trabalho, vida privada, lazer – que se expressam em uma vivência fragmentada da cidade: cindida em pedaços e não mais vivida como totalidade orgânica. A cotidianidade se reduz assim “cada vez mais ao repetitivo (que não é mais o dos grandes ritmos e grandes ciclos cósmicos, mas o do tempo linear, dos gestos mecânicos e dos movimentos comandados por sinais) – é sistematizada, submetida ou controlada” (Lefebvre, 1967, p.171). O ritmo do capital esmaga os ritmos e tempos naturais. Repressões e coações imperceptíveis adestram os corpos humanos às necessidades da (re)produção capitalista.

Na vida moderna, os gestos repetitivos tendem a mascarar e a esmagar os ciclos. O cotidiano impõe sua monotonia. (...). Os dias se sucedem um após o outro e se assemelham um ao outro, e ainda assim – aqui está a contradição no coração da cotidianidade – tudo muda. Mas a mudança está programada; a obsolescência está planejada. Produção antecipa reprodução; produção produz mudanças de modo a sobrepor a impressão de velocidade àquela da monotonia. Algumas pessoas clamam contra a aceleração do tempo, outras clamam contra a estagnação. Ambas estão certas (Lefebvre, 1967, p.10).

Mas se é no cotidiano que se expressam as coações impostas e os limites delas decorrentes; é nele também que residem as pequenas e múltiplas ações que fogem ao poder estabelecido ou se sublevam contra ele (Carlos, 2017). Na visão de Lefebvre, a vida cotidiana é uma área injustamente negligenciada pelo pensamento marxista. Sua transformação em objeto de análise intelectual, argumenta, permite enxergar o vivido e, conseqüentemente, as resistências e subversões que

se materializam no *everyday life*, nas quais residem as possibilidades de transformação da ordem concebida.

Se o espaço se torna lugar da (re)produção (das relações de produção), torna-se também lugar de uma vasta contestação não localizável, difusa, que cria o seu centro às vezes num sítio e logo noutra. Essa contestação não pode desaparecer, pois é o rumor e a sombra prenhe de desejo e de expectativa que acompanham a ocupação do mundo pelo crescimento econômico, pelo mercado e pelo Estado (Lefebvre, 1977 apud Moreaux, 2014, p.23).

As contestações assumem diferentes formas. Expressam-se em pequenas táticas, através das quais se subvertem as normas, até estratégias mais elaboradas, como no caso dos movimentos de ocupações, das manifestações populares e dos movimentos sociais. Independentemente de seu tamanho/dimensão, explicitam as contradições e os conflitos que permeiam o espaço urbano e que eclodem de tempos em tempos.

A ênfase lefebvriana no caráter subversivo/disruptivo das ações contestatórias evidencia que, a despeito de aspirar ao domínio total, a sociedade capitalista é uma totalidade não consumada – e, por isso, vulnerável a diferentes formas de contestação. Conforme sua análise, o capitalismo configura-se como uma totalidade aberta, “totalidade nunca sistematizada, nunca acabada, nunca perfeita, mas que, vai se consumando, vai se realizando” (1973, p.5). Diz ele (ibid.):

Os que acreditam no sistema incorrem em erro, pois não há totalidade completa, consumada. E, contudo, há, sem dúvida, um todo que absorveu as suas condições históricas, assimilou os seus elementos, dominou algumas contradições, sem aceder por isso à coesão e à homogeneidade que buscava. É isso que dá ao modo de produção, tal como ele se reproduz, o seu curioso aspecto: partes distintas e, contudo, formação de conjuntos, subsistemas acompanhados de choques no todo, níveis conjuntos e disjuntos, conexões, conflitos, coerências e contradições, táticas e estratégias, fracassos e vitórias.

Carlos (2014) chama a atenção para o potencial subversivo que repousa sobre os corpos e que explicita a impossibilidade do domínio absoluto. O corpo, em sua função de mediação social – na medida em que é através do corpo que o indivíduo se relaciona com o espaço ao seu redor e com os demais indivíduos que o habitam – assenta-se na dialética entre subordinação e subversão. Ou seja, se, por um lado, é atravessado por códigos e coações que a ordem concebida impõe à vida cotidiana e que se manifestam nos limites e nas barreiras físicas e simbólicas que regulam a vivência do espaço, por outro, materializa subversões à ordem ao apropriar-se do espaço público de maneiras não programadas, não concebidas e, portanto, imprevisíveis.

Assim, se como nos diz Bauman (2001), multiplicam-se nas cidades os espaços ênicos, projetados para expulsar os corpos, esses ainda se mantêm e se rebelam contra as tentativas de regurgitá-los. Mesmo todas as estratégias de poder a (buscar) destituir a presença dos corpos no espaço público não são capazes de impedir que tomem os espaços e que, tomando-os, ganhem potência (Carlos, 2014).

Nesse sentido, chamam a atenção as manifestações que ocuparam os lugares públicos de várias cidades ao redor do mundo entre 2011 e 2013. Ao reivindicarem melhores condições de vida através de agendas variadas, apontavam, em um sentido mais amplo, os próprios termos da crise urbana vivida hoje. Seja em protesto pelo preço das passagens, como nas manifestações de Junho de 2013, que atravessaram o Brasil de norte a sul; seja contra a construção de empreendimentos imobiliários em áreas públicas, como na Turquia, naquele mesmo ano; ou ainda contra as condições do sistema financeiro que uniu diferentes cidades do mundo em manifestações no ano de 2011, todas denunciavam, em maior escala, a produção de um urbano no qual os acessos à cidade:

Acham-se subsumidos ao valor de troca e às estratégias políticas. Isso aponta a constituição do urbano como negócio criado e orientado por alianças entre as esferas pública e privada, contra os interesses do conjunto da sociedade, tendo como consequência, dramaticamente, a segregação no seio de uma sociedade que tem na propriedade privada um pilar indiscutível de estruturação social, mediando e moldando

todas as relações entre os indivíduos (por meio de várias formas contratuais) e destes com o espaço da vida (pela apropriação privada do solo urbano) (Carlos, 2014, p.479).

O urbano, assim, recupera sua essência elementar – a da reunião dos diferentes, dos encontros e desencontros, dos conflitos e das reivindicações. A ágora grega, como espaço da criação coletiva e decisão conjunta sobre os rumos de um destino comum, ressurgiu, mesmo que, temporariamente e simbolicamente, nessas apropriações coletivas do espaço público onde se reivindica o direito à possibilidade de se construir a cidade pelos seus habitantes.

As manifestações são apenas uma das múltiplas possibilidades de apropriação e uso que existem na relação entre os habitantes (e seus corpos) e o espaço urbano. Na esfera da vida cotidiana, residem outras ações, menos elaboradas, que fogem ao poder estabelecido ou se rebelam contra ele e contra tendências hegemônicas (ibid., 2014, p.480).

O concebido, dessa forma, não aniquila integralmente o vivido. O império dos espaços normatizados e planificados, ou espaços abstratos, não pressupõe o fim das possibilidades de transformação. Para Lefebvre, nas fissuras e dobras da ordem hegemônica residem as sementes da revolução urbana (ibid.). Nesses espaços, indivíduos em suas vivências se rebelam e desafiam cotidianamente as imposições dos aparatos de poder. Em outras palavras, rebelam-se pelo vivido. Apropriando-se de espaços normatizados, os subvertem e os moldam de acordo com suas necessidades e seus desejos. Usando da astúcia, desviam-se das coações e repressões ordenadoras do urbano e abrem novas possibilidades de (rel)ações estranhas à ordem vigente. Para Harvey, o olhar lefebvriano sobre a revolução (2012, p.vii):

Delineia espaços sociais liminares de possibilidade em que “algo diferente” não é apenas possível, mas fundamental para a definição de trajetórias revolucionárias. Esse “algo diferente” não surge necessariamente de um plano consciente, mas mais simplesmente do que as pessoas fazem, sentem e se articulam à medida que buscam sentido em suas vidas diárias. Tais

práticas criam espaços heterotópicos em todo o lugar. Não precisamos esperar a grande revolução para constituir esses espaços.

A revolução não repousa, portanto, apenas sobre a ação de grandes movimentos coordenados e planejados, mas também na práxis cotidiana – potência criadora e fluida que remodela o espaço abstrato. Em outras palavras, repousa na prática da vida diária, nas pequenas táticas, materializadas por indivíduos ordinários em sua interação com as estratégias das forças dominantes.

As possibilidades de transgressão latentes na vida urbana corroboram a sentença de Brenner & Elden (2009, p.371) a afirmar que “o espaço abstrato não é homogêneo – tem a homogeneidade como seu objetivo principal, mas, em si mesmo, é multiforme”. Das práticas espaciais desviantes que persistem nas fissuras dessa estrutura que se quer íntegra, nascerá o que Lefebvre denomina de *espaço diferencial*, capaz de superar a homogeneização, a fragmentação e a hierarquização e de religar o que o espaço abstrato separa: as funções/elementos e momentos da prática social. Segundo Bastos et al. (2017, p.255), esse espaço surge:

De um contraprojeto e visa restituir os diferentes usos possíveis do espaço, isto é, a possibilitar a apropriação espacial contra a homogeneização patogênica de um espaço racionalizado, coercitivo, hierárquico, comandado pela lógica capitalista e estatal. Momento em que o corpo inteiro – restituído à condição de totalidade – assume o protagonismo das invenções.

É, portanto, na prática que se situam as sementes para a construção de uma nova sociedade urbana. A teoria de Lefebvre e sua ênfase sobre a práxis não apontam em direção a um projeto finalizado, mas a uma possibilidade em marcha, existente enquanto virtualidade, situada no plano do *dever*, do *vir-a-ser*, que abrirá novas possibilidades de apropriação e participação na cidade para seus habitantes, assentadas no predomínio do valor de uso em detrimento da hegemonia do valor de troca. Essa é a ideia central que permeia o célebre conceito lefebvriano de Direito à Cidade, que analisaremos a seguir.

## **O Direito à Cidade**

O olhar de Lefebvre sobre as cidades é marcado pelo otimismo quanto à possibilidade de superação da realidade que impede a plena realização do humano. Se o predomínio da lógica capitalista colonizou o urbano, extirpando-lhe as diferenças e reduzindo-o a uma ordem planejada e programada, em um processo que invade o vivido e se expressa no cotidiano, o filósofo e sociólogo francês enxerga nas brechas dessa ordem planejada as sementes para a sua transformação. Das ações cotidianas e dos espaços de sociabilidade espontâneos, defende, podem surgir novas práticas e possibilidades de apropriação e relação com o espaço urbano, capazes de restituir aos habitantes a capacidade de construir a cidade em que vivem de acordo com seus desejos.

Essa é a ideia central do que Lefebvre denomina de Direito à Cidade, originalmente apresentada em seu livro *Le Droit à Ville*, de 1968, no qual reflete sobre como os indivíduos se apropriam e participam dos espaços nos quais estão inseridos, e os transformam, a despeito dos constrangimentos impostos pelas relações de poder dominantes nas cidades, as quais vinculam o pertencimento e o exercício dos direitos ao *status* socioeconômico individual. Amplamente apropriado em nível teórico e político, especialmente nos últimos anos, o conceito tem sido alvo de interpretações divergentes, que, muitas vezes, se afastam do sentido original proposto por Lefebvre.

A mais corriqueira delas o aproxima da concepção tradicional de *direito*, no sentido de uma reivindicação legal exigível através do sistema judicial (Marcuse, 2009). Nesse sentido, a construção de uma cidade mais justa e democrática se dá, essencialmente, em nível político e é atrelada à implementação de políticas públicas capazes de garantir condições mais dignas de vida a todos os habitantes municipais. É reduzido assim ao acesso à moradia digna bem como a serviços, como saúde e educação.

No Brasil, o Estatuto da Cidade representa a iniciativa mais recente de inserção do Direito à Cidade na esfera legislativa. Celebra com otimismo a saudá-la como lei inovadora a abrir “possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana” através da “aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social

e a territorial nas cidades brasileiras” (Saule Júnior, 2001, p.11), afasta-se do ideal revolucionário vislumbrado por Lefebvre. Ao avançar em instrumentos regulatórios e disciplinar as formas de apropriação da cidade, impõe uma ordem estanque que elimina a própria possibilidade de realização do Direito à Cidade, inerentemente espontâneo – ligado à espontaneidade (e imprevisibilidade) da vida cotidiana. A racionalidade do documento, nos dizem Limonad & Barbosa (2003), “se impõe como um *dever-ser* e não como um *vir-a-ser*, pois estabelece formas fixas para o significado da cidade”.

É, portanto, sobre possibilidades não programadas que versa o Direito à Cidade, cuja essência se insurge contra os códigos repressivos e disciplinares que passam a mediar a relação do homem com o espaço urbano, em que as possibilidades de apropriação só se dão de forma residual. Em seu manifesto a favor da rua como espaço de materialização dos encontros e do inesperado, Lefebvre explicita esse processo de alienação decorrente do (pre)domínio do valor de troca, a reduzi-la a mero local de passagem entre os setores funcionais da vida cotidiana, criando um espaço amnésico, no qual as interações humanas são bloqueadas e marcadas pelo signo do estranhamento. Como antídoto, Lefebvre evoca o lúdico, ou seja, aquilo que escapa às prescrições e às instituições e que restitui a prática social pautada no costume e nos valores de uso. Nos diz o autor (Lefebvre, 1999, p.30):

Na rua, teatro espontâneo, torno-me espetáculo e espectador, às vezes ator. Nela efetuam-se o movimento, a mistura, sem os quais não há vida urbana, mas separação, segregação estipulada e imobilizada. Quando se suprimiu a rua, viram-se as consequências: a extinção da vida, a redução da cidade a dormitório, a aberrante funcionalização da existência. A rua contém as funções negligenciadas por Le Corbusier: a função informativa, a função simbólica, a função lúdica. Nela joga-se, nela aprende-se. A rua é a desordem? Certamente. Todos os elementos da vida urbana, noutra parte congelados numa ordem imóvel e redundante, liberam-se e afluem às ruas e por elas em direção aos centros; aí se encontram, arrancados de seus lugares fixos. Essa desordem vive. Informa. Surpreende.

(...) na rua, e por esse espaço, um grupo (a própria cidade) se manifesta, aparece, apropria-se dos lugares, realiza um tempo-espaço apropriado. Uma tal apropriação mostra que o uso e o valor de uso podem dominar a troca e o valor de troca.

O caráter disruptivo de sociabilidades não programadas que se processam nas ruas e em outros espaços públicos se explicita na interdição à reunião e na permanência instituída pelo poder sempre que se julga diante de uma ameaça (Lefebvre, 1991; 1999). Afinal, as ruas serviram de palco para as grandes revoluções históricas que subverteram a ordem hegemônica – o que, para Lefebvre, comprova o poder revolucionário da “desordem” que se processa nelas; condição essencial para o nascimento de uma nova ordem (Lefebvre, 1999, p.30).

Desse modo, a institucionalização do Direito à Cidade retiraria seu caráter transformador ao aproximá-lo de um projeto burguês liberal – realizado, portanto, dentro das estruturas dominantes e não mais contra elas. Sua concretização não se expressa (apenas) na garantia de acesso a instalações públicas, espaços públicos e recursos comuns de propriedade que atualmente constituem a cidade, mas, sim, na abertura de novos espaços públicos e políticos a todos, não importando seu poder econômico ou grupo social. O Direito à Cidade é, portanto, mais do que tudo, um projeto utópico. Como sintetiza Carlos (2017, p.52): “em sua submissão à lógica do capital, a sociedade traz em si a resistência aos poderes e às lógicas hegemônicas abrindo caminho para pensar e sonhar com a utopia que (...) não se localiza na teoria do direito, nem se constrói nos termos jurídicos dos direitos do homem ou da sociedade”.

A perspectiva sugerida por Lefebvre aponta uma crítica radical dos termos em que o urbano se processa hoje, em que o vivido é depreciado em relação ao concebido. No entanto, não corresponde a uma proposta pragmática, mas sim à tomada de uma consciência crítica, capaz de desvelar novos horizontes e novas possibilidades de ação. O Direito à Cidade, desse modo, coloca o *devoir* no centro dos debates, ao apontar a construção (permanente) de um novo projeto de sociedade e não para a efetivação de alternativas paliativas dentro do próprio sistema. Nas palavras de Carlos (2017, p.57): “As lutas pelo Direito à Cidade que ganham lugar na metrópole, se realizam como direito à vida urbana,

revalorizando assim o sentido da produção do espaço urbano como criação do homem e colocando fim às cisões e alienações vividas; e, logo, como crítica radical do cotidiano.” Não se trata, portanto, de reformas, mas de revolução.

Segundo Purcell (2003), apesar dos múltiplos significados adquiridos ao longo dos anos, o Direito à Cidade se sustenta, dessa forma, sobre dois pilares principais: o direito à participação e o direito à apropriação. O primeiro diz respeito à capacidade dos habitantes/*cidadinos* de controlarem os mecanismos de gestão do espaço urbano. Rompe, assim, com uma relação tradicionalmente estabelecida no sentido *top-down* para sugerir tanto a participação dos excluídos e oprimidos na produção das políticas urbanas quanto o estabelecimento de formas de autogestão, em que se organizam para desafiar as exclusões do poder público ou suprir as lacunas e ausências deste. Não se trata de delegar exclusivamente aos habitantes as decisões para a produção do espaço urbano, mas de conferir-lhes maior centralidade e natureza direta, rompendo com a relação estabelecidas nos regimes liberal-democráticos em que as instituições governamentais assumem o papel de representantes da voz e dos interesses de todos.

Já a *apropriação* é apresentada por Lefebvre como um desafio à opressão do capital e engloba o uso completo e integral do espaço por seus habitantes e a capacidade de ressignificá-lo em suas rotinas diárias, superando as divisões e os constrangimentos existentes. Inclui, portanto, o direito dos habitantes de acessarem, ocuparem e usarem fisicamente o espaço urbano, mas não somente. Não se trata apenas de ocupar espaços urbanos já produzidos, mas também de ter o direito de produzir o espaço urbano de modo que encontre as necessidades dos habitantes.

Ambos sugerem a transformação radical das relações sociais e espaciais urbanas (ibid.). O direito à apropriação desafia a livre dominação do espaço pelo capital, tônica dos tempos modernos que tem definido os contornos da crise urbana vivida hoje. Seus termos apontam a soberania do valor de uso como valor elementar a permear a relação dos indivíduos com os espaços que habitam. Trata-se, portanto, de pôr fim à hegemonia do valor de troca e à vida marcada pelo (pre)domínio do *habitat*, recuperando o *habitar* em sua plenitude revolucionária a apontar a efetivação do Direito à Cidade no sentido político mais

profundo possível, ou seja, de luta pelo direito de criação e de plena fruição do espaço. Sua realização, desse modo, só se efetiva na medida em que os cidadãos confrontam as lógicas de dominação e se apropriam do espaço, transformando-o para satisfazer e expandir necessidades e possibilidades da coletividade.

Já o direito à participação amplia os canais de participação democráticas, rompendo as restrições impostas nos modelos democrático-liberais que restringem a participação somente a cidadãos os quais, por sua vez, têm suas vozes filtradas e representadas através de instituições governamentais. Ao reivindicar o direito à participação, Lefebvre rompe com a necessidade de (inter)mediadores e, mais ainda, amplia as possibilidades do exercício de *cidadania* para além de seus limites tradicionais, englobando todos aqueles que habitam o espaço urbano, a despeito da sua condição de cidadãos<sup>3</sup>. A participação democrática se torna muito mais democrática.

Segundo Purcell (2003, p.103):

A ideia de Lefebvre (...) confronta diretamente a cidadania nacional como a base dominante para a adesão política. Como os cidadãos do Vietnã, do México e dos Estados Unidos podem ser igualmente habitantes de uma determinada cidade, os habitantes devem ter direito à participação, independentemente da nacionalidade. Portanto, o direito à participação rejeita a noção vestfaliana de que todas as lealdades políticas devem ser subordinadas hierarquicamente à condição de membro da nação. Propõe uma identidade política (habitante) que seja independente e anterior à nacionalidade em relação às decisões que produzem o espaço urbano.

Em suma, ambos propõem uma redefinição (ou implosão, em uma leitura mais radical) dos termos nos quais se sustenta hoje a democracia, reivindicando sua redefinição a partir do controle direto dos habitantes sobre a forma de habitar a cidade, que volta a ser produzida como obra humana coletiva em que cada indivíduo e cada comunidade têm espaço

---

<sup>3</sup> Lefebvre distingue *citadins* (todos os habitantes da cidade) de *citoyens* (aqueles a quem o Estado reconhece a cidadania política), esclarecendo que o Direito à Cidade é de todos os seus habitantes, independentemente de seu reconhecimento legal como cidadãos.

para manifestar sua diferença. Contrariamente à atividade consumista que a dominou sob o signo do capital, a cidade como obra é o “lugar de livre fruição”, da atividade criativa, das potencialidades que surgem do encontro (e da desordem) e da partilha das diferenças que se expressa na heterogeneidade dos usos, das visões, das formas culturais e dos desejos individuais concorrentes. Como sintetiza Harvey (2013, p. 34):

O direito inalienável à cidade repousa sobre a capacidade de forçar a abertura de modo que o caldeirão da vida urbana possa se tornar o lugar catalítico de onde novas concepções e configurações da vida urbana podem ser pensadas e da qual novas e menos danosas concepções de direitos possam ser construídas.

Como nos lembra Young (2011), o direito a se apropriar e a participar dos espaços que se habita não é exclusivo dos ambientes urbanos, se estendendo também a habitantes de locais não urbanos. No entanto, o Direito à Cidade, como delineado por Lefebvre, só se efetiva em contextos urbanos na medida em que aponta a recuperação da *centralidade* – traço central do urbano, que foi extirpado pela produção capitalista do espaço. Essa centralidade se expressa seja na *ágora* grega, no caso da *pólis*, ou na praça do mercado, no caso das cidades comerciais, onde a vida urbana se processa, marcada pela troca, pelo movimento contínuo, pela criação permanente através dos encontros entre os diferentes.

Além disso, como nos diz Mitchell (2003), as demandas avançadas só ganham força quando existe um espaço a partir do qual e dentro do qual se tornam visíveis. “No espaço público (...) as organizações políticas podem representar a si mesmas para uma população maior e, através dessa representação, imprimir alguma força a seus gritos e demandas” (ibid., p.12). A apropriação de espaços simbólicos e/ou marcados por forte segregação potencializa seus efeitos disruptivos e confere visibilidade para suas demandas. Nessa linha, Charles Tilly fala da “geografia simbólica” da ocupação dos lugares representativos do poder. Segundo ele, a geografia simbólica inclui o uso de “monumentos emblemáticos, locais ou edifícios em dramatização de demandas, e a luta pelo controle de espaços públicos cruciais na validação de reivindicações de poder político” (2000, p.137). Sendo assim, as cidades apresentam potencial

de ressonância das políticas de contestação e produção de solidariedades transnacionais. A seguir, estudaremos o impacto da globalização no alargamento desse campo de possibilidades contestatórias.

### ***A globalização e o Direito à Cidade global***

O conceito lefebvriano aponta uma transformação profunda da ordem político-econômica hegemônica, especialmente no que toca a uma concepção de cidadania que extrapola o modelo liberal-democrático vigente. A reestruturação dessa ordem provocada pela globalização ao mesmo tempo que criou novos desafios à participação popular na construção de um futuro coletivo, como vimos, consolidou igualmente possibilidades inéditas de articulação que vêm imprimindo maior potencial ao Direito à Cidade como chave para a ascensão de novas formas de cidadania. Embora o tema não tenha sido aprofundado por Lefebvre, que faleceu antes do aprofundamento que a globalização experimentou a partir dos anos 1990, outros autores dedicaram-se a explorá-lo, entre eles Mark Purcell, responsável por cunhar o termo “direito à cidade global” em um esforço de atualização do pensamento lefebvriano para pensar o Direito à Cidade em um mundo globalizado – e que exploraremos ao longo deste capítulo.

O conceito de cidadania é largamente discutido na literatura especializada. No seu sentido mais amplo, cidadania envolve os direitos, os deveres e a participação em uma comunidade política de algum tipo. Marshall, referência teórica central na discussão, aprofunda essa interpretação em seu clássico *Cidadania e classe social* (1967), em que define cidadania como um *status* que confere um conjunto de direitos positivos aos que são membros integrais de uma comunidade política e cuja efetivação depende, em larga medida, da construção de um sentimento de pertencimento, capaz de conectar os indivíduos a essa comunidade. Esse conjunto de direitos é constituído por três partes, ou elementos, principais, divididos entre civil, político e social.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual — liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos

válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isso nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o Parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (ibid., p.63-64).

O modelo de cidadania analisado por Marshall corresponde ao modelo dominante nas democracias liberais existentes hoje no mundo. Definido por Purcell (2003) como cidadania liberal-democrática vestfaliana (LDV), coloca ênfase na vinculação a um Estado-nação como caminho para gozar de certos privilégios e de certas proteções, entre eles, a possibilidade do *cidadão* ter voz sobre as decisões estatais através de vias institucionais capaz de representá-lo – na medida em que o Estado é soberano, a lealdade política de um cidadão deve repousar sobre o nível estatal, mesmo que ele seja membro de outros tipos de comunidade política.

Esse modelo, no entanto, encontra-se cada vez mais distante da realidade na medida em que a globalização avança. A profunda reterritorialização e o reescalonamento do espaço nacional provocados por seu avanço se estendem, naturalmente, à concepção clássica de cidadania que se vê ameaçada pelo surgimento de novos laços de pertencimento comunitário em escalas que não a nacional – o que, por sua vez, tem levado ao crescente questionamento da conexão entre a soberania territorial estatal e a lealdade política. Diante desse cenário, a cidadania tem sido *reorientada* para além do Estado-nação como a comunidade política predominante (ibid., p.566).

No mundo atual, como vimos, embora o Estado-nação não esteja sendo superado como forma de organização política, ao contrário do que prega parte da literatura sobre o tema, a hegemonia da escala nacional vem sendo alvo de um inegável processo de transformação. Em um nível mais profundo do que no passado, novas escalas estão sendo construídas e avançadas para desafiar a hegemonia da escala nacional. Nesse cenário, a cidadania vem sendo parcialmente *glocalizada* em um modo similar ao da economia e do Estado – seja em escalas supranacionais, como no caso da União Europeia; dos migrantes transnacionais, que apresentam lealdades políticas plurais; ou subnacionais, como vizinhanças, regiões urbanas, municípios. Nesse último aspecto, Purcell (2003, p.571) dá ênfase às cidades globais que, segundo ele, são expressões geográficas importantes do complexo reescalamento da economia global.

As cidades globais não se encaixam no modelo tradicional de uma rede de cidades subordinadas à escala nacional, e assim as ideias de cidadania ligadas, de alguma forma, à cidade global minam o princípio da cidadania urbana aninhada em um Estado-nação soberano. Além disso, como as cidades globais contêm grandes concentrações de migrantes transnacionais, as contradições que tais migrantes representam para a cidadania em escala nacional e a oportunidade para o surgimento de novas formas estão particularmente concentradas nas cidades globais. Uma nova forma de cidadania ligada à cidade global desafiaria e repensaria as estruturas de cidadania estabelecidas de várias maneiras (ibid.).

Como consequência desse processo, o modelo da soberania fixada territorialmente em uma escala nacional vem sofrendo alterações, com a transferência para outras escalas de prerrogativas soberanas, outrora, unicamente estatais. Frente a esse processo de *reterritorialização*, abre-se a oportunidade para o florescimento de novas formas de pertencimento político e lealdade, que extrapolam o Estado-nação para englobar outras comunidades e outras escalas que não a nacional (Purcell, 2003, p.574).

Todos esses processos, por fim, têm provocado a reorientação da cidadania, que descarta a filiação nacional como sua base principal e passa a englobar múltiplas identidades políticas, como gênero, sexualidade,

etnia, entre outras. Essa reorientação da cidadania levou à proliferação de identidades e lealdades e, conseqüentemente, a novas políticas de identidade surgidas nas cidades, desenvolvidas por grupos de imigrantes, mulheres e lgbtqi+. Essas novas formas desafiam a predominância da nação como o principal ponto de referência para a cidadania, além de explicitar como as identidades políticas têm se endereçado a outras comunidades que não a nacional (Purcell, 2003, p.575).

Em suma, à medida que o poder estatal se dilui em escalas não nacionais e que o nacional perde seu *status* como o centro exclusivo da soberania política, o regime de cidadania se reconfigura e abre a possibilidade da emergência de novas formas de pertencimento político. É nesse contexto que Purcell destaca a noção de direito à cidade global como modelo fora da ordem vestfaliana, capaz de ampliar radicalmente o escopo de controle dos habitantes das cidades sobre as decisões que afetam suas vidas. Ao contrário da noção avançada por Lefebvre, a possibilidade de participação aqui é pensada em termos globais – reflexo do caráter crescentemente heterogêneo das populações habitando esses espaços urbanos globalizados, tradicionalmente impossibilitadas de participar das decisões dentro do modelo vigente de cidadania.

Como vimos anteriormente, o Direito à Cidade, ao colocar a condição de *habitante* como elemento definidor para a participação democrática, desafia as hierarquias escalares de pertencimento político da ordem vestfaliana – no qual todas as escalas estão subordinadas hierarquicamente à escala nacional. O Direito à Cidade então irá advogar um conjunto alternativo de inter-relações escalares, apontando a hegemonia do urbano como chave para o pertencimento político em substituição à hegemonia do nacional. O Direito à Cidade global segue a mesma linha de pensamento, mas reflete a crescente realidade heterogênea da população urbana, formada por diferentes categorias de cidadãos não formais, especialmente os migrantes que, como tal, são excluídos da participação reservada aos dotados de cidadania nacional – situação insustentável frente à sua maciça presença em diferentes cidades ao redor do mundo. Além disso, aponta a necessidade de que a participação extrapole as fronteiras nacionais e urbanas, habilitando a participação de habitantes de cidades estrangeiras em decisões que afetarão suas vidas.

Há, por fim, que se pensar como a globalização alterou profundamente a natureza dos movimentos sociais urbanos – e, conseqüentemente, expandiu as possibilidades de efetivação do Direito à Cidade. A chamada “revolução digital” ampliou a capacidade de repercussão de pautas outrora confinadas às escalas local/nacional. A rápida difusão de informações pela internet, seja por meio da imprensa ou das redes sociais, garantiu maior visibilidade a movimentos espalhados pelo mundo, gerando redes de solidariedade transnacionais a englobar, desde cidadãos comuns, a ONGs, governos nacionais e até mesmo Organizações Internacionais. Além disso, garantiu a transnacionalização de agendas, o que gerou o espraiamento de protestos por diferentes cidades ao redor do mundo.

Leontidou (2006) fala do surgimento do que chama de *ativista flâneur*. Atualização do conceito de *flâneur* de W. Benjamin (1983) que, por sua vez, é inspirado por Baudelaire, poeta urbano parisiense, e que define os ativistas que viajam para várias cidades com o objetivo de se unir a protestos e manifestações. Para a autora, o *ativista flâneur* representa com clareza a transição dos movimentos sociais urbanos no novo milênio da imobilidade para o movimento, propiciado pela facilitação nos deslocamentos físicos (inter)nacionais e na ampliação das redes de comunicação.

Todas essas inovações ampliam os limites da arena da política para uma escala global, assim como marcam a ascensão de novos sujeitos políticos. Em resposta, surgem novas formas de controle e repressão que buscam lidar com a maior *liquidez* característica dos novos tempos. Não é mais possível se limitar exclusivamente à mobilização de recursos materiais – embora eles ainda conservem sua importância. Para Leontidou (ibid.), a repressão hoje se dá especialmente no campo *discursivo*, com a mobilização de discursos que criminalizam os movimentos e que, graças à internet, se espalham rapidamente, exercendo forte influência sobre a opinião pública. A revolução digital, assim, revela sua contraface – instrumento a favor da difusão de discursos conservadores e espraiamento de iniciativas contrarrevolucionárias que minam as estratégias de combate pela construção de cidades (globais) mais justas e inclusivas<sup>4</sup>. Apesar das

<sup>4</sup> O potencial disruptivo da internet sobre as agendas progressistas em sua articulação com os espaços públicos talvez constitua, hoje, um dos maiores desafios à visão

estratégias dos grupos hegemônicos para a manutenção da ordem, a era contemporânea tem sido caracterizada pela proliferação de formas diferentes de cidadania que, simultaneamente, desestabilizam a estrutura atual e criam oportunidades para que novas formas emergjam. É nesse contexto que o Direito à Cidade abre a porta para uma nova política na qual o Estado e o capital são deslocados e a voz e a agenda dos habitantes urbanos passam a ocupar a posição central.

Nessa perspectiva, as práticas reivindicatórias e contestatórias que se concretizam nos espaços das cidades podem ser lidas como meios capazes de afetar não apenas o imaginário urbano como também o imaginário (inter)nacional. Ao ser encarada como lócus de práticas que desafiam a lógica governamental a vincular o direito de pertencer e de gozar de direitos à posse da cidadania, as cidades assumem importância estratégica como plataforma de combate a regimes políticos que excluem e segregam aqueles que “não têm parte”.

\*\*\*

O urbano é a forma espacial dominante das sociedades contemporâneas. O mundo, hoje, é cada vez mais urbano, com a esmagadora maioria de pessoas vivendo em cidades. Como consequência, as cidades têm instigado, recentemente, um corpo considerável de literatura que colocou a “questão urbana” no centro dos debates. Se até recentemente as discussões na área orientavam-se por uma visão cartesiana sobre o espaço, refletida na preocupação com planejamento e políticas urbanas voltados para a racionalização do espaço urbano e para o tratamento de problemas pontuais,

---

lefebvriana sobre a centralidade do espaço urbano nas lutas políticas. No contexto da campanha eleitoral para a presidência brasileira, em 2018, o candidato da extrema-direita, Jair Bolsonaro, registrou crescimento recorde nas pesquisas de intenção de voto na sequência de protestos contra sua candidatura que uniram milhares de pessoas em diferentes cidades ao redor do Brasil. Safatle (2018) atribui essa mudança a uma extensa e profunda rede articulada entre setores conservadores que divulgaram imagens falsamente atribuídas às manifestações com o objetivo claro de desqualificar as propostas avançadas e de mobilizar o voto do eleitorado de posições conservadoras contra tudo aquilo que (supostamente) os movimentos representavam. Desse modo, anulou-se o ato pela construção de um evento falso no lugar. Como bem sintetiza Safatle (2018), através da mobilização virtual, conseguiu-se anular o potencial transformador de uma (significativa) mobilização popular urbana.

hoje ampliam suas fronteiras epistemológicas e sugerem pensar espacialmente sobre questões de democracia, política, cidadania e (in) justiça social. São inspiradas essencialmente pelo trabalho de Henri Lefebvre e seu chamado a uma análise socioespacial multidisciplinar do urbano e da Modernidade (ver Shields, 1999; Elden, 2004; Harvey, 2012; Stanek, 2011).

Como enfatiza Zielenic (2016, p.5), “através de numerosas obras, o filósofo francês afirmou a necessidade de se pensar o espaço não apenas como um princípio abstrato, ou um meio de controle ideológico e material, mas também como o terreno em que a vida cotidiana e as práticas sociais criam significados, valores, sinais e símbolos”. Suas obras seminais avançam com a noção da produção social do espaço – ou seja, a concepção do espaço produzido através de relações sociais que, por sua vez, constituem essas relações. Assim, como vimos, toda sociedade em cada época produz seu próprio espaço para atender às suas necessidades e prioridades. O espaço, nessa concepção, se revela ferramenta fundamental para a afirmação e a manutenção do poder e do controle políticos e ideológicos.

Sob o capitalismo, nos mostra Lefebvre, o espaço passou a ser a forma dominante através da qual a produção, o consumo, a reprodução e a circulação são organizados e estruturados, em última análise, para atender às exigências do capital. Como consequência, o urbano está cada vez mais sujeito a intervenções voltadas à ordem e ao controle para garantir as condições mais eficientes e efetivas para o capital. Os espaços sociais e públicos são progressivamente codificados, regulados, vigiados e policiados. A solidariedade e a proximidade social e espacial verdadeiramente coletiva (e criativa) surgida dos encontros e interações inesperadas dão lugar ao espaço policiado, sujeito às necessidades do mercado e do capital, onde impera a ordem programada, homogênea e regulada.

[...] o espaço capitalista e neocapitalista é um espaço de quantificação e crescente homogeneidade, um espaço mercantilizado em que todos os elementos são trocáveis e, portanto, intercambiáveis; um espaço policial no qual o Estado não tolera resistência nem obstáculos. O espaço econômico

e o espaço político convergem, assim, para a eliminação de todas as diferenças (Lefebvre, 1979, p.93 apud Misoczy & Oliveira, 2018, p.1024).

O espaço, assim, é um produto material e o meio pelo qual o capitalismo garante sua contínua (re)produção. Mas é, ao mesmo tempo, um processo a envolver relações sociais entre pessoas e entre pessoas e coisas no espaço. Desse modo, ao mesmo tempo que é atravessado por ações e operações do poder a regular, limitar e prescrever as ações que podem ocorrer em seu domínio, abrange igualmente usos e práticas expressos da vida cotidiana que rompem a ordem *concebida*, estimulando seus próprios valores, significados e estratégias de uso. O urbano, assim, surge como um ambiente vivo, como uma obra aberta e não apenas como um *habitat* funcional impulsionado pelas necessidades de poder e de capital (Zielenic, 2016).

Lefebvre fornece um foco crítico ao revelar como o espaço é feito e como ele pode ser refeito pela prática social para deixar de ser produto e voltar a ser obra – uma obra de arte da vida cotidiana. Seu apelo ao “Direito à Cidade” pode, assim, ser entendido como um desafio à ortodoxia hegemônica das práticas de vigilância, ordem e segurança, e à necessidade do capital de criar condições para maximizar o lucro (Dikeç, 2002). Sua ênfase busca resgatar o direito de se apropriar do espaço e usá-lo e transformá-lo de acordo com as necessidades e os desejos dos seus habitantes. Em suma, o “Direito à Cidade” é uma reivindicação do direito de habitar o espaço, de usar e fazer o espaço público e de se fazer representar no e através dele (ibid.).

A obra de Lefebvre é, portanto, fundamental ao criar uma compreensão do urbano que aborda os desequilíbrios, as desigualdades e as injustiças em sua governança ao mesmo tempo que ilumina as oportunidades que estão disponíveis ou que são negadas. Ambas as dimensões não se excluem, mas se sobrepõem, formando um espaço híbrido, marcado por relações desiguais de forças que envolvem a dominação político-econômica, de um lado, e a apropriação (simbólica e material) por parte dos *cidadinos* em sua vida cotidiana, do outro.

A distinção proposta por Rancière (1996) entre polícia e política enriquece o olhar lefebvriano sobre as dimensões de dominação e apropriação

inerentes à produção do espaço urbano. Rancière argumenta que a política foi hoje convertida em “polícia”, *i.e.*, o gerenciamento e gestão de (dis) posições de poder que tomam como dada uma certa partilha do sensível. A polícia nomeia os fenômenos e atribui a eles “lugares apropriados” na ordem estabelecida – transformada em ordem natural das coisas. Entende-se assim, por exemplo, que, na visão da política como polícia, a distinção entre os cidadãos incluídos e os grupos marginais (pobres, imigrantes etc.), entre aqueles que podem participar da comunidade e aqueles que dela são excluídos, é tomada como natural e consensual, e cumpre ao poder soberano garantir que essa repartição de direitos e atribuições seja mantida e ordenada. A democracia existe, assim, como mecanismo de produção de um consenso mínimo sobre as fronteiras que separam aqueles que fazem parte e que “contam” em relação aos demais.

A política, propriamente dita, para Rancière, refere-se ao rompimento radical dessa ordem (tomada como) natural das coisas por meio, sobretudo, do dissenso. A política é definida pela dinâmica de contestação dos processos que constituem as partes do jogo político e pelas disputas que seus significados engendram. É justamente essa irreduzibilidade da disputa a uma lógica unívoca, singular e universal que constitui a essência do político. Não se trata apenas de uma reação dos sujeitos (subordinados/marginalizados) aos seus soberanos, mas da própria noção de que essas categorias são dotadas de sentido e de que a elas se atribuem determinadas posições no jogo social. Refere-se, assim, ao político como a dinâmica produzida por aqueles que não têm (fazem) parte. O político, no limite, trata da própria reinvenção da política, dos seus limites espaciais, temporais e subjetivos.

Nessa leitura, o Direito à Cidade implica não apenas o direito ao espaço urbano, mas também a um espaço político, com a participação de todos os moradores da cidade. Como nos diz Dikeç, seu mérito (2002, p.96, grifo acrescentado):

Não deriva principalmente da ideia de participação formal – (...) em outras palavras, não está em aumentar o número daqueles que participam nos assuntos da cidade. Em vez disso, reside no seu potencial para gerar uma relação peculiar com a ordem política das coisas, constituindo a cidade como

um espaço da política. O que isso implica é um afastamento e uma resistência ao Estado como o agente primário para a construção de identidades políticas e como o principal local para a luta política. O que é promissor sobre a noção, portanto (...) é a própria possibilidade de formação de vozes, de subjetivação política gerada dentro e ao redor do espaço urbano.

Diante desse quadro, sugiro a mobilização da distinção entre dominação e apropriação proposta por Lefebvre, ou política e política, segundo Rancière, como chave analítica para aproximar a discussão sobre a relação entre a cidade e o refúgio – superando, assim, as análises seccionadas oriundas de ciências parcelares que, segundo Lefebvre (1991; 2009), geram um conhecimento fragmentado e, conseqüentemente, impedem a compreensão da inter-relação do urbano com os demais fenômenos que se processam nele.

Partindo desse pressuposto, considero que a ênfase na condição de refugiado, dada pelas políticas e pelos estudos sobre refugiados como variável central a explicar a experiência do refúgio no espaço urbano gera análises que obliteram como ambos se coconstituem. Ao se ignorar a dimensão espacial e se focar exclusivamente no refúgio, ignora-se como a produção (desigual) do espaço atravessa a vida cotidiana desses indivíduos nas cidades. Surgem, assim, como sujeitos externos aos processos de produção do espaço urbano, tornando-se alvos de políticas e práticas a propor medidas exclusivas capazes de superar as dificuldades particulares que impedem sua inserção exitosa no espaço urbano. Nesse processo, o enfoque do problema desloca-se do espaço para os refugiados. Suas demandas não soam mais como manifestações contra formas de injustiça comuns à parcela significativa dos habitantes dos centros urbanos, especialmente àqueles localizados às margens sociais e espaciais, mas como ruídos à parte avançados por aqueles que não se encaixam na ordem natural das coisas sobre a qual nos fala Rancière. Reduzem-se assim as possibilidades de uma compreensão ampla e não segmentada na medida em que se aprofunda a distinção rígida entre “nós” (os cidadãos formais) e “eles” (os refugiados).

Não se trata de ignorar as dificuldades particulares que os refugiados enfrentam em sua inserção no meio urbano, mas de propor um olhar analítico, capaz de romper o reducionismo que muitas vezes gera políticas ineficazes por desconsiderarem as raízes profundas dos problemas que os atingem – contribuindo para a manutenção da ordem natural(izada) da *polícia*. Em vez de um discurso que enfoca apenas as diferenças e que fixa identidades no espaço, pretende-se, através do diálogo entre a área dos estudos urbanos críticos e dos *refugee studies*, iluminar como o refúgio urbano é atravessado por processos gerais inerentes à produção do urbano na Modernidade ao mesmo tempo que avança suas próprias singularidades.

Nesse sentido, nos capítulos seguintes, busca-se promover um movimento preliminar de mapeamento da questão dos refugiados urbanos a partir da compreensão do urbano como espaço de dominação/policiamento, de um lado, e de apropriação/politização, de outro. No capítulo 4, discutem-se a cidade e o refúgio como instâncias fortemente reguladas e administradas por aparatos institucionais, em que se (re) produzem processos de marginalização e exclusão que alocam os corpos em diferentes regimes de direitos e cidadania. No capítulo 5, leem-se o urbano e a experiência do refúgio como espaços de resistência e afirmação de subjetividade políticas, que revelam as contingências da ordem policial, desestabilizando as coordenadas hegemônicas que definem os limites e as formas de “pertencer”. Embora organizadas para fins heurísticos como dois polos do debate, entendemos que trata-se de leituras sobrepostas e inter-relacionadas na prática, articuladas na junção da cidade como espaço concebido – planejado, articulado e estrategicamente produzido – e espaço vivido – habitado, reconfigurado e ressignificado por práticas sociais.

## DA CRISE DO REFÚGIO URBANO AO URBANO EM CRISE

Cidadania é um conceito amplamente debatido e contestado. Seu sentido mais comum, expresso pelo modelo liberal-democrático vestfaliano dominante hoje no mundo, remete à noção de um *status* legal vigente dentro de um Estado-nação que dota seu portador de certos direitos assim como de responsabilidades mínimas em relação à pátria – como o pagamento de taxas e impostos e a participação no serviço militar. Como vimos nos capítulos anteriores, o aprofundamento da globalização, no entanto, tem exposto os limites dessa concepção tradicional, colocando em xeque a predominância da escala nacional como definidora do pertencimento pleno.

Dentro desses esforços, o campo dos estudos urbanos tem produzido ampla literatura a pensar a conexão entre cidades e cidadania e seus efeitos sobre a ordem nacional das coisas (Magnusson, 2000; Soja, 2000; Baubock, 2003; Purcell, 2003; Sandercock, 2006; Sassen, 2003). A uni-los, vigora a ênfase no deslocamento do Estado-nação como escala primordial na definição de cidadania. Em um mundo marcado por processos globais, argumentam, as hierarquias escalares tradicionais são desfeitas, de modo que as cidades, outrora subordinadas ao nacional, se tornam um *locus* legítimo para o pensamento político no que diz respeito à construção de formas alternativas de cidadania. Do extenso corpo literário existente, destacaremos a literatura que vê nas cidades globais a emergência de formas de cidadania cosmopolita.

Em sentido oposto, no campo de *refugee studies*, diferentes trabalhos retratam a cidadania nacional como elemento vital, capaz de pôr fim à condição de refúgio e garantir melhores condições de vida para refugiados (Costello, 2017; Hansen, 2014). A globalização aqui surge como elemento dificultador: as medidas repressivas avançadas pelos países frente ao aprofundamento dos fluxos migratórios tornaram o acesso à cidadania uma realidade cada vez mais inalcançável – situação

refletida no ocaso das soluções duráveis e na proliferação das medidas de proteção temporária. A ênfase na cidadania se traduz, no campo da prática, na criação de políticas que pensam os refugiados como segmento populacional específico – cujo processo de inserção social e os obstáculos decorrentes são definidos majoritariamente, se não exclusivamente, por sua condição de *não cidadãos* – como abordado no capítulo 2.

A disjunção entre ambas as visões revela uma análise parcial decorrente da falta de diálogo entre os dois campos de conhecimento. De um lado, as teorias urbanas sobre cidadania tendem a relativizar, quando não desconsiderar, a importância da cidadania formal para os *não cidadãos*. No entanto, como os trabalhos na área de *refugee studies* evidenciam, em tempos marcados pelo predomínio da retórica sobre crise de segurança e econômica, as fronteiras nacionais são cada vez mais (re)trabalhadas nos espaços das cidades, expondo migrantes e refugiados a processos particulares de segregação, exclusão e marginalização.

No outro extremo, os trabalhos nessa área replicam uma visão idealizada sobre cidadania, isentando-se de uma análise capaz de apreender suas nuances e contradições práticas. Sua posse parece se traduzir em um acesso irrestrito e automático ao conjunto de direitos negados aos que não a detêm. Recaem, assim, na *armadilha territorial* sobre a qual Agnew nos falou em seu artigo clássico de 1994, em que a cidadania não é problematizada, de modo que as fronteiras entre cidadãos e *não cidadãos* surgem como bem delimitadas. No entanto, como os estudos urbanos deixam entrever, na prática (co)existem diferentes regimes de cidadania a regular o usufruto dos direitos de acordo com classes variáveis de cidadãos convivendo nas cidades. Sua univocidade ideal(izada) revela-se como fragmentação explícita especialmente no cotidiano daqueles que vivem à margem da sociedade.

A partir desse quadro, o presente capítulo visa a superar o isolamento entre tais áreas do conhecimento, evidenciando como o diálogo entre ambas é capaz de fornecer visões mais nuançadas sobre a relação entre cidadania e refúgio no contexto urbano. Na primeira parte, abordaremos os limites que a condição de refugiados, enquanto *não cidadãos*, coloca às concepções alternativas de cidadania (supostamente) emancipadas do predomínio do Estado-nação. As cidades aqui surgem não como espaços de subversão e transformação, mas de replicação

e aprofundamento das políticas e práticas de exclusão atreladas ao pertencimento em bases nacionais.

Na sequência, a partir dos estudos urbanos críticos, iremos propor uma visão menos idealizada da cidadania. Mostraremos como nas cidades neoliberais, refugiados compartilham (carências de) direitos e espaços com os chamados cidadãos de segunda classe. Aqui, as fronteiras entre cidadãos e *não cidadãos* se diluem e ambos agrupam-se na condição de população excedente, como Bauman (1997; 1999) nos aponta. São estrangeiros à sociedade burocrática do consumo dirigido, em que a cidadania é definida pela capacidade de consumo e em que o acesso a direitos se torna, ele próprio, um bem disponível àqueles que podem pagá-lo. Sua marginalização é real e múltipla e se expressa nos âmbitos social, econômico, político, jurídico e, principalmente, espacial – patente na construção de enclaves fortificados que (re)produzem, em nível local, a tendência dominante no internacional.

A seguir, faremos uma reflexão sobre a raiz comum do ódio que atinge refugiados e outros grupos marginais no mundo hoje. A despeito das formas específicas que pode assumir, a repulsa ao *outro* alimenta-se do mesmo substrato: a retração dos direitos associados à cidadania frente ao avanço neoliberal, que tem transformado cada vez mais cidadãos (*citizens*) em *denizens*. Focaremos no precariado, classe composta por indivíduos da antiga classe média assolados pela insegurança crônica e assombrados pela possibilidade de integrar os filões da (crescente) população excedente. Respaldados por discursos populistas divulgados, especialmente, por partidos de extrema-direita, veem na ascensão dos marginais a razão de seu ocaso, dando forma e rosto palpáveis, embora equivocados, à dominação que o capital, em sua capacidade de abstração, consegue ocultar.

## **Da cidadania cosmopolita a um mundo de muros**

A etimologia da palavra *cidadania* explicita suas origens urbanas: nascida nas cidades-Estados mediterrâneas de Atenas e Roma, alcançou sua forma nacional moderna nas revoluções liberais que transformaram a Europa entre 1789 e 1848. A partir de então, a cidadania, em seu sentido

mais difundido, marca os direitos, as expectativas e as responsabilidades associados à participação em uma comunidade política emoldurada pelo Estado-nação.

O avanço da globalização tem gerado discussões profundas sobre a redefinição desse modelo. Diante da importância contemporânea de entidades políticas transnacionais e às vezes globais, especialmente no âmbito econômico, no governo dos cidadãos de diferentes Estados-nação, multiplicam-se os trabalhos que preveem desde o fim da cidadania em sua forma liberal (Aleinikoff, 2003; Soysal, 1994; Spiro, 2008) até sua redefinição em escalas que não a do Estado-nação (Isin, 1997; Baubock, 1994; Purcell, 2003). Nesse último, ganham força os trabalhos que pensam as cidades como berço de novas concepções de pertencimento político, capazes de superar os modelos dominantes nos séculos XIX e XX. Dessa literatura, destacamos os trabalhos que refletem sobre o papel dos processos transnacionais que se materializam nas cidades globais na redefinição da essência da cidadania (Sassen, 1996; Ong, 1999; Isin, 2002; Purcell, 2003). Como Isin (2000, p.6) sintetiza, “as cidades globais são espaços onde o significado, o conteúdo e a extensão da cidadania estão sendo feitos e transformados”.

Os autores desse grupo pensam os contornos dessa nova cidadania, especialmente a partir da elite econômica global surgida com o aprofundamento das redes transnacionais de cidades globais. Bauman (1999, p.85) os intitula de profissionais da pós-Modernidade cultuados pela economia corporativa global. Essa elite global móvel se desloca constantemente entre cidades globais e está envolvida em práticas transnacionais, ao contrário do restante da população, que, em suas palavras, está “condenada a ser local”. São turistas, para quem a distância e as fronteiras territoriais não parecem importar muito – permanecem em um lugar por um tempo suficiente para serem apenas visitantes. Standing (2014) complementa Bauman a partir da análise de uma plutocracia nascida no bojo do avanço da globalização e que, segundo ele, é constituída por:

Um punhado de *supercidadãos* detentores de uma vasta riqueza, na sua maior parte obtida ilicitamente, e gozando de um enorme poder informal, parcialmente associado ao capital

financeiro. Vivem desvinculados do Estado-nação, muitas vezes com passaportes de conveniência de vários países. Muito do poder que detêm é um poder de manipulação, seja através de agentes, do financiamento de políticos e de partidos, ou da ameaça de tirar o seu dinheiro do país caso os governos não lhes façam a vontade (ibid., p.14, grifo *acrescentado*).

Sassen (2006) destaca que a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), entre outros, conferem a essa elite transnacional privilégios de mobilidade negados aos trabalhadores migrantes comuns. Profissionais em cada um dos setores específicos, que incluem finanças, serviços de negócios e telecomunicações, eles podem residir em qualquer país signatário por pelo menos três anos e usufruir de vários direitos e proteções. Esses profissionais “possuem alta mobilidade e pleno direito de ir e vir tanto que possuem passaportes diferenciados de livre acesso nos países onde precisam operar. Instalam-se sempre em lugares de alto padrão e recebem salários astronômicos para desempenharem as atividades transnacionais” (ibid., 2010, p.148-149).

A permanente mobilidade dessa elite, para o sociólogo polonês, resulta na substituição dos laços nacionais por laços transnacionais, que podem representar um envolvimento pessoal fraco com o Estado-nação e com a cultura nacional. Isin & Wood (1999) ecoam esse ponto ao examinar o surgimento de uma nova classe cosmopolita de profissionais que podem se identificar mais com sua ocupação e profissão do que com sua nação de origem. Segundo ambos, ao dedicar sua lealdade primária à carreira em detrimento da nação, essa elite altamente móvel abraça os princípios do cosmopolitismo em detrimento do nacionalismo.

Como Varsanyi (2006) resume, essa nova classe de *supercidadãos* inerente às cidades globais enseja discussões sobre o surgimento de uma cidadania cosmopolita – que se situa, decrescentemente, na escala do Estado-nação e que é, antes, “uma identidade política associada à rede transnacional e ao espaço de fluxos entre os nós urbanos na rede global transnacional da cidade” (ibid., p.231). Assim, não seria mais possível pensar em uma cidadania delimitada territorialmente, mas representativa de uma ordem global, em que os “indivíduos são cidadãos de uma

república universal”. Nessa concepção, as cidades globais não surgem como a comunidade delimitadora dessa cidadania cosmopolita universal, mas como o espaço no qual se expressa materialmente (ibid., p.232).

A concepção de cidadania cosmopolita é fundamental para avançar reflexões sobre os limites do modelo tradicional de cidadania no contexto contemporâneo, que parece gradativamente desconectado da realidade de um mundo fluido, em que a rigidez e a fixidez de outrora dão lugar ao fluxo permanente de bens, serviços e pessoas e cujos eventos, cada vez mais, só podem ser entendidos à luz de perspectiva transescalar.

No entanto, como Varsanyi (2006) alerta, ao contrário do que essas mudanças parecem sinalizar, as fronteiras nacionais conservam sua importância e revelam sua concretude sempre que corpos periféricos visam a atravessá-las. O aprofundamento dos aparatos de segurança a bloquear a entrada de imigrantes em geral e refugiados, em particular, revela que, enquanto a cidadania definida em bases que não as nacionais pode ser realidade para alguns, para outros continua a ser uma utopia. A celebração dos muros que se espalham no mundo soa para todos aqueles que insistem em celebrar a consolidação de uma ordem pós-nacional como um lembrete desagradável da força que a velha ordem nacional das coisas mantém.

Quando visto através da lente dos *não cidadãos*, especialmente migrantes ilegais e refugiados, as promessas de formas de pertencimento político não centradas nos Estados-nação parecem menos promissoras. De fato, houve mudanças significativas nas concepções de cidadania, principalmente frente aos processos transnacionais explicitados pelo primeiro grupo. No entanto, como Bauman expõe, essas mudanças não são extensivas a todos e resumem-se a uma elite transnacional regida por um regime de mobilidade particular, mais permissivo do que aquele que abarca cidadãos comuns e, mais ainda, migrantes ilegais e refugiados.

O que aparece como globalização para alguns significa localização (*localization*) para outros, sinalizando uma nova liberdade para alguns, enquanto, para muitos outros, sinaliza um destino indesejado e cruel. (...) alguns de nós se tornam total e verdadeiramente globais; alguns estão fixos na localidade – uma situação nem prazerosa nem suportável no

mundo em que os globais dão o tom e compõem as regras do jogo da vida. Ser local em um mundo globalizado é um sinal de privação e degradação social (Bauman, 1998, p.2).

Em tempos de recrudescimento das barreiras migratórias e da hostilidade à presença de (certas categorias de) migrantes, as barreiras que separam os *cidadãos* e os *não cidadãos* têm se tornado cada vez mais altas. Nesse contexto, a cidadania está se tornando um *status* cada vez mais privilegiado. Para Varsanyi (2006, p.237, grifo acrescentado), “faz sentido criticar a cidadania para aqueles que a possuem, mas para os residentes indocumentados, ponderar as escalas de cidadania, além e abaixo do Estado-nação, pode se tornar um *exercício de elite*”.

Desse modo, a despeito da importância de desconstrução e crítica ao modelo tradicional de cidadania, deve-se estar atento ao poder real que esse *status* legal ainda exerce sobre a vida das pessoas e como sua ausência aprofunda processos de marginalização e gera obstáculos que se manifestam no cotidiano de *não cidadãos* nas grandes cidades. A seguir, a partir das experiências de refugiados e solicitantes de refúgio no espaço urbano, lançaremos luz sobre as barreiras (in)visíveis colocadas à sua inserção por sua condição estrangeira, explícita na ausência de cidadania. Mostraremos que, ao contrário do que deixa entrever a realidade da elite global altamente móvel ou a análise de autores da globalização, a cidadania nada tem de obsoleto quando nos detemos sobre a dimensão vivida da experiência desses indivíduos em sua luta para pertencer e (sobre)viver nos centros urbanos.

## **(N)as fronteiras da cidade: refugiados e a exclusão urbana**

A imigração evidencia as contradições da globalização. Se, por um lado, abre fronteiras para a livre circulação de bens, serviços e pessoas, por outro, aprofunda o policiamento das fronteiras atrelado a uma retórica nacionalista a clamar pela preservação da (suposta) pureza nacional e das prerrogativas soberanas ameaçadas pela aproximação dos países no mundo. Assim, se as fronteiras abertas e a livre mobilidade são uma realidade para alguns – o que inspira leituras e prognósticos como o

que mapeamos acima – para a maior parte da população do planeta, as restrições parciais ou totais à mobilidade se colocam como regra.

Nos países do Norte, especialmente, a noção de *crise migratória* orienta os debates e as políticas e reduz a migração a uma questão meramente administrativa, traduzida na necessidade de se controlar fluxos e gerenciar riscos. Através de políticas migratórias mais rígidas e de uma retórica agressiva, o Ocidente constrói em torno de si, simbólica e materialmente, um muro a (buscar) bloquear a entrada dos corpos indesejáveis. Longe do declínio propagado pelos entusiastas da globalização, o Estado-nação reafirma sua autoridade através do extenso aparato para o policiamento de suas fronteiras.

Como nos mostra Fassin (2011) e Nyers (2010), esse movimento tem se replicado em nível local, com a multiplicação de fronteiras físicas e simbólicas a permear o dia a dia de refugiados. A cidade surge, assim, como um espaço de fronteirização a traduzir as políticas e medidas de controle do Estado-nação para contextos urbanos específicos. Nesse sentido, como nos diz Darling (2016), revela-se como uma localidade estratégica para o reforço do controle de fronteiras dentro do Estado-nação, evidenciado em práticas cotidianas de policiamento a distinguir entre membros legítimos e residentes inaceitáveis.

Em outras palavras, pode-se afirmar que as cidades constituem ponto de apoio fundamental às preocupações estatais com a preservação da ordem nacional das coisas (Malkki, 1995). Seus espaços são geridos pela compreensão convencional do direito a habitar e pertencer, atrelado ao reconhecimento formal, expresso, em última instância, pela posse da cidadania. Como consequência, a presença de refugiados e solicitantes consolida-se como um problema ou um excedente, nos termos de Rancière. Em resposta, desenvolve-se um aparato governamental disposto a organizar e conformar esse excedente à ordem vigente. É nessas estratégias e tecnologias pensadas para controlar, conter ou expulsar os *não cidadãos* que se expressa a dimensão policial das cidades (Darling, 2016). Desse modo, a criminalização da imigração e a intensificação de práticas de controle têm tornado as cidades “espaços nos quais as fronteiras racializadas da cidadania nacional são reforçadas e o significado do *status* formal de cidadania se torna palpável de formas muito diferentes” (Ridgley, 2008, p.56).

Como nos diz Fassin, os imigrantes são os que melhor explicitam a tradução dos regimes de cidadania e soberania dentro da vida urbana. Eles cruzam fronteiras físicas (*borders*) para se estabelecer em uma nova sociedade e descobrem outras fronteiras (*boundaries*) através do tratamento diferenciado a que são submetidos. “Para a formulação de Bohannan (1967), a fronteira está ao nosso redor”, e Fassin (2011, p.215) diz, “deve-se certamente acrescentar que ela não impõe as mesmas restrições a todos”.

De fato, a afirmação de Bohannan é corroborada pelos estudos dedicados a refletir sobre o impacto do aparato burocrático-administrativo atrelado ao refúgio sobre a vivência de refugiados e solicitantes no meio urbano, nos quais a construção da política urbana aparece sob a esteira de uma cidade policial que está articulada à conversão e à reprodução da condição e do corpo refugiado como lócus de seu controle. Nesse sentido, a condição urbana se acopla à condição refugiada para a produção e a reprodução de fronteiras territoriais (por exemplo, na contenção espacial de refugiados em guetos e áreas designadas) e simbólicas (de preconceitos raciais, étnicos, nacionais e de gênero, que se materializam na interação com esses grupos).

Assim, para além das práticas de controle comuns a todos os habitantes das cidades, refugiados e solicitantes estão submetidos a uma série de procedimentos burocrático-administrativos que moldam suas experiências cotidianas. A exigência de ter de esclarecer, a todo momento, sua condição; de comprovar seu estatuto migratório para atos cotidianos, como reportar um crime à autoridade policial ou receber atendimento médico, além da existência de normas específicas a regular sua permanência e sua circulação são só algumas das instâncias que revelam a penetração estatal e a manifestação das fronteiras territoriais na esfera do vivido. Embora as normas do refúgio não determinem, univocamente, os fatos sociais atrelados à biografia de refugiados, criam um espaço epistêmico de interação social que influencia e condiciona as possibilidades de apropriação e participação desses indivíduos no espaço urbano. Desse modo, a vida burocrática do refúgio, como define Young (2011), pode limitar o acesso a serviços e espaços da cidade. Segundo Nyers (2010, p.132, grifo acrescentado):

Para pessoas sem *status*, a fronteira não é apenas pontos de entrada físicos em portos, aeroportos e cruzamentos terrestres. Claramente, a política de fronteira não é mais limitada (se é que alguma vez foi) às linhas finas que separam o interno do estrangeiro, o aqui de lá, nós deles, o normal do excepcional (Walker, 2006, p.57). A fronteira é um local muito mais denso e mais complicado de práticas; não é “principalmente um lugar, mas um processo” (Aas, 2005, p.198), que é promulgado onde e quando as pessoas sem *status* tentam acessar serviços sociais fornecidos por funcionários públicos. A fronteira é, portanto, generalizada e aparentemente onipresente. Para pessoas sem *status*, a fronteira se tornou literalmente um “lugar onde se reside” (Balibar, 2002, p.83). Surgem em locais como clínicas de cuidados de saúde, cooperativas de habitação social, escolas, bancos de alimentos, gabinetes de assistência social, delegacias de polícia (...). Para pessoas sem *status*, as atividades cotidianas (trabalhar, dirigir e ir à escola) correm o risco de se transformar em atos criminosos e ilícitos com consequências terríveis.

Entre os elementos que apontam as práticas de controle específicas sobre refugiados, Young destaca o caso de jovens solicitantes de refúgio em uma escola pública canadense. Apesar de ocultarem seu estatuto migratório com o intuito de não serem vistos como diferentes, atividades escolares cotidianas expunham sua condição migratória recorrentemente e evidenciavam as barreiras invisíveis a separar esses jovens dos demais alunos (ibid.). A participação em atividades externas, por exemplo, era condicionada à apresentação de um cartão que comprovasse a cobertura por um seguro de saúde, do qual, como solicitantes de refúgio, não dispunham. A ausência do documento tornava a negociação para viabilizar sua participação mais burocratizada e a subordinava à apresentação de um ofício no qual os pais assumiam integralmente a responsabilidade por qualquer dano que pudesse acontecer a seus filhos. A demanda documental, atrelada a uma política de suposta inclusão universal ao sistema de ensino, criava barreiras “informais” ao acesso ao direito, gerava atritos na relação entre pais, alunos solicitantes e a escola e dificultava o processo de integração.

No caso em questão, a ausência do documento estava diretamente atrelada à demora na resposta estatal aos pedidos de reconhecimento do estatuto. Além de marcar diferenças no acesso à participação das atividades escolares, a indefinição sobre a solicitação de refúgio dificultava a construção de um sentimento de pertencimento por parte desses jovens ao ambiente escolar, ao passo que a iminência de ter que deixar tudo para trás, caso tivessem seu pedido indeferido, os assombrava e reforçava seu sentimento de exclusão.

No Brasil, o longo tempo para se julgar os pedidos de refúgio geram problemas semelhantes. O protocolo provisório, que funciona como documento de identificação enquanto o pedido aguarda julgamento, é comumente rejeitado por órgãos privados e públicos por não ser reconhecido como um documento de identificação convencional. Além disso, a incerteza sobre o futuro mantém a vida desses solicitantes de refúgio em permanente estado de suspensão (e suspeição), gerando dificuldades práticas para sua inserção à sociedade brasileira. Como relatam Lacerda & Gama (2016), uma solicitante teve sua possibilidade de emprego negada sob a justificativa de seu empregador de que “não contrataria alguém que poderia ser obrigada a ir embora no dia seguinte do país” (ibid., p.72).

A história da solicitante anônima é a história de tantos outros solicitantes de refúgio, como me foi relatado nas conversas que tive com as assistentes sociais na Cáritas-Rio ao longo dos anos em que lá trabalhei como voluntário. A data de validade restrita impressa na carteira de trabalho atua como um obstáculo determinante na busca por empregos<sup>1</sup>. O desconhecimento por parte dos empregadores sobre os direitos conferidos a solicitantes em território brasileiro, aliado ao aumento maciço do número de desempregados nacionais, faz com que este último grupo seja priorizado no preenchimento das vagas. Como

---

<sup>1</sup> No Brasil, a carteira de trabalho dos solicitantes de refúgio possui sua data de validade atrelada à do protocolo provisório, que deve ser renovado anualmente junto à Polícia Federal, o que gera uma série de entraves de ordem prática. Diante da crescente dificuldade de obter emprego, muitos solicitantes só conseguem uma vaga perto da data de expiração de sua carteira, o que desestimula a contratação por parte dos empregadores que não compreendem a possibilidade de renová-la junto à Polícia Federal. Outros perdem seu emprego perto da data-limite, o que, igualmente, dificulta sua reinserção no mercado de trabalho, colocando-os em um limbo à espera da data para a renovação. Nesse limbo, terminam optando por empregos informais e precários como modo de garantir sua subsistência enquanto aguardam.

consequência, aos solicitantes, cada vez mais, têm sido destinadas ofertas para trabalhos em condições precárias – marcadas pela restrição total ou parcial de direitos trabalhistas.

A indeterminação de sua condição e o risco da deportação iminente em caso da recusa de seu pedido alimentam essa marginalização, que se expressa especialmente no mercado de trabalho, como os casos acima evidenciam. De Genova (2005, p.15) aponta que, mais do que gerar a deportação em si, práticas como essa visam a criar uma atmosfera permanente de deportabilidade<sup>2</sup>. “Alguns são deportados”, escreve ele, “para que a maioria permaneça indigna como trabalhadores”. A deportabilidade é, portanto, central para a produção de uma força de trabalho flexível e precária. Nesse caso, não é tanto o poder do Estado de controlar a imigração e reforçar a fronteira que está em questão, mas sua capacidade de marginalizar os *não cidadãos*, realçando sua condição estrangeira e, assim, aumentando sua contribuição potencial para as relações econômicas capitalistas (Varsanyi, 2006, 2008).

Ferme (2004) destaca como todas essas práticas geram o que chama de um *efeito de Estado* (*State effect*), no qual o Estado, instituição translocal, se torna visível em práticas localizadas. As barreiras burocráticas do refúgio são somente uma das instâncias em que as fronteiras territoriais se materializam no cotidiano de refugiados e solicitantes de refúgio na cidade. A tradução das políticas nacionais no contexto urbano pode assumir muitas formas diferentes e incluir a detenção de pessoas suspeitas de estarem no país sem autorização e a investigação do seu *status* migratório em diferentes espaços rotineiros assim como o acesso diferenciado a serviços e direitos básicos. Assim, “espaços públicos, serviços urbanos, locais de trabalho se tornam locais nos quais o alcance punitivo do policiamento fronteiriço pode se materializar a qualquer momento” (Darling, 2016, p. 184).

Desse modo, pode-se inferir que as cidades garantem a capilarização das estratégias de policiamento por uma rede ampliada de atores, serviços

<sup>2</sup> A indefinição sobre as solicitações de refúgio são somente uma das práticas que empurram os solicitantes de refúgio para trabalhos precários. Phillimore & Goodson (2005) citam a proibição do acesso ao mercado de trabalho vigente em países como Alemanha e Inglaterra como um outro grave fator. Ao burlar essa regra, eles recaem na ilegalidade, o que os torna ainda mais vulneráveis a ofertas abusivas e sem nenhum tipo de proteção ao trabalhador.

e espaços. Como frisa Walsh (2014), não se trata do deslocamento do poder estatal, mas de sua difusão. As agências governamentais ainda detêm a prerrogativa do controle migratório. Esse, no entanto, tem sido cada vez mais compartilhado, formal e informalmente, entre outros agentes – o que indica que essa difusão é menos um indício de retrocesso do Estado e mais um sinal do reforço desse aparato. Como consequência, o controle excede o aparato formal estatal e se espalha por práticas, relações e interações cotidianas.

A demarcação de tais fronteiras não é fixa, mas indissociável de contextos mais amplos. Como a análise de Ridgley (2008) sobre os Estados Unidos expõe, conjunturas históricas particulares produziram leis migratórias em nível nacional de tonalidades específicas, que, no plano cotidiano, se traduziram na marginalização mais aprofundada de grupos estrangeiros específicos.

Na década de 1980, a “crescente preocupação com a imigração ilegal” traduzida na IRCA (*Immigration Reform and Control Act*), de 1986, resultou, *on the ground*, no aumento de batidas conduzidas com a ajuda de forças policiais municipais, funcionários e autoridades locais que teve um impacto particularmente punitivo sobre as comunidades latinas – na medida em que a figura do imigrante ilegal era diretamente associada aos mexicanos. Na década seguinte, no contexto do aprofundamento das políticas de austeridade e redução dos serviços sociais, foram aprovadas as leis IIRIRA (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility*) e PRWORA (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation ACT*), que afetaram os imigrantes, em geral, mas principalmente aqueles de origem africana, em especial mulheres e seus filhos, vistos como os principais abusadores do sistema de bem-estar social. Ambas as leis:

Reduziram a elegibilidade dos imigrantes para os serviços sociais, exigindo a verificação do *status* de cidadania para alguns dos direitos mais básicos (...). Os imigrantes que não possuíam o *status* de cidadania plena estavam (...) excluídos de muitos programas federais de assistência por cinco anos após a entrada. (...) Também restringiram o acesso ao ensino superior, exigindo que as faculdades coletassem informações sobre o *status* dos estudantes estrangeiros e compartilhassem

essas informações com o serviço de imigração e naturalização dos Estados Unidos (INS). Com a aprovação desta legislação, em 1996, os trabalhadores dos serviços sociais, policiais, de saúde e educação assumiram responsabilidades adicionais pela verificação do *status* de imigração das pessoas que serviam, e foram colocados sob maior obrigação de compartilhar essas informações com as autoridades de imigração. Isso localizou ainda mais as práticas do dia a dia associadas ao reforço do controle da imigração (ibid., p.61).

O pós-11 de setembro marcou a consolidação do uso de estratégias de gestão de risco no controle de fronteiras. Medidas como o *USA Patriot Act* e o *Homeland Security Act* criaram uma nova política de vigilância pautada pelo emprego de fronteiras biométricas para a prevenção e o combate ao terrorismo. Apesar de suas particularidades, todos traziam em seu cerne o paradigma dominante na governança da mobilidade em tempos do terror – o da prevenção através da identificação de perfis de risco. Nesse, características físicas individuais são entrelaçadas com sistemas de informação eletrônica com o objetivo de acelerar o movimento de viajantes confiáveis e restringir o de indivíduos e grupos de maior risco.

Domesticamente, a consolidação dos perfis de risco impactou as interações do dia a dia entre a polícia local e os imigrantes. O Congresso buscou introduzir diferentes leis para aumentar o envolvimento da polícia local na fiscalização da imigração, autorizando-a, inclusive, a aplicar as disposições civis da lei de imigração, incluindo o *USA Patriot Act*. Na medida em que o perfil de risco revelou-se essencialmente guiado por critérios étnico-raciais mais do que pela neutralidade objetiva de dados quantificáveis, somente homens de certa idade e origem nacional, sobretudo homens nascidos em países predominantemente árabes ou muçulmanos, tornaram-se alvo preferencial do policiamento que se espalhou por todas as escalas e em todos os espaços. Em nível local, como Butler (2004, p.39) pontua, “quando o alerta soou”, todos os membros da população se tornaram um *soldado de infantaria* na guerra contra o terror, observando o comportamento de outros passageiros em um trem, novos vizinhos na cidade e “qualquer um que pareça vagamente árabe no imaginário racial dominante”.

A crescente governabilidade das fronteiras externas a separar os corpos móveis em categorias confiáveis e de risco replica-se em nível doméstico com a proliferação de marcadores de diferenças a demarcar as possibilidades de pertencimento para os corpos (vistos como) desviantes. As fronteiras consolidam-se, assim, como instrumentos de diferenciação e revelam-se inscritas nos corpos migrantes, na medida em que os submete a exclusões e marginalizações que se manifestam em suas vidas cotidianas (Balibar, 2002; Whitley, 2015). Segundo Sparke (2008), legislações como o *USA Patriot ACT* e o *Homeland Security ACT* criam novas formas de subcidadania e subordinação cujas medidas de exceção que habilitam contrastam com os privilégios conferidos às elites globais.

Todos os pontos até aqui abordados evidenciam o papel central que as cidades têm desempenhado no reescalonamento do controle de fronteiras, estendendo a responsabilidade sobre o policiamento das fronteiras a novos domínios da vida cotidiana através, principalmente, da mobilização de uma ampla gama de autoridades, serviços e profissionais (Darling, 2016). Como sintetiza Ridgley (2008, p.56, grifo acrescentado):

Com a criminalização da imigração e a intensificação das práticas de fiscalização no interior do país, as interações cotidianas (...) tornaram-se locais de policiamento e vigilância de não cidadãos (...). A cidade torna-se cada vez mais uma espécie de fábrica para a produção de ilegalidade, um espaço onde o trabalho migrante é marginalizado e a migração cada vez mais securitizada.

### ***O espaço urbano e a (re)produção das fronteiras nacionais***

Magnusson (2008) e Isin (2007), no entanto, refutam uma compreensão da cidade como mero repositório das políticas migratórias nacionais, destacando a complexidade do urbano como elemento determinante para o surgimento de novas lógicas em nível de política. Nesse sentido, ainda dentro da dimensão policial, diferentes trabalhos destacam a adoção de políticas urbanas sobre a imigração que vão além dos limites estabelecidos pela legislação nacional.

Dialogam, assim, com os estudos urbanos, desenvolvendo-se na esteira das discussões sobre os impactos da globalização na ordenação escalar do mundo. Como os trabalhos analisados no capítulo anterior evidenciam, o avanço da globalização conferiu maior relevância e autonomia às cidades, de modo que à tradicional concepção estática da escala urbana como delimitada e subordinada ao nacional opõe-se uma nova compreensão a evidenciar a relação dinâmica e contingente entre o nacional e o urbano. Como Fauser (2017) pontua, os *espaços fronteiriços urbanos* são, portanto, um sintoma claro do reescalonamento de fronteiras e poder.

A maior parte dos trabalhos que estudam o reescalonamento da responsabilidade sobre o controle migratório se debruçam sobre os Estados Unidos e frisam que as iniciativas em escala urbana vão além da implementação de regulamentações nacionais ou supranacionais. Assim, revelam como atores e autoridades de algumas cidades não estão apenas gerenciando a integração de imigrantes e a prestação de serviços, mas estão cada vez mais envolvidos no controle de imigração e no policiamento de sua presença, criando restrições mais profundas que reforçam, sobremaneira, o significado da cidadania como um estatuto legal que designa o acesso aos direitos.

Walker & Leitner (2011) argumentam que as políticas locais de imigração aliadas ao engajamento de atores públicos e não estatais no controle empurraram as fronteiras (externas) para dentro do território doméstico, tornando o *status* migratório uma questão saliente e determinante em nível local. Seu estudo sobre as ordenanças instituídas em diferentes cidades dos Estados Unidos focadas em restringir ou excluir *não cidadãos* deixa claro que essas são menos a tradução de políticas nacionais em nível urbano do que respostas locais à presença (ou presença em potencial) de imigrantes. Assim, algumas cidades aprovaram leis que instituem multas a empresas ou locatários que empregam ou alugam para indivíduos sem prova de residência legal; e alteraram os códigos de habitação para impedir que *não cidadãos* possam morar em unidades habitacionais populares; ou impuseram restrições à contratação para empregos diários no mercado formal e informal – dos quais muitos retiram seu sustento.

Para Varsanyi (2008), medidas como essas expressam o desejo de policiar a imigração *pela porta dos fundos*. Ou seja, usando as ferramentas a sua disposição, como portarias locais e decretos de uso da terra que

impedem certos comportamentos nos espaços públicos da cidade, um número crescente de cidades e estados vêm buscando restringir as oportunidades e/ou os comportamentos dos *não cidadãos* no espaço urbano e, em última instância, provocar sua expulsão.

Varsanyi (2008, p.30) foca especificamente a gama de estratégias empregadas pelas cidades para controlar o desenvolvimento e a expansão de locais de contratação para trabalhos diários, formal e informal, dentro de suas jurisdições. Como a grande maioria dos trabalhadores diários são imigrantes recém-chegados, e uma proporção significativa é indocumentada, a autora interpreta a aplicação dessas estratégias como tentativas localmente escalonadas para controlar a presença dos *não cidadãos*. “Invocando, formulando e aplicando essas leis locais, as cidades estão, de fato, fazendo policiamento de imigração local por procuração.”

Lebuhn (2013) e Fauser (2017) estendem para a Europa o escopo da análise sobre o papel das cidades na exclusão e no controle dos migrantes – já que, como pontuam, a maior parte das pesquisas ainda recai majoritariamente sobre os Estados Unidos. Seu texto reforça a crescente autonomia das cidades, onde não mais se limitam a implementar regulamentações nacionais, mas utilizam seus próprios critérios, os quais, muitas vezes, encontram-se em flagrante desacordo com as diretrizes nacionais ou europeias. Assim, nas palavras de Fauser (2017), as cidades funcionam como espaços de fronteirização, onde:

Mecanismos internos concentram-se naqueles migrantes e estrangeiros que já estão dentro do território de um Estado e cobrem todas as etapas e *status* legais desde o momento da entrada até a naturalização. Esses mecanismos incluem apreensão e deportação; e todas as medidas que influenciam as condições de residência, trabalho e vida no país de imigração, incluindo permissões e autorizações assim como seu monitoramento por meio de inspeções e controles no local de trabalho; em escolas, aulas de idiomas, hospitais e outras agências onde são oferecidos serviços de assistência social. Trata-se, portanto, de um reescalamento da fronteira em direção à escala urbana (ou local), envolvendo autoridades locais e atores não estatais no espaço urbano.

E prossegue:

O controle da migração e, portanto, da fronteira, deve ser visto como intimamente entrelaçado com a cidadania – isto é, com inclusão ou exclusão do corpo político, da sociedade e da cidade – que, frequentemente, inclui ambivalências e estudos diferenciados. Na cidade (...), a mudança dos limites da cidadania urbana pode contribuir (...) para traçar uma linha ainda mais estreita entre *insiders* e não cidadãos como *outsiders*.

A partir da literatura produzida sobre o tema, Fauser (ibid.) identifica os principais campos de intervenção nos quais se expressam controles migratórios no ambiente urbano. Embora não forneçam um quadro integral, esses campos evidenciam a ampla variedade de instâncias regulatórias a que estão submetidos os *não cidadãos*. Destaco três em especial, que ecoam os trabalhos abordados ao longo deste capítulo voltados para o contexto norte-americano. Como a combinação entre ambos permite entrever, embora contextos locais específicos possam imprimir particularidades aos mecanismos de policiamento, estes não se restringem a uma localidade em específico, mas se difundem por vários contextos urbanos ao redor do mundo, incluindo o Brasil – cuja realidade demanda maior produção de pesquisas capazes de lançar luz sobre eles.

O primeiro deles retrata o incremento na participação da polícia local nos esforços de policiamento das fronteiras. Assim como nos Estados Unidos, esse movimento foi viabilizado por mudanças na lei que expandiram as bases sobre as quais a polícia podia conduzir verificação de identidade, apreender imigrantes e deportá-los. Como evidenciado por Varsanyi (2008), observou-se a “aplicação seletiva” dessas medidas pelas forças policiais locais, mostrando o uso mais amplo do poder discricionário nesse campo, evidenciado no maior controle sobre grupos vistos como mais propensos a serem ilegais, o que resultou em batidas frequentes nos locais frequentados por esses grupos.

O segundo campo de intervenção diz respeito ao acesso a serviços sociais locais, que frequentemente envolvem questões de elegibilidade, já que a possibilidade de acesso é comumente determinada pela legislação

nacional ou local – o que os torna parte do controle do *status* legal de uma pessoa. Na Alemanha, que possui uma dura lei nacional a restringir o acesso aos estrangeiros, verificou-se que os funcionários públicos em cidades como Berlim examinam minuciosamente os passaportes, os vistos e as permissões de residência no acesso a serviços de educação e saúde, principalmente. No Brasil, embora a Lei n.º 9.474 conceda amplo acesso aos serviços sociais, refugiados e solicitantes de refúgio encontram barreiras por conta do desconhecimento de funcionários sobre os direitos conferidos a essa população assim como sobre o documento que portam, raramente identificado como válido e oficial por conta de sua diferença em relação ao documento nacional.

Na sequência, Fauser (ibid.) analisa a habitação. No primeiro campo, expõe como as autoridades locais e os serviços sociais locais podem influenciar onde os migrantes vivem através de políticas de assentamento que designam os espaços nos quais podem habitar. Para Boswell (2003) e Hynes (2009), as políticas de assentamento são concebidas e planejadas em função dos interesses estatais e não das necessidades e dos desejos daqueles a quem deveria atender. Desse modo, a busca por reduzir os encargos econômicos, políticos e sociais inerentes ao processo de alocação desses indivíduos resulta em sua transferência para áreas periféricas das cidades, carentes de serviços e facilidades para a reconstrução de suas vidas.

Outros mecanismos envolvem limitações espaciais, como as que afetam os requerentes de asilo na Alemanha, cujo processo ainda está sendo processado e que geralmente não podem deixar o distrito do escritório responsável do estrangeiro ou, em muitos casos, devem ficar confinados ao espaço designado pelo governo, em uma incorporação da lógica do campo ao espaço urbano.

A esses, Walsh (2014) soma o crescente engajamento de cidadãos no controle migratório – o que permite entrever que as agências estatais não são mais as únicas responsáveis pela manutenção da ordem territorial e da segurança nacional, mas fazem parte de uma diversidade de práticas e tecnologias que se materializam, especialmente, no espaço urbano. Como resultado, a produção legal de cidadania e a alienação, bem como a vigilância política e o controle social, deslocam-se da esfera estatal e são incorporadas como dever e responsabilidade do cidadão comum. Os “cidadãos responsáveis” agem movidos pelas compreensões

hegemônicas de soberania, territorialidade e cidadania (Walsh, 2014). Suas ações buscam recuperar os sistemas tradicionais de pertencimento e identidade frente a um Estado que enxergam como incapaz de performar com eficácia suas funções (ibid.). Fazem-no, regulando a presença do *outro*, percebido como ameaçador e menos merecedor – o que tem consequências perniciosas para as vidas diárias de refugiados e solicitantes. Como resume Walsh (ibid., p.251), as iniciativas de vigilância cidadã “evidenciam como as experiências de alienação e exclusão são articuladas através de relações e arranjos locais, construídos do *chá*, não somente pela lei, mas pela vida social permeada pela lei”.

Os casos aqui recuperados evidenciam que as condições de vida dos migrantes nas cidades são diretamente permeadas pelo controle de fronteiras e pela cidadania, conceitos que parecem distantes da realidade cotidiana da maior parte dos cidadãos. A indefinição sobre a possibilidade de ficar ou da necessidade de partir, as barreiras no acesso a serviços sociais, a apoio e, principalmente, a direitos e as restrições ao trabalho são algumas das muitas instâncias em que o *status* legal migratório se expressa não como mera formalidade jurídica, mas como elemento central de marginalização e exclusão.

Mais do que espaços de tradução *stricto sensu*, as cidades ressignificam as políticas migratórias nacionais a partir das especificidades locais e das interações e negociações entre a ampla rede de atores atuando localmente, também permeada por esse contexto local mais amplo. Desse modo, o espaço urbano reafirma sua autonomia ao mobilizar legislações municipais, espaços públicos e práticas cotidianas no policiamento daqueles que não são considerados membros legítimos do território nacional. A relação de subordinação expressa pelo modelo escalar tradicional dá lugar a uma compreensão dialética da relação entre o urbano e o nacional, na qual as exclusões do espaço urbano são construídas a partir do espaço nacional e vice-versa.

Apesar dos efeitos concretos que exercem sobre a vida dos migrantes, incluindo refugiados, variável central de análise deste livro, a literatura sobre cidades como lócus de contestação da cidadania nacional negligencia o quanto o *status* legal, por mais anacrônico que possa parecer em um mundo globalizado, opera profundas exclusões na vida daqueles que não o possuem. Não se trata de ignorar as possibilidades emancipatórias que

residem no urbano, evidenciadas, principalmente, pela noção lefebvriana de direito à cidade e que serão objeto de pesquisa do próximo capítulo, mas de reconhecer as limitações à capacidade de ruptura com o modelo de pertencimento em bases nacionais. Se, ao pregar a (suposta) obsolescência da cidadania ou sua irrelevância frente ao (pre)domínio de uma rede transnacional de cidades globais, esclarecem as variadas formas como *não cidadãos* têm construído um pertencimento *de facto*, por outro lado, tais estudos obliteram as exclusões inerentes à cidadania.

Os estudos sobre refugiados ressaltam, portanto, como o *status* de *não cidadão* pode comprometer as possibilidades de pertencer à cidade e de se apropriar da cidade, apontando a necessidade de a literatura sobre cidades globais superar ou ao menos nuançar o olhar romantizado no qual o *status* de cidadania é considerado um problema irrelevante. Por outro lado, esses mesmos estudos também compartilham deste romantismo, embora se situem em um espectro oposto.

Como veremos a seguir, os cidadãos formalmente reconhecidos se encontram cada vez mais longe da promessa de usufruto dos direitos previstos nas conceituações tradicionais de cidadania. Frente ao aprofundamento dos processos econômicos neoliberais, os próprios direitos supostamente inalienáveis aos cidadãos tornaram-se *commodities* a cujo acesso só estão habilitados aqueles capazes de pagar por eles. Surgem, assim, diferentes regimes de cidadania, marcados por profundas desigualdades entre seus membros. Ainda assim, nos estudos sobre refugiados, insiste-se em reafirmar a obtenção da cidadania como elemento *sine qua non* para uma integração bem-sucedida, especialmente no que tange ao acesso a direitos – ignorando-se, como, a despeito do reconhecimento formal, cada vez mais populações imigrantes, incluindo solicitantes de refúgio e refugiados, têm compartilhado das mesmas formas precárias de pertencimento com outros grupos nacionais em uma comunhão determinada por sua posição de *população excedente*.

## **Da cidadania universal à cidadania de geometria variável**

A relação entre refúgio e cidadania é um elemento central nas políticas e na literatura sobre o tema – na qual a perda da cidadania *efetiva* surge

como condição elementar do refúgio. Arendt (1951) foi pioneira em evidenciar essa ligação em suas reflexões sobre os refugiados europeus. A autora atribui a maior parte dos sofrimentos enfrentados por esses indivíduos à perda da proteção formal, expressa pela cidadania. Ao serem privados de sua posse, aponta, foram privados do direito a ter direitos.

Agamben (1998, 2005) atualizou as reflexões de Arendt e colocou a separação entre a vida biológica (*zoé*) e a vida política (*bios*) como paradigma da biopolítica estatal moderna. Desprovido de sua *bios*, que nas democracias ocidentais modernas se expressa pelo gozo efetivo de sua condição de cidadão, o homem é reduzido à mera vida biológica e, enquanto tal, submetido aos desígnios soberanos. Recai, assim, em um espaço anômico, onde está exposto a violações e arbítrios sem que a lei possa ser invocada para protegê-lo. Apátridas e refugiados, na medida em que não podem ou não querem usufruir da proteção de seu Estado, escancaram o funcionamento do dispositivo da exceção no controle da vida humana. Os abusos a que estão submetidos comprovam que Arendt estava certa ao vislumbrar a obsolescência dos direitos do homem frente ao ocaso dos direitos do cidadão.

A impossibilidade de incorporação do homem em sua vida nua ao direito (inter)nacional no ordenamento político do Estado-nação perpassa o próprio Regime Internacional de Refugiados, no qual o refúgio surge como condição temporária a ser sanada pela (re) aquisição da cidadania. É nesse sentido que as soluções duráveis visam a (re) vinculá-los a um (novo) território e (re) inseri-los na lógica de pertencimento nacional de modo a refazer a identidade estilhaçada entre homem e cidadão sobre a qual repousam os fundamentos da soberania moderna.

A ênfase conferida pelo regime à cidadania como elemento central para usufruto de direitos se reflete na literatura sobre o tema. Kibreab (2002) vê a cidadania não apenas como elemento definidor daqueles que são e que não são membros de uma determinada sociedade, mas também dos direitos que são devidos aos membros de uma dada comunidade. Nesse sentido, considera o gozo do pleno direito à cidadania – expresso na permissão para trabalhar, obter licenças de negócios, viajar dentro e fora dos países, para acessar escolas em todos os níveis, saúde, tribunais, benefícios sociais, na proteção às liberdades individuais etc. – o caminho para garantir a integração efetiva de refugiados nos países de acolhida.

Kibreab é acompanhado por Souter (2014), que delega à perda da cidadania efetiva a responsabilidade pela maior parte das mazelas a que estão submetidos refugiados, de modo que somente sua restauração poderá garantir que usufruam de direitos básicos novamente. A cidadania efetiva, em suas palavras, funciona assim como um baluarte contra abusos, danos e privações (ibid., p.5). Hansen (2014) define cidadão como aquele que desfruta de toda a panóplia de direitos – civis, sociais, econômicos e políticos – concedidos por um Estado-nação e coloca a obtenção dos direitos da cidadania, de preferência em um Estado liberal democrático, como a etapa final de um processo bem-sucedido de solicitação de refúgio.

A despeito de suas particularidades, os trabalhos nessa linha são unidos pela ênfase na cidadania como condição *sine qua non* para a (re) inserção bem-sucedida por parte do sujeito refugiado à sociedade de acolhida. Não à toa, a crescente resistência dos Estados em concedê-la vem ensejando discussões sobre a chamada crise das soluções duráveis. Decorre dessa leitura uma visão idealizada sobre cidadania, a qual ignora as profundas contradições e limitações que a atravessam hoje. De fato, as democracias liberais, ao longo da história, têm sustentado uma promessa por mais igualdade e dignidade atrelada à consolidação da cidadania. Na prática, porém, atualmente a maior parte das democracias experimenta conflitos graves entre cidadãos, na medida em que tais princípios colidem com uma distribuição cada vez mais desigual de direitos supostamente universais entre diferentes categorias de cidadãos.

Não se trata de negar a importância que a obtenção desse *status* legal pode exercer sobre a vida de refugiados, mas de compreender que sua conquista não se traduz necessariamente no acesso e no exercício de direitos. Em outras palavras, o que esses trabalhos ignoram, justamente, é a existência de *múltiplos regimes de cidadania*, marcados por diferentes categorias de cidadãos que se colocam entre os cidadãos plenos e os *não cidadãos*.

Como nos dizem Appadurai (1996) e Turner (2001), a cidadania é composta por duas dimensões elementares. A primeira, formal, tem a ver com o pertencimento social (*social membership*) ou, em termos mais corriqueiros, com o pertencimento a uma comunidade política. A segunda, substantiva, abrange a distribuição de direitos, deveres e

recursos que esse *status* formal engloba e que é exercido pelas pessoas na prática. A concepção tradicional (e idealizada) de cidadania em sua forma liberal pressupõe a indissociabilidade de ambas, na qual direitos e privilégios seriam conferidos, exclusivamente e universalmente, para aqueles que vivem legalmente dentro das fronteiras especificamente designadas, geralmente delineadas em torno de comunidades geográficas. No entanto, a essa leitura escapam a construção e a proliferação de fronteiras sociais que a partir de diferenciações entre os membros dessa comunidade nacional engendram a fragmentação da cidadania, reservando somente a alguns grupos a possibilidade de acessá-la e exercê-la em plenitude.

Longe do universalismo que fundamenta a cidadania liberal-democrática, Lautier (1997, p.87) nos fala, portanto, de uma *cidadania de geometria variável*, caracterizada pelo “abandono do postulado que define a própria noção de cidadão”, qual seja, sua univocidade no que tange ao “conjunto de direitos e deveres sobre um dado território nacional”. Dessa forma, as sociedades nacionais têm gerado uma gradação de cidadania como um meio de excluir e discriminar, com base em diferenças selecionadas, entre diferentes tipos de cidadãos. Cidadão torna-se, assim, um *status* de privilégio, normalmente reforçado por adjetivos que demarcam sua oposição ao marginal – denominação abrangente a englobar todos aqueles menos aptos a serem tratados enquanto cidadãos.

### ***A cidade que não é minha: o (não) pertencimento na cidade neoliberal***

Não há espaço onde a separação entre a forma e a substância da cidadania possa ser observada com mais clareza do que nas grandes cidades modernas, em que o predomínio da lógica capitalista relegou ao plano dos privilégios o usufruto de direitos outrora universais.

Como Lefebvre (1999, p.26) nos mostra, a industrialização gerou um processo violento de urbanização, caracterizado pela explosão da cidade antiga, onde:

A realidade urbana, ao mesmo tempo amplificada e estilhaçada, perde os traços que a época anterior lhe atribuía: totalidade

orgânica, sentido de pertencer, imagem enaltecedora, espaço demarcado e dominado pelos esplendores monumentais. Ela se povoa com os signos do urbano na dissolução da urbanidade; torna-se estipulação, ordem repressiva, inscrição por sinais, códigos sumários de circulação (percursos) e de referência.

Através do urbanismo, as velhas reminiscências medievais foram apagadas e as cidades foram recriadas em função das necessidades de produção e consumo, condições centrais para a acumulação do capital. No bojo desse processo, a cidadania também foi redefinida: os loucos e vagabundos, corpos improdutivos, foram retirados do convívio social e confinados em instituições fechadas e isoladas; os pobres, incluídos apenas enquanto mão de obra produtiva, foram relegados às periferias distantes dos grandes centros e de áreas nobres, reservadas à elite. As grandes reformas urbanas marcaram, portanto, o nascimento das periferias urbanas modernas, que promovem tanto o distanciamento emocional de uma parte dos habitantes (especificamente os “grupos dominados”) da cidade, quanto dão início a um fenômeno de segregação de classe dentro do espaço urbano.

A cidade, assim, perde sua dimensão de obra coletiva, e transforma-se em produto, mercadoria a ser consumida, de modo que aqueles com mais capacidade de consumir têm mais direito de apropriá-la e utilizá-la de acordo com suas necessidades e seus desejos. Desse modo, no urbano apropriado pelo capital, o consumo se coloca como elemento definidor da relação com o espaço, que passa a ser mediada não mais pelo valor de uso, mas pelo valor de troca. O acesso à habitação de qualidade; à rede de transporte eficaz e moderna; ao lazer e à segurança, dentre outros serviços públicos essenciais como saúde e educação, desloca-se para a esfera privada e torna-se *privilégio* exclusivo daqueles que podem arcar com seus custos. Segundo Carlos (2007, p.115):

Nesta direção, o que dá conteúdo ao termo “cidadão” é a sua condição de consumidor, seja de mercadorias – sua casa perdeu o sentido do habitar quando se transforma ela própria em mercadoria, ao passo que áreas inteiras da cidade se transformam em reserva de valor –, seja de serviços públicos. Em uma sociedade

de consumo, a condição de cidadania só pode se realizar, tendo como conteúdo a realização do indivíduo enquanto consumidor e é assim que o direito à vida se transforma.

O processo de privatização de direitos e, conseqüentemente, de transformação da cidadania, se aprofundou no fim dos anos 1980, com a reestruturação global do capitalismo e a ascensão do neoliberalismo, a doutrina econômico-política que enaltece as virtudes das forças de mercado irrestritas e o rápido encolhimento do Estado. Fortalecido pela crise econômica internacional que assolou o mundo nos anos 1970, gerando altas taxas de desemprego e inflação, o neoliberalismo suplantou o keynesianismo e se enraizou nas políticas nacionais através de programas de ajustes avançados pelo FMI e pelo Banco Mundial a partir da década de 1980 – que tiveram profundas conseqüências estruturais e materiais.

Pautado pela ideia de que o mercado é mais racional e eficiente na prestação de serviços do que o setor público, o neoliberalismo reduziu a participação estatal na economia em nome de uma agenda de privatizações, livre comércio e flexibilização de direitos – o que gerou níveis devastadores de desemprego e trabalho inseguro e precário para a mão de obra ativa (Brenner & Theodore, 2002; Brown, 2016; Hurrell & Woods, 2009; Soares, 2000).

Além disso, o recuo do Estado se refletiu na alteração dos sistemas de proteção social através de sua redução ou reestruturação – o que, na prática, se traduziu na redução do crescimento dos gastos públicos sociais, na introdução de mecanismos de gestão inspirados nos modelos empresariais, na mudança no padrão de benefícios e na maior participação de serviços privados (Alspater, 2003; Cortez, 2008). Como conseqüência, as responsabilidades do Estado pela proteção social, especialmente dos mais vulneráveis, foram reduzidas (ou extinguidas) em favor do capital privado e da transferência desse ônus para os cidadãos. Como Sassen pontua, a ampliação das formas de acumulação de riqueza geradas nessa nova fase do capitalismo avançado tornou “mais radical a condição da pobreza” (2014, p.147).

Wacquant (1993) ecoa Sassen e enxerga, na esteira dessas mudanças, a consolidação de um novo regime de pobreza urbana, cujas características podem ser observadas, em graus variados, em todas as sociedades

avançadas. Essa nova pobreza se caracteriza pelo desemprego crônico ou pela inserção precária no mercado de trabalho através de ocupações de baixa remuneração e sem direitos, agravada pela impossibilidade de se recorrer às formas tradicionais de seguro social e assistência pública que poderiam superar ou, ao menos, remediar as dificuldades enfrentadas.

O neoliberalismo, assim, redefine os limites da marginalidade e da precariedade. As margens passam a ser ocupadas por aqueles incapazes de atender às demandas por consumo e passam a onerar o Estado com demandas por políticas públicas. Como nos diz Bauman (2005, p.53), os novos marginais

[numa sociedade de consumidores] são os consumidores falhos – pessoas carentes do dinheiro que lhes permitiria ampliar a capacidade do mercado consumidor, e que criam um novo tipo de demanda a que a indústria de consumo, orientada para o lucro, não pode responder nem colonizar de maneira lucrativa. Os consumidores são os principais ativos da sociedade de consumo, enquanto os consumidores falhos são os seus passivos mais irritantes e custosos. A população excedente é mais uma variedade de refugio humano.

Para Wacquant (2014), embora sua incapacidade de retribuir ou contribuir para a sociedade de consumo conceda a eles um baixo valor social, é sua identificação como um fardo para os recursos já escassos do Estado que faz com que seus direitos à sociedade sejam desafiados e seu *status* como marginais seja legitimado e institucionalizado. Desse modo, desempregados, dependentes do estado de bem-estar social, trabalhadores de baixa remuneração, migrantes nacionais pobres, entre outros, tornam-se um problema a demandar soluções. É nesse contexto que o paradigma da proteção dá lugar à penalização como forma de gestão da marginalidade urbana, pautada por uma política penal expansiva direcionada para esse grupo e por uma substituição do *welfare* pelo *workfare*, “através da qual a assistência se torna condicional, orientando as pessoas para o emprego degradado” (ibid., p.146).

A partir de 2008, o processo de precarização das classes marginais dá um passo além com a incorporação da agenda neoliberal à governança

municipal na esteira da crise econômica que se iniciou nos Estados Unidos e teve impactos em diferentes economias do mundo. Sob o argumento da necessidade de se reequilibrar as contas públicas e devolver competitividade econômica às cidades, (re)produzem-se, em nível local, os ditames da redução da esfera pública em nome da iniciativa privada, o que se traduz na produção local de uma política de austeridade através da redução ou do congelamento de gastos sociais, da privatização de espaços e serviços sociais outrora gratuitos ou mais acessíveis e de outras soluções pró-mercado que aprofundam ainda mais o desmonte do estado de bem-estar social.

A retração da esfera pública em todas as escalas de governo a favor do (pre)domínio do mercado onera, desproporcionalmente, as camadas mais vulneráveis, população redundante, nas palavras de Bauman, impossibilitadas de arcar com os custos de acesso a serviços outrora fornecidos pela esfera governamental e privadas de direitos sob a retórica da flexibilização. Na era da globalização, portanto, embora a retórica dos direitos tenha ganho força e popularidade, a realidade é marcada por uma retração inédita, em que a capacidade de acessá-los e/ou mantê-los tem se restringido a frações cada vez mais restritas da sociedade. Segundo Standing (2014, p.13, grifo acrescentado):

Esta é a primeira vez na história em que o Estado retira sistematicamente direitos aos seus próprios cidadãos. Há cada vez mais pessoas – e não apenas migrantes – a ser transformadas em *denizens* limitadas no alcance e no aprofundamento dos respectivos direitos cívicos, culturais, sociais, políticos e econômicos. É-lhes, cada vez mais, negado aquilo a que Hannah Arendt chamou “o direito a ter direitos”, e que constitui a essência da verdadeira cidadania.

A tendência dos estudos sobre refugiados em privilegiar a escala nacional e, conseqüentemente, reproduzir a concepção idealizada de cidadania impede observar como sua inserção no meio urbano é indissociável desse contexto mais amplo. Tratá-los como um grupo à parte embaça os pontos de contato cada vez mais frequentes que os aproxima de outros grupos às margens da sociedade frente ao avanço das políticas de austeridade no bojo da governança neoliberal. Sugere-se, assim, que sua condição estrangeira pode ser um fator agravante,

mas não responde exclusivamente pelos obstáculos que enfrentam em sua integração às cidades. A crise dos refugiados, no contexto urbano, é indissociável da crise do estado de bem-estar social, na qual direitos e serviços são transformados em recursos escassos a serem disputados pelos mais pobres.

Assim, aos migrantes, em geral, e refugiados, em particular, tradicionalmente associados à limitação de direitos dentro da concepção tradicional de cidadania, se somam nacionais marcados pela perda de direitos supostamente inalienáveis – o que mancha, na prática, a distinção entre cidadãos e *não cidadãos*, de modo que hoje seria melhor pensar a “cidadania como um *continuum*, com muitas pessoas tendo uma gama mais limitada de direitos do que outras, sem qualquer simples dicotomia entre cidadão e não cidadão” (Standing, 2014, p.8). São, como nos diz Sassen (2014, p.39), os expulsos pela nova economia global, seja de seus territórios, seja “de projetos de vida e de meios de sobrevivência, de um pertencimento à sociedade, e do contrato social que está no centro da democracia liberal”.

Nessa sociedade burocrática do consumo dirigido, como Lefebvre acidamente caracterizou, a posse de um *status* legal, na prática, traduz-se cada vez menos como acesso irrestrito a direitos. Insistir na obtenção da cidadania como resposta-chave para a solução da questão do refúgio é ignorar a crescente camada de indivíduos que, apesar de carregarem consigo o título de cidadãos, são estrangeiros em sua própria terra (Sennet, 2018). Nessa leitura, a condição estrangeira não se resume apenas à condição de *não cidadão*, mas engloba todos aqueles que não atendem às exigências de consumo postas como condição para pertencer. Como sintetiza Fernandes (2013), esses grupos sociais, historicamente identificados como inúteis, marginais e descartáveis, agora compartilham uma identidade comum como parte de um processo global de marginalização resultante de novas concentrações de poder e riqueza.

Embora tais processos tenham ocorrido paralelamente a uma redução da regulação estatal, os Estados têm desempenhado simultaneamente um papel mais intrusivo na gestão dos pobres. Os desafios políticos associados à expansão desses grupos estão alinhados com as estratégias adotadas pelos governos para controlar as novas

classes perigosas (ibid.). Decorre disso o crescente enclausuramento socioespacial dessa população redundante, que visa a contê-los nas áreas distantes da cidade que funcionam, nessa perspectiva, como *lixões* para os resíduos da sociedade capitalista (Cheshire & Zappia, 2015). É nesse sentido que corpos marginais têm sido relegados a espaços marginais, que “se caracterizam por fortes segregações sociais e raciais, por um acesso desigual aos recursos materiais disponíveis na cidade, pela ausência de um sistema formal de gestão do espaço e por violências cotidianas” (Dias, 2015, p.305).

Essas zonas funcionam como *lixões* para os resíduos da sociedade e atualizam a concepção do gueto ao atenderem à função de encapsular a pobreza, a marginalidade e todos os problemas sociais decorrentes. A contenção, portanto, é vista como elemento central para a preservação da pureza das áreas nobres da cidade e de seus habitantes. Seja diretamente, através de políticas públicas, ou indiretamente, pelo alto custo do acesso à moradia, a população residual é expulsa para os lugares onde as pessoas com os meios para tal evitam, tornando-os bairros de último recurso e a primeira escolha para aqueles que não têm alternativa.

Aesses lugares, Wacquant (2014; 2016) dão nome de *hiperguetos*, bairros urbanos contemporâneos que funcionam como locais de confinamento para os residentes mais pobres – subempregados, desempregados, beneficiários das políticas sociais, criminosos, refugiados, migrantes não documentados, entre outros – e que abrigam, particularmente, os afrodescendentes. São produto tanto de uma segregação de classe e de raça quanto das políticas governamentais de desconstrução do estado de bem-estar social e de abandono de certas áreas urbanas. Por abrigarem as frações estigmatizadas e supérfluas da sociedade e contarem com escasso ou nenhum investimento público, são vistos como símbolos de todos os males das cidades. Como consequência, seus habitantes são alvos de estigmatização territorial, que os desqualifica e, muitas vezes, os criminaliza (ibid.).

Relegados aos espaços marginais, são lembrados de sua condição *estrangeira* sempre que insistem em participar dos espaços privilegiados da cidade, onde sua presença irrompe como ruptura à ordem e seus corpos surgem como elementos estranhos. A lógica do gueto se mantém, mesmo quando saem das zonas periféricas e se instalam no *coração* da cidade: as áreas onde deitam raízes são consideradas

degradadas (e degradantes), perigosas e um foco de criminalidade e outras mazelas sociais que ameaçam *contaminar* a região como um todo. Generaliza-se, portanto, uma cultura de medo que legitima o controle histórico desses outros e dos espaços associados a eles em prol da preservação da integridade dos cidadãos *de verdade*.

O paralelo entre os aparatos de segurança, que nas cidades resguardam os condomínios e áreas nobres e, nos países do Norte, as fronteiras nacionais, torna-se inevitável: ambos visam a resguardar o conforto e o bem-estar dos cidadãos plenos, protegendo-os da presença, entendida como invasão, dos corpos estrangeiros/estranhos que insistem em se mover das regiões desfavorecidas rumo às abastadas. Em ambas, o ato soberano está embutido na definição de *insiders* em oposição aos *outsiders* que, no contexto internacional, assumem a figura dos migrantes pobres e, no plano doméstico, abrangem também cidadãos de segunda classe. Freire (2015) nos oferece uma reflexão sobre a lógica securitária que perpassa os condomínios fechados e que, sugiro, poderia ser estendida para pensar a preservação do espaço nacional. Nos diz ela:

A necessidade do enclave fortificado surge dessas definições de perfis hipotéticos, que não precisam estar fundamentadas em fatos, e sim no consenso da prioridade conferida coletivamente à segurança pessoal ou condominial (ou nacional). (...) Por esse motivo, pertencer a uma humanidade comum cercada por grades e cadeados reais e tecnológicos (senhas, câmeras etc.) pressupõe também colocar, entre si e o restante da cidade (e do mundo), muros virtuais vistos como meio de não ser contagiado pelas áreas violentas. Ignorar tópicos ameaçadores de sua gramática (“direitos humanos” ou “violência urbana”, por exemplo) aparece como um recurso de evitação viabilizador da tranquilidade (ibid., p.366).

A proliferação de barreiras físicas, tanto no contexto nacional quanto no contexto local, busca garantir a separação e a exclusão dos que são considerados socialmente inferiores, impondo uma lógica fundada na vigilância e no distanciamento. Assim, os condomínios fortificados protegidos por guardas armados e câmeras de controle podem ser lidos como a tradução local dos controles nacionais de fronteiras que são anunciados

como meios para resguardar a integridade de territórios puros, da presença incômoda e, principalmente, ameaçadora de corpos estrangeiros. Uma cidade de muros é indissociável de um mundo de muros.

Em ambos os casos, a construção de aparatos de segurança é acompanhada pela criminalização do outro e de suas diferenças, como forma de garantir a segregação dos corpos indesejáveis. Replica-se, em nível local, a mesma retórica que, em nível nacional, tem garantido o aprofundamento de medidas contra estrangeiros, especialmente a partir da década de 1990. Ambas baseiam-se na existência de um espaço homogêneo habitado por iguais cuja integridade cultural, econômica e física é ameaçada pela invasão de estrangeiros, com seus valores e costumes bárbaros. A clássica noção de choque de civilizações, assim, é ressignificada em escala local – como Caldeira (2000, p.265) deixa entrever em sua análise sobre condomínios fechados:

O novo conceito de moradia articula cinco elementos básicos: segurança, isolamento, homogeneidade social, equipamentos e serviços. A imagem que confere o maior *status* é a da residência enclausurada, fortificada e isolada, um ambiente seguro no qual se pode viver com pessoas percebidas como iguais. Os anúncios apresentam a imagem de ilhas para as quais se pode retornar todos os dias para escapar da cidade e encontrar um mundo exclusivo de prazeres entre iguais. Os enclaves são, portanto, opostos à cidade, representada como um mundo deteriorado no qual não há apenas poluição e barulho, mas, o que é mais importante, confusão e mistura, isto é, heterogeneidade social.

O encontro das diferenças, traço inerente ao urbano, surge, portanto, como ameaça a ser combatida. Frente aos riscos representados pela presença do outro, estrangeiro, ainda que cidadão, criam-se espaços homogêneos, onde se busca a redução da imprevisibilidade a partir tanto do aprofundamento de aparatos de vigilância, quanto da eliminação das diferenças em prol da criação de uma comunidade de iguais. Condomínios fechados, shoppings centers e todos os outros representantes de enclaves fortificados e protegidos são frutos do mesmo processo e demarcam o deslocamento da vida social para ambientes

controlados e vigiados que esvaziam o espaço público e põem fim ao caráter lúdico da vida urbana celebrado por Lefebvre.

A esse processo Bauman (2009, p.53) dá o nome de mixofobia, ou medo de se misturar, que, em suas palavras:

Não passa da difusa e muito previsível reação à impressionante e exasperadora variedade de tipos humanos e de estilos de vida que se podem encontrar nas ruas das cidades contemporâneas e mesmo na mais “comum” (ou seja, não protegida por espaços vedados) das zonas residenciais. Uma vez que a multiforme e plurilinguística cultura do ambiente urbano na era da globalização se impõe – e, ao que tudo indica, tende a aumentar –, as tensões derivadas da “estrangeiridade” incômoda e desorientadora desse cenário acabarão, provavelmente, por favorecer as tendências segregacionistas.

Os muros que se proliferam ao redor do mundo revelam, de forma literal, aqueles que estão sendo deixados de fora da cidadania capitalista consumista. A ascensão dos enclaves fechados como redutos de proteção contra a invasão bárbara daqueles provenientes dos espaços *contaminados* e *caóticos* reproduz, no urbano, a divisão moral que reparte, em nível internacional, territórios e seus habitantes em gradações distintas do usufruto de direitos. Delineiam-se, assim, dois grupos distintos e bem definidos. De um lado, os cidadãos de bem, constituindo uma humanidade comum, um *nós* ameaçado pela presença *deles*, grupo heterogêneo composto por todos aqueles que se encontram às margens da ordem neoliberal e, portanto, menos dignos de serem assistidos por direitos de qualquer espécie, sejam os atrelados à cidadania, sejam os atrelados à condição humana (da qual, como bárbaros, não usufruem).

Como Balibar (2002) pontua, essas fronteiras não são fixas, mas mudam e se deslocam em momentos históricos particulares – e com essas mudanças emergem diferentes noções de pertencimento. Tempos de crise política, econômica e social são mais favoráveis para o aprofundamento das barreiras entre pessoas e territórios e, conseqüentemente, para restrições às possibilidades de pertencer. Em tempos dominados pela retórica de *crise permanente* e pela precarização

da vida, essas possibilidades têm se restringido a um número cada vez menor de indivíduos, como veremos a seguir.

### ***O peso dos outros em tempos de precarização da vida***

Em um contexto de propalada escassez de recursos, a austeridade e seus efeitos têm provocado a erosão da solidariedade em prol do aprofundamento da rivalidade entre grupos sociais. Ou, evocando Sennet (2018), o peso dos *outros* tem se tornado insuportável. A incerteza do futuro, a fragilidade da posição social e a insegurança da existência vivenciadas pela maior parte da população hoje transformam a competição em norma e estimulam a busca por responsáveis *próximos* – aqueles que devem ser eliminados para que se possa retornar aos padrões de vida de outrora (Bauman, 2009). Situações desse tipo transformam-se facilmente em incitações à segregação-exclusão que recaem, especialmente, sobre aqueles que já vivem às margens da sociedade. É nesse sentido que o fortalecimento dos discursos de ódio, refletidos no crescimento dos movimentos de extrema-direita no mundo, hoje, não pode ser dissociado do estado de precarização das condições de vida promovidas pelo domínio neoliberal.

Como nos fala Brown (2016), a emancipação do indivíduo das regulações estatais, proclamada pela ideologia neoliberal como forma de liberdade, o subordinou a uma dupla responsabilidade e, conseqüentemente, a uma dupla vulnerabilidade. Na ausência do Estado-provedor, o indivíduo tornou-se responsável por prover suas próprias condições de existência. Além disso, na condição de cidadão responsável, tornou-se sujeito a ser sacrificado em nome das necessidades econômicas da nação.

A noção de sacrifício, imanente ao exercício do poder soberano, é atualizada (Foucault, 1980). As guerras, outrora travadas em nome de reis e, a partir do século XIX, das nações, hoje são travadas em nome da produtividade e do crescimento econômico nacional (Brown, 2016). Não se trata mais de exigir aos súditos que empunhem armas em campos de batalha, mas que aceitem os sacrifícios de seus direitos e de suas necessidades em nome das necessidades do capital. De acordo com

Brown (2016, p.12), o cidadão neoliberal plenamente responsabilizado não precisa arriscar estoicamente sua vida no campo de batalha, apenas suportar sem reclamar o desemprego, o subemprego ou o emprego eterno (consequência da demolição dos sistemas de aposentadoria).

Ao contrário das suas versões anteriores, o patriotismo do tipo neoliberal não se inscreve no signo do político, mas no signo da economia. A nação não surge como uma organização política, mas como uma grande empresa da qual seus cidadãos fazem parte como membros de uma equipe/time. Nesse viés, todos os reveses amargos são entendidos não como escolhas políticas, mas como decisões de negócios em nome da sobrevivência da firma e de seus funcionários. Não há, portanto, o ideal de formação de um corpo social coletivo inerente aos movimentos fascistas – o que iria no sentido contrário dos preceitos (neo)liberais e da valorização do indivíduo. Mesmo assim, como Brown (ibid.) pontua, a racionalidade neoliberal atual espelha, cada vez mais, elementos fascistas.

A convergência se explicita na valorização do produtivismo e no sacrifício por um bem maior no qual todos estão integrados, mas do qual ninguém deve esperar nenhum benefício pessoal. Explicita-se também na crescente desvalorização da política, do público, dos intelectuais, de todos os propósitos coletivos e solidariedades outras que não sejam as nacionais. E, no que nos interessa, acrescento a essa lista a perseguição aos *outros*, corpos indesejáveis – elemento que marcou, de forma indelével, os regimes fascistas pelas consequências nefastas geradas ao longo do século XX.

Standing, em seu livro de 2011, já alertava para a existência de elementos filofascistas incorporados por essa nova classe surgida no bojo das reformas neoliberais, a que chama de *precariado*. Se o modelo de desenvolvimento fordista-keynesiano oferecia à classe trabalhadora estabilidade no emprego e direitos assegurados, o modelo neoliberal e sua agenda de enxugamento do Estado e da flexibilização do trabalho condenam o precariado a viver em insegurança e instabilidade crônicas ao destituí-lo:

Das garantias sociais relativas ao vínculo empregatício, à segurança no emprego, à segurança no trabalho, às formas de reprodução das qualificações, à segurança da renda e à falta de representação

política. (Em suma,) tudo aquilo que configurou a robustez da cidadania salarial fordista na Europa e nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial e que estaria sendo negado à geração dos filhos dos *baby boomers* (Braga, 2014, p.39).

O precariado vê minguar as ofertas de empregos formais e estáveis em prol da multiplicação de vagas frágeis e sazonais, seja no campo informal, por contratos temporários, agências de emprego e, principalmente, no autoemprego – dos quais os aplicativos de transporte são o exemplo mais significativo. Nessas novas formas de trabalho, a dupla vulnerabilidade da qual nos fala Brown se explicita. Por um lado, o trabalhador encontra-se parcialmente, quando não integralmente, desassistido – destituído de direitos trabalhistas, agora relegados à esfera dos benefícios, e responsável por arcar com custos que até então eram responsabilidade do contratante. Por outro lado, o sacrifício exige cargas horárias mais amplas e demandas que extrapolam o período laboral remunerado, as quais devem ser atendidas em nome tanto da saúde econômica da empresa e, conseqüentemente, da nação, quanto da valorização do empregado junto ao empregador – elemento importante para a manutenção do emprego em tempos de vínculos frágeis e para a obtenção de (algum) direito agora convertido em benefício.

A deterioração das condições de vida e a condenação a uma trajetória laboral instável e frustrante tornam essa classe um terreno fértil para as soluções autoritárias e iniciativas populistas avançadas, principalmente, por grupos de extrema-direita. Esses grupos se utilizam da capacidade de *abstratificação* do capitalismo, da qual Lefebvre nos fala, responsável por gerar uma dominação sem sujeito (Lefebvre 1999, 2001). Assim, a submissão da vida às necessidades do capital surge como dado natural de modo que as mazelas decorrentes não são entendidas como inerentes à estrutura produtiva dominante, mas canalizadas para elementos materiais concretos, elencados como responsáveis por discursos populistas. É nesse contexto que ganha força a perseguição a minorias e a grupos marginais.

Como revela Weitz (2003), os eventos mais trágicos do século passado tiveram como força motriz a mobilização de ódios raciais em contextos de crises econômicas. A Europa devastada do pós

Primeira Guerra Mundial serviu de cenário ideal para o surgimento de movimentos pautados em projetos utópicos de cunho racial, que pregavam o extermínio da diversidade étnica e cultural através da mobilização popular e do uso da violência como formas de construir sociedades puras e perfeitas, livres de mazelas sociais.

Atualmente, em tempos marcados pelo signo de uma crise econômica permanente, essa estratégia é novamente mobilizada e revela seu forte apoio popular. O inimigo, hoje, adquire feições claras: são as minorias, em geral, supostamente beneficiadas por políticas sociais avançadas nas últimas décadas pelos governos no poder – o que explica a ascensão de todos aqueles que se vendem como *outsiders*, não pertencentes ao *establishment* político. O precariado, desprotegido e inseguro, abre-se para os discursos que imputam às minorias parte da culpa pelas condições de insegurança física e social em que vivem. Em uma jogada estratégica, a responsabilização de minorias personifica as causas do mal-estar social generalizado. Sua transformação em bodes expiatórios retira a responsabilidade das macroestruturas político-econômicas e a joga sobre elas.

Hochschild (2016) ajuda a compreender essa realidade. Estudando o crescimento do ideário de extrema-direita nos Estados Unidos, que culminou na eleição de Donald Trump à presidência, a autora conviveu com pessoas e famílias de classe média norte-americana, que, nos últimos anos, viram o sonho de alcançar os valores atrelados ao emprego estável – como casa própria, carro e plano de aposentadoria – minguar frente à realidade marcada por empregos instáveis, mal pagos e sem perspectivas de carreira.

Como revela o estudo, o declínio do sonho americano não é atribuído, por esses indivíduos, à agenda neoliberal, mas às minorias que, nos últimos anos, teriam usufruído de vantagens desproporcionais através de políticas sociais afirmativas, avançadas especialmente no governo de Barack Obama. Assim, na fila rumo ao progresso, mulheres, negros, imigrantes e refugiados surgem como fura-filas, cuja subida ocorreu à custa dos esforços e do dinheiro do *legítimo* cidadão norte-americano, homem, branco e cristão – cada vez mais assolado pela sensação de estar sendo, literalmente, passado para trás em uma clara inversão de valores em que se privilegia uma minoria em detrimento da maioria.

Embora focada nos Estados Unidos, a análise de Hochschild (2016) permite compreender como a manipulação estratégica desse universo de temores em um contexto de precarização e empobrecimento social tem dado força à ascensão de movimentos políticos e sociais conservadores que remontam a períodos sombrios de nossa história – e que reforçam o alerta de Brown. Como Gibney realça (2001), em tempos de grande ansiedade, as comunidades políticas tendem a se tornar locais menos tolerantes, mais insulares. Os muros e as cercas que se proliferam em escala recorde no mundo, seja entre países, seja entre territórios das cidades, talvez sejam a manifestação mais visível e concreta desse movimento. Eles recuperam um ideal nostálgico de espaços constituídos por uma comunidade de iguais, imunes às ameaças externas e governados apenas em função dos interesses de seus habitantes *legítimos* (Brown, 2010).

Esse breve apanhado revela como refugiados, no imaginário político e popular, se unem a outros grupos cujo crescimento é visto como ocorrendo em prejuízo dos *verdadeiros* cidadãos nacionais. Desse modo, grande parte da resistência à sua presença não pode ser explicada apenas à luz de sua condição, mas deve ser entendida como um desdobramento da busca por bodes expiatórios que expliquem o mal-estar de uma sociedade assolada pela sensação de permanente escassez, em que a crise econômica não se manifesta mais em períodos isolados, mas torna-se um dado da realidade, penetrando e a permeando na vida cotidiana. Nessa caçada, grupos de cidadãos tradicionalmente excluídos também se tornam alvos e se veem cada vez mais distantes das promessas universais da cidadania liberal.

\*\*\*

As cidades globais inspiram leituras otimistas sobre a ampliação dos limites da cidadania. A formação de uma rede transnacional a interligá-las a partir dos fluxos permanentes de bens, serviços e pessoas revela que o Estado-nação não figura mais como escala central à vida política. A elite móvel em permanente movimento, símbolo dessa (hiper)conectividade em rede, expõe os limites da ordem nacional das coisas e atualiza a noção kantiana do cosmopolitismo. Sua facilidade de se mover de um lugar a outro e de uma cultura a outra coloca em xeque a noção de pertencimento enraizado e inspira leituras sobre a consolidação de uma cidadania urbana cosmopolita.

O otimismo não se mostra infundado, mas precipitado. A cidadania cosmopolita pode ser uma realidade, mas o concreto e arame que dão forma a muros e cercas ao redor do mundo nos lembram da realidade daqueles condenados a ser locais. Enquanto para uns a realidade é marcada por permanente fluidez, para outros, é atravessada pela concretude das fronteiras – como nos revela a vivência de refugiados no meio urbano.

As cidades têm constituído espaços fundamentais para a reafirmação da ordem nacional das coisas. Nos espaços da cidade, as ideias prevalentes sobre pertencimento, refúgio e soberania implícitos nas políticas e práticas estatais se materializam e permeiam a vida cotidiana de refugiados. O (crescente) controle sobre as fronteiras externas se traduz, em nível local, na multiplicação de fronteiras sociais que delimitam os termos e as possibilidades do refúgio.

O espraiamento dos aparatos de controle por diferentes espaços, atores e instituições aprofunda ainda mais as experiências de marginalização e exclusão, e revela que, mais do que espaços de ressonância, as cidades podem criar suas próprias barreiras ao refúgio. Detenções ilegais, batidas policiais nos espaços diários, paradas frequentes para verificação de *status*, entre outras práticas locais de controle migratório, ameaçam seus direitos mais básicos e revelam a produção dos espaços de exceção na vida cotidiana desses indivíduos, que surgem tornando-os vidas indignas de usufruírem das mesmas condições que os *nativos*.

Longe do que possa sugerir a reprodução de um modelo idealizado de cidadania, a produção de vidas indignas não se resume aos refugiados, porém. A leitura dicotômica a equivaler cidadãos e *não cidadãos* ao usufruto e ausência de direitos, respectivamente, impede que se perceba a transformação, cada vez mais ampla, de *citizens* em *denizens*: pessoas com direitos restritos, vivendo em grande parte às margens de uma sociedade de *níveis diferenciados*, cujo topo é ocupado por uma elite plutocrática, cosmopolita. Na cidade produzida sob o signo do capital, todos os cidadãos são iguais – mas alguns são mais iguais do que os outros.

Refugiados e cidadãos de segunda classe se aproximam, assim, na sua condição de estrangeiros, definida não pela ausência de cidadania, mas pela ausência de direitos. São os expulsos pela nova ordem econômica global (Sassen, 2014); os *urban outcasts*, produzidos pelas

políticas de austeridade nacionais e locais; os *denizens*, gerados pela desregulação e pelo domínio do capital financeiro (Standing, 2014); população redundante, “pessoas incapazes de responder às tentações do mercado consumidor porque lhes faltam os recursos necessários, pessoas incapazes de serem ‘indivíduos livres’ de acordo com o senso de ‘liberdade’ como definido em termos de escolha do consumidor” (Bauman, 1997, p.14).

Sua exclusão social se traduz em exclusão espacial: como refugio da terra, são contidos, direta ou indiretamente, nas regiões periféricas da cidade – carentes de recursos e investimentos, funcionam como depósitos dos resíduos sociais e os isolam do convívio com o cidadão de primeira categoria. Sua presença, fora desses guetos involuntários, só é tolerada enquanto visitantes temporários, prestadores de serviços. É, afinal, nessa superficialidade dos contatos que a máscara da civilidade se sustenta: a tolerância à presença do *outro* necessita da garantia de que, ao final do dia, os muros e aparatos de segurança irão mantê-los longe, preservando a pureza dessas comunidades de iguais – representada nos espaços pasteurizados dos shoppings e condomínios fechados.

As experiências de insulamento se aprofundam à medida que se aprofunda a precarização da vida. O peso dos outros, como define Sennet (2018), se torna insuportável frente a um contexto de austeridade, em que a competição por recursos escassos dá a tônica das relações. A mutação da classe média em *precariado* corrói a solidariedade e instiga a nostalgia por um passado idealizado, marcado por espaços nacionais e urbanos livres da presença de corpos indesejados. Afinal, em sua leitura, teria sido a insistência desses, em se mover das margens físicas e simbólicas, do mundo ou da cidade, a razão de seu ocaso.

A repartição moral do território e da cidadania traça, assim, fronteiras biopolíticas entre cidadãos de primeira categoria e *estrangeiros*. Agrupados sob essa categoria, refugiados e subcidadãos surgem como vidas de menor valor, submetidas, portanto, a regimes marcados pela retração plena ou parcial dos direitos em todas as suas formas. Como nos lembra Benjamin (1987), sua realidade nos ensina que o estado de exceção que julgamos viver é, na verdade, regra geral para os oprimidos.

Por fim, cabe ressaltar que não se pretende aqui sugerir a escolha de uma visão em detrimento da outra. Não é possível se compreender

o processo de inserção dos refugiados no meio urbano sem atentar para seu *status* legal. Como vimos, o Estado se materializa e se aprofunda nos espaços da cidade, (re)produzindo, em nível local, as exclusões atreladas às noções cristalizadas de cidadania e pertencimento nacional. Por outro lado, esse processo de inserção não pode ser dissociado de um contexto social mais amplo, marcados por políticas de austeridade e redução de direitos e oportunidades. O que se propõe, portanto, é uma leitura interseccional, que revele como diferentes elementos se combinam na produção da exclusão e da marginalidade que maculam as fronteiras teoricamente bem delimitadas entre refugiados e cidadãos de segunda classe, transformando-os em corpos *policidados*, aos quais é negada a possibilidade de pertencer à cidade e de participar da vida da cidade em condições de igualdade aos cidadãos genuínos. Essa leitura, portanto, revela as limitações do binarismo clássico cidadão/não cidadão, inclusão/exclusão e apresenta as nuances da cidadania, permeada por diferentes graus de inclusão.

No capítulo a seguir, seguindo Lefebvre, veremos como as cidades não são apenas espaços de policiamento: seus espaços são também o lugar da realização de uma cidadania fundamentada no valor de uso que traz em seu cerne a necessidade do habitar. Assim, através de apropriações não programadas, de reivindicações e de lutas, refugiados e demais grupos *marginais* lutam pelo próprio direito à realização da vida, produzindo um pertencimento que nega a cidadania enquanto mercadoria e que avança, mesmo diante das desigualdades profundas que fundamentam a produção das cidades neoliberais.

## ENTRE A ARTE DO CONTORNAMENTO E A POLÍTICA DO PROTESTO: O URBANO COMO ESPAÇO DE RESISTÊNCIA(S)

Nos últimos anos, a questão sobre quem tem o direito a ter direitos se tornou ainda mais central. Em grande parte do mundo, o acesso à cidadania plena tem se estreitado, gerando diferentes graus de inclusão que colocam em xeque a promessa de universalidade dos direitos. As marcas desse processo se manifestam no meio urbano. Em seus espaços, os não cidadãos, tradicionalmente alijados das benesses da cidadania, se unem a grupos historicamente marginalizados que, embora oficialmente incluídos, estão impedidos de praticar plenamente sua cidadania; e a uma massa crescente de cidadãos recém-marginalizados, atingidos pela erosão dos direitos econômicos, sociais, políticos e legais engendrados no bojo das políticas de austeridade.

Nesse contexto, a divisão clara e supostamente bem-demarcada entre cidadãos e não cidadãos se dilui na medida em que ambos se aproximam em sua condição marginal. Mais do que situados em um campo ou em outro, os indivíduos distribuem-se por um amplo *continuum* de marginalidade – que coloca suas vidas em uma escala inferior à dos cidadãos genuínos (Turner, 2016).

Este processo, no entanto, não se dá de forma unilateral, sem resistências. Se no capítulo 4 analisamos como os sujeitos e os espaços marginais são constituídos, veremos, ao longo deste capítulo, como a produção da marginalidade traz em si também possibilidades para o avanço de formas alternativas de cidadania que contestam os modelos entrincheirados de dominação e privilégio dominante nas mais diversas sociedades ao redor do mundo (Holston, 2009). Em outras palavras, lançaremos luz sobre como o sujeito marginal(izado) reivindica seu direito a ter direitos no e através do espaço de formas diferentes e, muitas vezes, ambíguas (Maestri & Hughes, 2017).

O papel do espaço urbano na produção de sujeitos marginais tem sido largamente discutido na literatura, especialmente nos estudos urbanos críticos que versam sobre a produção de guetos, enclaves fortificados e (re)produção de fronteiras sociais (Caldeira, 2000; Harvey, 1973; Wacquant, 2008; Wilson, 1987). Se os trabalhos analisados no capítulo anterior ampliam a compreensão sobre as estratégias e os mecanismos de controle e regulação através dos quais se nega a certos corpos a possibilidade de pertencimento e de participação nas cidades modernas, é necessário se atentar para as formas como aqueles às margens mobilizam conexões, estratégias e adaptações que lhes permitem habitá-las em condições melhores do que aquelas impostas pelas forças locais e (inter)nacionais que os segregam e excluem (Holston, 2009, p.249). Estar às margens, portanto, não oblitera sua agência política através da qual redefinem os limites da cidadania e constituem-se como sujeitos de (certos) direitos.

Essa leitura corrobora a concepção lefebvriana do urbano como um espaço constituído pela tensão dialética entre a dominação, de um lado, e a apropriação do outro – ou, evocando Rancière, entre o policiamento e a politização. Se o urbano tem sido historicamente um espaço de processos de exclusão e discriminação em nome da manutenção da ordem e do controle social, tem também abrigado práticas cotidianas habilitadas pelos sujeitos marginais através das quais contestam os regimes dominantes de cidadania desigual que são mobilizados para segregá-los. A política, assim, sempre emerge como uma interrupção – uma ruptura que habilita o inesperado ao contestar aquilo que é *dado* (Darling, 2013, p.82).

Como Holston (2009) sintetiza: as cidades modernas são, assim, um espaço de colisão entre as forças de exploração e despossessão, por um lado, e, por outro, de práticas variadas que fazem emergir novas subjetividades políticas através das quais se reivindicam novas formas de cidadania e justiça social. Deste conjunto, enfatizamos desde os *atos políticos menores* – práticas cotidianas que se dão principalmente no campo informal e que afloram das fissuras da ordem consolidada – até formas de contestação mais organizadas, representadas por movimentos sociais e articulações políticas. Enfatizamos, também, a solidariedade que nasce da proximidade física viabilizada pelos espaços da cidade,

“onde os corpos se congregam” (Butler, 2018, p.117), e que podem dar origem a novas identidades e novas normas (Bauder, 2016).

Não se trata de romantizar as dificuldades e adversidades enfrentadas por aqueles às margens. Não é possível ignorar o poder do mecanismo governamental que os mantém às margens e sufoca, muitas vezes de forma violenta, as tentativas de contestação às exclusões. Não é possível, mais ainda, desconsiderar como estes processos se sustentam em um crescente apoio popular que se aprofunda frente à corrosão da solidariedade e à mixofobia que avançam nas sociedades modernas. A multiplicação dos enclaves fortificados e de grupos de cidadãos justos coloca em xeque a leitura da cidade como um ambiente protetor ou progressivo. No caso dos não cidadãos, em geral, especialmente migrantes irregulares e refugiados, há ainda mais um contratempo: as possibilidades de engajamento político são muito menores do que aquelas reservadas aos cidadãos, ainda que de *segunda classe*, já que são muitas vezes estritamente negadas ou acompanhadas de punições como a deportação ou a perda de proteção (Darling, 2016).

Trata-se, porém, de mostrar como a despeito da existência de todas as forças contrárias, de dificuldades e de particularidades, permanece uma força criativa que desafia, quando não redefine, os limites e os constrangimentos vigentes. Assim, mais do que vítimas a demandar soluções, os sujeitos marginais, sob esse prisma, surgem como sujeitos políticos, capazes de produzir diferentes modos de viver e pertencer que, se não apontam em direção à construção de uma nova sociedade, ao menos revelam a irredutibilidade da esfera do vivido aos ímpetos totalizantes da ordem concebida – e explicitam o potencial do urbano enquanto espaço político.

Nas seções a seguir, enfatizaremos as diferentes maneiras através das quais refugiados articulam uma reivindicação à subjetividade política e (re)criam a cidadania. Estas práticas surgem como interrupções à ordem concebida, à partilha do sensível, na medida em que os *dados* da situação são colocados em questão. Não construiremos, porém, um estudo isolado que oblitere o contexto maior que os envolve. Como no capítulo 4, evidenciaremos os pontos de contato e as estratégias comuns que aproximam esse grupo dos outros grupos marginalizados em sua luta pelo direito à cidade e pelo direito a ter direitos.

## Atos de Cidadania e o Direito à Cidade

Se o urbano é o espaço das coações, Lefebvre (1999; 2001) nos lembra que nele repousam igualmente as sementes da revolução. Das ações cotidianas e dos espaços de sociabilidade espontânea, argumenta, surgem novas práticas e possibilidades de apropriação e transformação da cidade em completo desacordo à ordem hegemônica. Para enxergá-las, porém, é necessário superar os campos cegos, despojando-se de velhos conceitos e percebendo as sementes das mudanças plantadas por novos atores, por práticas e lugares (Lefebvre, 2001).

Parte desse campo cego se constitui pela questão dos refugiados urbanos. Se as estratégias de policiamento são uma dimensão essencial das vivências de refugiados no meio urbano, resumi-las a essa dimensão é fornecer um quadro incompleto. Não se trata de relativizar os efeitos do aparato estatal na vida desses indivíduos – reais e concretos, como evidenciamos no capítulo anterior. Mas iluminar a questão, mostrando como os espaços da cidade têm funcionado como plataforma para processos que não apenas os de regulação, administração e controle. Como sugerem Uitermark & Nicholls (2014), o urbano é constituído pela tensão inexorável entre o papel de policiamento das cidades e seu potencial para politização – entendido como a possibilidade de subversão e transformação da ordem hegemônica. A compreensão dessa ambivalência permite avançar para uma leitura mais nuançada do processo de inserção de refugiados no meio urbano: leitura que reconhece que as cidades, ao mesmo tempo para que ressoam e aprofundam o regime hegemônico de cidadania estadocêntrica, também abrigam processos que o desafiam (Holston, 2007, 2009; Isin, 2000, 2002).

Isso não é simplesmente um fenômeno recente. Ao longo da história, as cidades têm sido espaços políticos onde vários grupos excluídos e marginalizados da cidadania moderna têm requerido demandas por reconhecimento através da mobilização dos recursos urbanos. Como resume Isin (2000, p.1), por meio delas, as mulheres têm lutado para expandir seus direitos de cidadania e direitos sociais como acesso a salários iguais e direito a uma cidade segura; gays têm lutado para reivindicar direitos que já são extensivos a casais heterossexuais; imigrantes têm lutado por naturalização e direitos políticos; e vários outros grupos têm lutado para se tornarem cidadãos plenamente funcionais.

“A política não só acontece no espaço, mas emerge dele” argumentam Uitermark & Nicholls (2014, p.20). Como vimos no capítulo 3, a possibilidade de contestação à ordem hegemônica, ou *concebida*, em termos lefebvrianos, não é exclusiva do espaço urbano, mas ganha tonalidades específicas graças às condições socioespaciais cruciais existentes nas cidades. Como nos mostram Maestri & Hughes (2017), na medida em que propiciam novos encontros, os espaços urbanos facilitam ativamente as oportunidades para a visibilização de causas; o surgimento de redes de solidariedade e o estabelecimento de alianças com movimentos urbanos. Em tempos de cidades globais, interconectadas, esse potencial se amplia e se estende a outros territórios, criando redes transnacionais de solidariedade e de engajamento em prol das pautas de grupos marginais locais. Além disso, seus espaços abrigam práticas cotidianas pleiteadas pelos grupos marginalizados, muitas vezes informais, que contestam ou, ao menos, resistem às estratégias de controle e exclusão.

As cidades, portanto, viabilizam a emergência de novas subjetividades políticas através das apropriações, dos atos ordinários, encontros e das solidariedades que se processam em seus espaços e que redefinem as concepções estadocêntricas de pertencimento e direitos. Neste sentido, “tornam-se o local e a substância não apenas das incertezas da cidadania moderna, mas também de suas formas emergentes” (Holston, 2007, p.23).

As práticas não autorizadas/não previstas revelam que a cidadania, apesar de se tornar um meio cada vez mais eficaz de controlar populações em um ambiente globalizado, também traz consigo possibilidades alternativas (e disruptivas) que redefinem as compreensões cristalizadas sobre quem é um cidadão pleno e sobre quais direitos lhe são devidos. Desafiam, assim, sua definição e codificação institucional e revelam sua contingência – longe de ser fixa e imutável, é constantemente contestável e controversa. Segundo Nyers (2015), nessa perspectiva, a cidadania extrapola sua dimensão de ferramenta de governança e exclusão para se (re)afirmar como importante identidade através da qual as lutas progressivas são habilitadas e performadas.

Essa compreensão permite atentar para o potencial disruptivo que o urbano traz consigo, invisível às ciências em geral por conta do

*campo cego* – que se manifesta no enfoque excessivo da literatura sobre a dimensão policial a qual, segundo Isin (2008, p.20):

Valoriza a rotina em vez da ruptura, a ordem em detrimento da desordem e o hábito em detrimento do desvio (...). Parece que descrever ou explicar as rotinas pelas quais os humanos ordenam suas relações sociais e políticas é mais importante que suas rupturas. O foco predominante tornou-se o modo pelo qual as pessoas se comportam e rotinizam certos hábitos em seus corpos, desenvolvem certos comportamentos e seguem certas regras. Parece que as ciências sociais em geral e o pensamento social e político estão orientados para o entendimento de ordens e práticas e suas condições de possibilidade. Há um sentido em que o pensamento social e político é realmente orientado para o modo como os seres humanos se comportam de maneira rotinizada e ritualizada.

Buscando enfatizar o papel da ruptura na constituição tanto da subjetividade política quanto da própria cidadania, Isin (2008) desenvolve o conceito de “atos de cidadania” – através do qual visa a explorar “as maneiras pelas quais a cidadania é criada de novo – não necessariamente em uma forma legal institucionalizada, mas em uma forma política que contesta a ordem institucional existente” (Aradau et al., 2010, p.957). Concentrar-se em atos de cidadania é, então, “focar naqueles momentos em que, independentemente do *status* e da substância, os sujeitos se constituem como cidadãos – ou aqueles para quem o direito de ter direitos é devido” (ibid., p.18).

A partir desses atos, indivíduos e grupos reivindicam sua subjetividade política, através da qual contestam os mecanismos de regulação social, política e econômica que lhes atribuem posições sociais e espaciais hierarquicamente inferiores no corpo social. Segundo Darling (2014), é esse pressuposto disruptivo que liga a noção de atos de cidadania a uma política de dissenso nos termos de Rancière, pois ambos enfocam aquilo que desestabiliza a prática, a conduta, a disciplina, a rotina – em suma, o *habitus*, que sustenta a ordem social e legal vigente (Isin, 2009, p.379).

O *habitus*, conceito que Isin (2008) pega emprestado de Bourdieu, se refere aos modos de pensamento e conduta que são internalizados e corporificados durante um período de tempo relativamente longo. Sua incorporação ao estudo da cidadania revela que, longe de ser apenas um *status* legal herdado, a cidadania é também aprendida e cultivada através de práticas e instituições que lhe dão sustentação e que são relativamente duradouras. É neste sentido que muitos estudiosos agora diferenciam a cidadania formal da cidadania substantiva e consideram esta última a condição de possibilidade da primeira (ibid.).

Pensar a dimensão *prática* da cidadania evidencia como os sujeitos sem parte – não cidadãos ou cidadãos de segunda classe agem como cidadãos a despeito do *status* formal, colocando em xeque as definições institucionais e oficiais de cidadania que os exclui e os segrega. Sobre este ponto, nos diz Isin (2008, p.18):

Quem pode esquecer o boicote aos ônibus de Montgomery em 1955, quando os chamados negros (*negroes*) alegaram que poderiam sentar-se em qualquer lugar que quisessem no ônibus? Quem pode esquecer a greve de fome encenada pela sufragista britânica Marion Wallace Dunlop na prisão de Holloway em 1909, em protesto contra a recusa do *status* de presa política? Esses atos momentâneos exigiam a convocação de coragem, bravura, indignação ou retidão para romper com o *habitus*. Sem tais rupturas criativas, é impossível imaginar a transformação social ou entender como os sujeitos se tornam cidadãos como reivindicadores de justiça, direitos e responsabilidades. Assim, a diferença entre *habitus* e atos não é apenas de temporalidade, mas é também uma diferença qualitativa – que quebra o *habitus* criativamente.

Em outras palavras, essa conceituação revelou-se frutífera por iluminar as diferentes formas pelas quais as populações, que são privadas de direitos pelos Estados em que residem e estão *fora da política* em qualquer sentido normativo, são capazes de agir de modo a permitir que se constituam como sujeitos políticos mesmo sob condições extremas de subjugação. Os atos de cidadania, assim, constituem atores que reivindicam e afirmam direitos e obrigações a despeito dos impedimentos

engendrados pela ordem social e legal vigente – transformando-os em cidadãos ativistas, aos quais se opõem os cidadãos ativos que, segundo Isin (2012, p.148 apud Darling, 2016, p.186):

São aqueles sujeitos políticos que se tornam ativados através de roteiros, que visam a cultivar condutas que são conducentes a estratégias articuladas por autoridades governamentais. Os cidadãos ativistas buscam implacavelmente possibilidades de escrever novos *scripts*.

A metáfora do roteiro mobilizada por Isin enriquece a compreensão sobre como os *cidadãos ativos* atuam em roteiros já escritos e participam de cenas que já foram criadas enquanto os *cidadãos ativistas* lançam mão de uma gama de estratégias criativas para assumir papéis não previstos e reescrever cenas em desacordo com o roteiro original (Darling, 2016). Desse modo, os cidadãos ativistas que os atos produzem não são seres reconhecidos *a priori* pelas leis e instituições vigentes – o que não os impede de performar papéis e comportamentos que lhes são formalmente negados (Isin, 2008). Além disso, os atos de cidadania não precisam ser fundamentados em lei ou promulgados em nome da lei. Assim (ibid., p.36):

Nós definimos atos de cidadania como aqueles atos que transformam formas (orientações, estratégias, tecnologias) e modos (cidadãos, estranhos, forasteiros, estrangeiros) de ser políticos trazendo novos atores como cidadãos ativistas (reivindicadores de direitos e responsabilidades) através da criação de novos espaços e escalas de luta.

O destaque à criação de novos espaços de luta através de práticas que fogem à ordem hegemônica aproxima os atos de cidadania da concepção lefebvriana de Direito à Cidade e sua ênfase na potência criativa do *vivido* que extrapola e subverte o *concebido*. Como vimos no capítulo 3, Lefebvre visa a recuperar o potencial disruptivo do urbano, pensando as práticas cotidianas avançadas por seus habitantes que desafiam a lógica discriminatória e segregatória da cidade produzida pelo e para o capital, gerando um urbano fragmentado e hierarquizado,

marcado pela expulsão para as margens da sociedade e da cidade de todos aqueles que *não têm parte* na ordem *concebida*.

Nessa perspectiva, o Direito à Cidade, como define Isin (2000), constitui o direito a reivindicar *presença* na cidade e se baseia não na posse de um *status* formal e nem no predomínio do *valor de troca*, mas no *uso* que seus habitantes fazem de seus espaços através de suas apropriações e interações cotidianas. Aproxima-se, assim, dos *atos de cidadania* na medida em que aponta uma redefinição da cidadania, entendida não como pertencimento formal em uma organização política, muito menos ao Estado-nação, mas “como uma prática de articulação, reivindicação e renovação dos direitos dos grupos no e através da apropriação e da criação dos espaços na cidade” (Isin, 2002, p.314).

Ao repensar possibilidades de redefinição do *político*, ambos trazem uma dimensão *política* muito mais subversiva do que a mera reivindicação de direitos dentro da estrutura vigente. Embora seja uma faceta importante e frequentemente presente nas pautas dos grupos às margens da cidadania plena, o Direito à Cidade e os atos de cidadania buscam pensar os caminhos que apontam a construção de novos modelos de pertencimento e participação política que não sejam orientados pelas coordenadas atuais.

O potencial transformador tanto dos atos de cidadania quanto do direito à cidade não significa, no entanto, que somente atos e práticas revolucionários, *stricto sensu*, constituem o caminho a construção de uma nova ordem. Darling (2014) critica a tendência de se desconsiderar o potencial político das formas de contestação e cidadania informal em prol dos atos profundamente radicais. Segundo ele:

Tal foco em atos radicais é claro na política de Žižek (1999, 2008), mas menos no trabalho de Rancière (2010), para quem o potencial do dissenso não precisa estar ligado a um momento revolucionário. De fato, como afirma Rancière: “Eu não sou um pensador do evento, do surgimento, mas sim da emancipação como algo com sua própria tradição, com uma história que não é apenas composta de grandes feitos notáveis, mas também do esforço para criar formas do comum diferentes das oferecidas” (Agamben et al., 2011,

p. 79-80). É essa articulação *menos marcante da politização* que busco privilegiar a fim de considerar como a politização pode ser explorada sem recorrer a um enquadramento revolucionário.

A política surge, assim, não de grandes gestos políticos ou através das vias institucionais, mas da abertura de interstícios dentro da ordem policial que permitem novos modos de percepção e ação. Os atos prosaicos podem, portanto, constituir formas poderosas de interrupção política, através das quais são construídas novas formas de se pensar (e praticar) o pertencimento e o acesso a direitos.

Esse ponto é particularmente importante para pensarmos a realidade de não cidadãos, especialmente refugiados. As possibilidades de politização desse grupo são mais restritas, permeadas pela ameaça da deportação e, no que toca ao refúgio especialmente, da perda da proteção legal conferida pelo Estado de acolhida ou do indeferimento de sua solicitação de refúgio. Os atos menores de resistência, longe de serem ineficazes e ilusórios, são fundamentais para que manejem nas brechas da estrutura de poder e construam seu pertencimento. A partir deles, os refugiados atuam como atores políticos, a despeito dos constrangimentos que lhes são impostos. Como Darling (2014) pontua, esses atos são políticos em um sentido disruptivo, mas não são as interrupções revolucionárias que muitos teóricos buscam como catalisadores de futuros democráticos alternativos. A seguir, ampliaremos este ponto, enfocando o campo da informalidade como dimensão crucial da contestação à ordem e a suas exclusões.

## **A informalidade e a arte do contornamento nas fronteiras da cidade**

O fim da cidade fordista provocou a implosão do edifício conceitual no qual se sustentavam os estudos da questão urbana (Telles, 2010). A dualidade estática que definia e dividia o mundo urbano-industrial em polos bem demarcados – centro e periferia, trabalho e moradia, produção e reprodução – é reconfigurada a partir do acirramento da globalização. A revolução tecnológica, a desregulamentação da

economia, a reconfiguração do Estado e dos serviços sociais modificam as realidades urbanas em ritmo acelerado.

A cidade se torna ponto de chegada e partida dos processos transnacionais. A concepção estática de outrora dá lugar a uma realidade fluida, marcada pela liquidez das relações e atravessada por fluxos de bens e pessoas. As fronteiras bem delimitadas se embaralham – os pares opostos se interpenetram, de tal modo que é impossível demarcar seus limites. Consolida-se, assim, uma zona cinzenta de indiferenciação entre o legal e o ilegal, o direito e a força, a norma e a exceção (Telles, 2010).

Os velhos parâmetros pelos quais se pensava a cidade e suas questões tornaram-se obsoletos. Os estudos urbanos abrem-se para novos conceitos capazes de apreender essa nova realidade heterogênea, fragmentada e em constante mutação das metrópoles contemporâneas. É neste contexto que o estudo da informalidade urbana ganha uma nova dimensão.

Como Roy (2005) indica, a abordagem do tema nas pesquisas acadêmicas e discussões políticas pautava-se por dois enquadramentos principais. De um lado, enfocava-se a *crise*, leitura na qual a informalidade é vista como prática de subsistência avançada exclusivamente pelos mais pobres; do outro, o *heroísmo*, leitura na qual surge como “resposta espontânea e criativa do povo à incapacidade do Estado de satisfazer as necessidades básicas das massas empobrecidas”.

Embora pareçam apontar para direções opostas, ambas, para Roy (2005), compartilham de um pressuposto central equivocado: veem a informalidade como fundamentalmente separada da formalidade. Hall e Pfeiffer (2000, p.129 apud Roy, 2005, p.148), autores da primeira vertente, argumentam que os pobres urbanos do ano 2000 “construíram sua própria cidade sem qualquer referência a todo o aparato burocrático de planejamento e controle na cidade formal vizinha”. De Soto (2000 apud Roy, 2005, p.148), autor da segunda vertente, vê o setor informal como isolado do setor formal “por meio de um *apartheid legal*, com os pobres incapazes de negociar seus ativos no sistema formal de transações capitalistas”.

Contra essa leitura dicotômica estática de dois setores, Roy (2005) sugere uma compreensão que perceba a inexorabilidade entre ambos. A autora recorre ao paradoxo da soberania, destacado por Agamben

a partir dos escritos de Carl Schmitt sobre o estado de exceção, para evidenciar que, em sua leitura, a informalidade não é entendida como um objeto de regulação pelo Estado, mas como um próprio produto do Estado. Em suas palavras (2009b, p.10) “a informalidade não é um conjunto de atividades não reguladas que se colocam para além do alcance do planejamento; em vez disso, é o próprio planejamento que inscreve o informal designando algumas atividades como autorizadas enquanto outras como não autorizadas”.

Sua crítica se dirige principalmente à questão das muitas construções urbanas que de alguma forma violam as leis de planejamento ou construção, mas que são formalizadas, enquanto outras, como as favelas, são declaradas ilegais. Em suas palavras (2005, p.150), “isso deixa aparente que a legalização dos sistemas de propriedades informais não é somente uma questão burocrática ou técnica, mas sim uma complexa *luta política*”.

A noção da (in)formalidade como *luta política* é fundamental por dois motivos principais. Em primeiro lugar, destaca que os processos de definição dos limites da ordem não se detêm apenas às práticas formais de regulação, mas envolvem também práticas informais de interpretação, de *know-how* e de descrição (Darling, 2016). Em segundo lugar, porque evidencia que estes processos não se dão de forma unilateral, mas são acompanhados por uma negociação permanente com outros atores e com instituições em campo.

Assim, a compreensão de Roy (2005) se soma a outras abordagens que enfocam a dimensão *política* da informalidade que, segundo Gonçalves et al. (2018, p.18):

Remete-nos também aos aspectos políticos da própria definição variável dos seus contornos. Dependendo dos grupos envolvidos, certas práticas podem ou não ser associadas à informalidade ou serem socialmente legitimadas mesmo apresentando alguma forma de irregularidade jurídica. Ora, como define Ananya Roy (2011, p.233), a informalidade urbana é um dispositivo heurístico que revela os arranjos urbanos entre legal e ilegal, legítimo e ilegítimo, autorizado e não autorizado. A definição do que seria informal é variável e inconstante, bem como permeada de interesses e decisões muitas vezes arbitrárias.

A abordagem política da informalidade, como o trecho acima explicita, permite que se repensem as fronteiras não em termos de oposição binária, mas de maneira mais fluida e com contornos amplamente variáveis determinados através de negociações entre as diferenças forças em campo (ibid.).

Aproxima-se, desse modo, da noção da *antropologia das margens* proposta por Veena Das & Deborah Poole (2004), que apontam a contingência do processo de construção da ordem formal capitaneada pelo Estado. Ao contrário do que a teologia política europeia nos faz pressupor, dizem as autoras, o poder categorizador e ordenador estatal não é absoluto e determinante mas, sim – como revela a análise daqueles localizados nas margens do Estado –, atravessado por um poderoso campo de disputa no qual as categorias e os limites formais são feitos e refeitos pelos atores sociais de maneiras imprevisíveis.

Nesse sentido, através da análise de processos *invisíveis* em detrimento dos processos *oficiais e visíveis* (Gonçalves et al., 2018), as autoras propõem ser possível:

[...] Distanciarmo-nos da arraigada imagem do Estado como uma forma administrativa racionalizada de organização política que se torna enfraquecida ou menos plenamente articulada ao longo de suas margens territoriais ou sociais. Ao invés, disso, pedimos aos participantes do seminário para refletir sobre como as práticas e políticas da vida nessas áreas moldavam as práticas políticas, regulatórias e disciplinares que constituem, de algum modo, essa coisa que chamamos de *Estado* (Das & Poole, 2004, p. 3).

O Estado, assim, é sempre um projeto incompleto cujo aparato regulatório é retrabalhado nas práticas e políticas informais que se dão às margens. Nestes espaços de criatividade e invenção, os manuais e as legislações são redesenhados pelos próprios *funcionários governamentais*, que estão na ponta do processo de ordenamento, e pelos *habitantes* em um processo de permanente negociação (Bachtold, 2016). Desse modo, o poder estatal não surge como bloco monolítico, coeso e homogêneo, mas eivado de disputas e contradições que lhe abrem fissuras usadas como espaços de negociação por aqueles às margens.

Foucault, a partir de seu conceito de *ilegalismo*, realçou esses campos de disputa e negociação inerentes ao exercício prático do poder que “remete a um *jogo* em torno da legalidade e da ilegalidade efetivamente praticadas” (Fonseca, 2002, p.132). Pensando especificamente no sistema punitivo erigido para punir as práticas ilegais, Foucault refuta sua suposta neutralidade e declara que, em seu funcionamento prático:

A punição não obedeceria (...) a um sistema lógico-dedutivo abstrato, puramente formal, que correlacionaria crime e castigo. A punição, ao invés disto, deve ser entendida no contexto de um jogo múltiplo de interesses e forças, em que muitas vezes legalidade e ilegalidade não se opõem no plano efetivo das práticas sociais aceitas (id., p.133).

Telles & Hirata (2010) recuperam a noção de ilegalismo para revelar como as demarcações entre a ordem e seu avesso, entre a lei e o extralegal são constantemente deslocadas, feitas e refeitas pelos campos de disputa, por relações de força e jogos de poder que se processam nas práticas urbanas. Segundo os autores (id., p.41, grifo acrescentado), o ilegalismo permite romper o binarismo entre legalidade/ilegalidade e atentar para o modo como os “*jogos de poder* se configuram nesses espaços, para a distribuição diferenciada dos controles e, em torno deles, para os agenciamentos práticos que se curvam ou escapam aos dispositivos de poder implicados nessas categorias e codificações”.

O urbano, assim, está envolto em uma ampla malha de ilegalismos tecida através de práticas e fluxos urbanos os mais diversos e prosaicos possíveis (De Lucca, 2011, p.181). Ecoando Das & Poole, Telles & Hirata (2010), evocam a necessidade de se etnografar as históricas minúsculas de vidas infames para atentar para o fato de como, em sua vida cotidiana, esses indivíduos viram e dobram a cidade pelo avesso em suas “normas, códigos e regulamentações formais” (De Lucca, 2011, p.182). Em suas palavras:

Nesses pontos em que a presença do Estado afeta as vidas e formas de vida, circunscreve-se um campo de práticas no qual os sujeitos fazem (e elaboram) a experiência da lei, da autoridade, da ordem e seu inverso, em interação com outros modos de

regulação ancorados nas condições práticas da vida social (cf. Das & Poole, 2004). Os indivíduos também transitam entre o dentro e o fora do Estado, maquinam artifícios nas fronteiras incertas do legal e do ilegal, negociam regras, limites, protocolos, agenciam contracondutas em função das condições concretas de vida, em seus imperativos de sobrevivência, necessidades de segurança, sentidos de ordem e justiça.

Sua leitura não resvala na romantização das margens que abordamos no início deste capítulo: sem negar os mecanismos de controle e contenção, dominantes no urbano de hoje, ressalta como estão prenhes de fissuras nas quais homens e mulheres *mediocres* manejam cotidianamente. Essa *arte do contornamento*, termo que pega emprestado de Marion Fresia (2005) em seu estudo sobre os percursos inusitados de jovens refugiados nas fronteiras do Senegal e da Mauritânia, permite entrever que “entre a morte matada e a pobreza cativa dos dispositivos gestionários não há o vazio sugerido pelas noções correntes de exclusão social. Há todo um mundo social tecido nesses terrenos incertos nas fronteiras porosas do legal e ilegal, do lícito e ilícito” (Telles & Hirata, 2007, p.188).

A observação das *mobilidades laterais* desses tais personagens urbanos que transitam nas *dobras* da cidade explicita uma *arte do contornamento* – ou, como Telles & Hirata (2010, p.40) pontuam em bom português, a arte da *viração* tão comum à nossa cultura – em que usam de astúcias e artifícios para lidar com as figuras de autoridade, negociar acertos e alianças, tecer lealdades e garantir acordos que lhes permitam “lidar com as circunstâncias movediças nestes espaços fronteiriços” (id., p.45).

### ***Informalidade, Refúgio e a Política Tática***

O aporte teórico relacionado ao estudo da informalidade enriquece o olhar sobre as lutas cotidianas e comuns levadas adiante por imigrantes, em geral, e refugiados frente à estrutura de policiamento. A *arte do contornamento* lança luz sobre os atos rotineiros de subversão que escapam ao radar da perspectiva dominante de ação política. Ao se focar exclusivamente nos atos radicalmente transformadores ou nos

movimentos articulados e coordenados, esta perspectiva negligencia as formas diárias pelas quais aqueles que *não têm parte* dobram, retorcem e ressignificam a letra da lei.

Sendo não cidadãos, imigrantes e refugiados são particularmente excluídos da esfera da ação política. Como resume Nyers (2010, p.129), os não cidadãos:

Não apenas carecem do conjunto total de direitos de cidadãos, mas também a eles é negada a oportunidade de se expressar politicamente. Seu banimento do político, além disso, não é só meramente o resultado de leis internacionais e nacionais que proíbem (ou tornam arriscado) para refugiados e não cidadãos agir politicamente.

Nessas condições, refugiados descobrem, nas pequenas subversões diárias, uma valiosa forma de resistência que lhes permite criar espaços de resistência e luta sem ativar a profunda rede de mecanismos regulatórios que lhes nega a possibilidade de engajamento político. Afinal, quando “se corre o risco de deportação” e “se encontra sozinho e sem proteção”, diz May (2010, p.32 apud Darling, 2014, p.83), “é melhor manejar nas fissuras sociais mais do que confrontar abertamente as forças opressoras”.

A informalidade, portanto, nos permite investigar os aspectos clandestinos da migração e encontra mundos sociais vibrantes, dinâmicos, inventivos e criativos em formação. A política, assim, não se afirma somente nos grandes momentos revolucionários, mas nos pequenos atos rotineiros que subvertem ou *interrompem* a ordem policial. Tais interrupções são, na visão de Rancière (1996, p.139), momentos sempre específicos, “locais e ocasionais”, nos quais a ordem é desafiada e sua contingência é revelada. Em suas palavras, uma política de emancipação:

Existe sob a forma da interrupção de um tempo normal ou talvez também de uma fenda, de uma ilha ou oásis que se faz dentro do tecido normal das relações sociais. Trata-se de um oásis não só de resistência, mas também de autonomia, de criação de vidas autônomas em relação à lógica dominante (Rancière, 2018, n.p.).

Dentro da noção de criação de vidas autônomas a partir das brechas no tecido das relações, Nyers (2015) e Turner (2016) mobilizam a ideia de *rotas de fuga*. “Diferentemente do enfoque tradicional negativo e reativo de ‘escapar de’ (...) é visto como uma prática positivamente produtiva que é geradora de novas formas de estar no mundo” (Nyers, 2015, p.29). Em outras palavras, esse viés realça as experiências cotidianas de *interrupção* que abrem novos caminhos para as jornadas de vida dos migrantes e refugiados. E também destaca as estratégias sutis – e fora do radar da política –, criativas e construtivas que recusam o alinhamento com as coordenadas dominantes da ordem.

Tentativas de desenvolver contatos para empregos, moradia, saúde; as respostas afetivas que os migrantes têm à sua *denigração* e exploração; sua experiência de seus espaços vividos, de trabalho, das ruas, daqueles que encontram, com quem se relacionam. É dentro da rica densidade de suas vidas – vidas que são feitas por eles – que as rotas de fuga são encontradas e atravessadas (ibid., p.30).

Esse olhar corrobora a afirmação de Lefebvre (1999; 2001) de que a revolução não repousa (somente) sobre a ação de grandes movimentos coordenados e planejados, mas, sim, nas práticas cotidianas, nas pequenas ações materializadas por indivíduos ordinários em sua interação com as estratégias das forças dominantes. Esses *atos políticos menores* podem ser lidos na chave da diferenciação entre estratégia e tática proposta por Michel de Certeau em seu livro *A invenção do cotidiano* (2009).

Para o pensador francês, as estratégias se referem aos modos governamentais e institucionais – trata-se, assim, de movimentos planejados e previamente calculados que definem as funções e o uso dos espaços. A tática, por sua vez, é a arte do fraco, levada a cabo pelo indivíduo que navega à sua maneira através das estruturas planejadas, criando atalhos não previstos e rotas inesperadas. São, em suma, as pequenas manobras do dia a dia, capazes de subverter de maneira silenciosa os sistemas disciplinares a partir das quais o fraco tira “partido das forças que lhe são estranhas” (ibid., p. 46).

No embate com as forças dominantes, as táticas permitem aos indivíduos ordinários contornarem a desigualdade de forças e desafiá-las. Sem romper

com a estrutura, esses indivíduos manejam em suas brechas, resistindo à conformação e à obediência. Transpondo esse quadro teórico-conceitual para o campo de estudos sobre o refúgio e o urbano, realça-se a *política tática* imperceptível através da qual criam condições de sobrevivência em ambientes cada vez mais resistentes à sua presença (Moulin & Thomaz, 2016).

Como pontua Darling (2016), o enfoque excessivo dado pela literatura sobre refúgio às estratégias de policiamento fornece um quadro incompleto, no qual a estrutura de governança surge como um bloco monolítico e coeso a cujas imposições e ordens refugiados passivamente se conformam. Porém, como a perspectiva da informalidade realça, o poder estrutural é um domínio fragmentado de autoridades múltiplas e concorrentes. No caso dos refugiados urbanos, se o espraiamento das tarefas de policiamento e administração cria uma série de obstáculos, aqui já delineados, produz, por outro lado, janelas de oportunidades decorrentes da fragmentação e da incompletude geradas nos (des) encontros dessas múltiplas autoridades (Darling, 2016). Manejando nessas fissuras, refugiados “alteram as práticas de controle, punição, repressão, bem como as categorizações jurídico-policiais que comandam seus modos de tipificação” (Telles, 2009, p.171). Nas palavras de Darling (id., grifo acrescentado):

Podemos considerar como as variadas formas de gestão, fornecimento e classificação que o ACNUR observa em relação aos refugiados urbanos – que inclui o Estado-nação, diferentes autoridades urbanas, diferentes agências e ONGs e o próprio ACNUR – produzem um contexto de negociabilidade, fragmentação e a incompletude de qualquer forma de autoridade soberana. Uma preocupação com a informalidade urbana evidencia a natureza necessariamente limitada das reivindicações soberanas de autoridade. Em vez de um script de policiamento da cidade, o que surge, na prática, são negociações que ocorrem na tentativa de governar através de distinções entre os sistemas formal e informal. Esta realidade mais confusa abre a possibilidade de compromissos pragmáticos, de tentativas imperfeitas e incompletas de governança, e de aberturas para a diferença.

Esse olhar corrobora a incompletude do Estado apontada por Das & Poole (2004), cuja pretensão de domínio total está sempre ameaçada pelas facetas da natureza humana que escapam ao controle estatal. Desse modo, o que surge dessa compreensão é um relato não sobre a imposição de autoridade e controle sobre esses indivíduos, mas um processo de negociação entre as estratégias de policiamento da ordem concebida e as táticas que fazem parte da ordem do vivido. A partir dessas *astúcias sutis e artes de fazer*, como define Certeau (2009), ou da inteligência prática – que combina senso de oportunidade e a arte do contornamento das situações difíceis (Telles & Hirata, 2007, p.179) –, se abre um espaço de subversões e contestações, ainda que diluído no cotidiano.

O estudo de Ong (1996) sobre a inserção de imigrantes asiáticos na sociedade norte-americana ilustra como as políticas táticas se concretizam no plano do *vivido*. A autora realça que, a despeito de toda a estrutura estatal de disciplina, controle e administração voltada, em última instância, para a (con)formação de cidadãos ideais, os imigrantes definiam seu pertencimento em seus próprios termos. Neste sentido, demonstra como a participação e a conversão de refugiados cambojanos aos valores das igrejas mórmons não se deram por imposição estatal ou por uma política deliberada de assimilação, mas em função de uma escolha tática dos próprios refugiados, que viam, nesta ligação, a chave para ascenderem socialmente ou para se afastarem de elementos tradicionais de sua cultura. Mais do que a conversão plena à cultura local, portanto, havia uma mobilização tática dos elementos culturais que os ajudavam a operar melhor no meio urbano em que estavam inseridos.

Facundo (2014), em seu estudo com refugiados colombianos no Brasil, nos fornece mais um exemplo dessa política tática como facilitadora do processo de inserção na sociedade de acolhida. Ecoando Malkki (1996), Facundo mostra como o refúgio não se detém exclusivamente a traços objetivos, mas é permeado por uma série de expectativas e crenças consolidadas que, quando atendidas, atestam a genuidade da condição de refugiado. Sendo assim, para além da vulnerabilidade e da adoção de um comportamento submisso em agradecimento à dádiva do refúgio concedida pelo Estado, os refugiados colombianos, particularmente, são confrontados com a expectativa de se integrarem mais facilmente

à sociedade brasileira e obterem êxito econômico devido à (suposta) proximidade cultural entre ambos.

Nesse sentido, “os que persistem, que se submetem, os que com tão pouco conseguem sobreviver e os que sabem agradecer a generosidade da sociedade que os recebe” (ibid., p.284), e demonstram ser possuidores de uma *essência da brasilidade* (ibid., p.341), vão “integrando a categoria do refúgio e, particularmente, a do refúgio exitoso” (ibid., p.283). Cientes disso, alguns refugiados performavam *de modo exemplar* as expectativas em torno deles assim como as ações esperadas de cidadãos exemplares de modo a ganhar maior facilidade de trânsito e negociação junto aos agentes da extensa rede de proteção envolvida com a temática do refúgio no país, facilitando seu acesso à ajuda e aos serviços.

### ***A invisibilidade como forma de resistência em tempos hostis***

Para além do potencial disruptivo das pequenas práticas ordinárias, o estudo da informalidade também coloca em xeque a tradição política centrada nas *políticas de visibilidade* (Darling, 2014; Nyers, 2015). De fato, como veremos a seguir, a visibilidade, entendida como a capacidade das pessoas de ver e ouvir atos desafiantes, é um elemento central às lutas dos movimentos sociais e suas causas. Hannah Arendt (1989, p.189) realça a importância da fala visível e sonora na esfera pública quando ela diz: “É com palavras e atos, que nos inserimos no mundo humano (...) a vida sem discurso e sem ação (...) deixa de ser uma vida humana, uma vez que já não é vivida entre os homens”. Não à toa, como pontua Nyers (2015, p.29):

O objetivo dos movimentos sociais migrantes tem sido conseguir várias formas de visibilidade, de modo a “sair das sombras” e entrar na vida pública; ter direitos e personalidade reconhecidos na lei e pela sociedade; ter voz política e voz na vida cívica e cotidiana, para ser incluído, aceito e integrado.

No entanto, a visibilidade pode atuar como uma faca de dois gumes. Em um contexto em que vigoram condições hostis a certos grupos sociais, cria-se um ambiente inseguro para sua fala ou presença. Nesse

sentido, alguns indivíduos escolhem a invisibilidade como uma forma de resistência aos perigos e ameaças. Essa percepção sugere que, embora a visibilização seja uma forma eficaz de resistência e subversão, a escolha pela invisibilidade não necessariamente denota submissão ou conformação, mas uma forma de resistência. Segundo Lollar (2015, p.305), nesses casos:

Ocorrências de invisibilidade estratégica podem ser mais prevalentes em pessoas já marginalizadas por uma cultura dominante. A característica distintiva da invisibilidade estratégica é a percepção da escolha que é expressa pela pessoa que está sob o radar, que reconhece as restrições do sistema, mas exerce sua agência ao ocultar sua identidade verdadeira ou tornar sua presença física invisível. É uma forma temporária de existência que resiste à autoridade dominante da situação, criando segurança em um momento de vulnerabilidade.

No caso dos refugiados, diante da hipervisibilização de sua presença – construída nas notícias e na esfera política que anunciam ondas sem precedentes, recordes de fluxos e invasão incontrolável –, o recurso à invisibilidade tem se relevado uma ferramenta importante. Como resposta a ambientes cada vez menos hospitaleiros, em que são rotulados como criminosos, ilegais, e usurpadores de direitos, optam, conscientemente, por se tornarem invisíveis para diminuir os riscos de serem detectados assim como para diminuir as respostas punitivas que se seguem (Rojas-Wiesner & DeVargas, 2014, p.10). Nesse contexto, buscam evitar a detecção de sua presença, escondendo sua real condição, adotando uma identidade fictícia ou mantendo um perfil econômico e social muito baixo na esperança de que sua presença não seja percebida (Kibreab, 1999, p.391).

Se a invisibilidade pode ter um caráter negativo – quando é imposta pela estrutura governamental de modo a negar a estes indivíduos a possibilidade de participar da vida pública –, pode ser também como um ato de desafio e resistência, mobilizado nas situações em que se percebe que a dissimulação da identidade poderá facilitar inúmeras atividades rotineiras da vida diária – evitando, por exemplo, o assédio por agentes de imigração, a perda de empregos, a incapacidade de viajar, de se engajar em atividades econômicas e manifestações de preconceito e hostilidade.

Young (2011), por exemplo, mostra como crianças solicitantes de refúgio, em escolas no Canadá, ocultavam sua condição como forma de se inserir nas atividades cotidianas em pé de igualdade com os demais colegas, evitando o isolamento e a estigmatização. Deixavam, assim, de ser os *outros*, e misturavam-se ao *nós*, assumindo o papel de cidadãos canadenses – muitas, inclusive, esforçavam-se no aprendizado da história e da cultura do país como forma de *performar* com mais veracidade sua cidadania (ibid.; Ong, 1996). Ao realizar as ações esperadas do modelo ideal(izado) de cidadãos canadenses, buscavam obter a adesão plena à comunidade, ou, pelo menos, uma aproximação de seus membros – construindo um pertencimento *de facto* a despeito da incerteza sobre seu reconhecimento *de jure*.

A invisibilidade também foi mobilizada como estratégia de sobrevivência pelos solicitantes sudaneses habitantes do Cairo, que tiveram seus pedidos negados (Grabska, 2006). Diante da grande marginalização a que os refugiados do Sudão estão sujeitos na cidade, o reconhecimento formal, na prática, trazia poucos benefícios reais: ainda que contassem com a autorização para permanência e proteção contra a deportação, conviviam com acesso limitado a direitos, atitudes xenofóbicas e discriminação racial. Diante dessa realidade, os casos negados optaram por diluir-se na grande massa de marginalizados da cidade, tornando-se invisíveis entre eles de modo a poder permanecer no país. Apesar das vulnerabilidades específicas a que estavam submetidos por sua condição irregular, usaram este espaço de invisibilidade para desenvolver suas próprias formas de sobrevivência, criando redes familiares e comunitárias de proteção e assistência em que compartilhavam informações sobre empregos, moradias, problemas de detenção, oportunidades de educação e outras questões que os afetavam (ibid., p.298); ou mesmo recorrendo ao mercado informal.

Sobre este último ponto, cabe uma observação importante: a inserção no mercado informal como meio de subsistência, especialmente para os *invisíveis*, também pode ser incluída no universo da *arte do contornamento*. Refugiados encontram barreiras adicionais à entrada no mercado de trabalho: desde barreiras legais, com a vigência de leis que os proíbem de trabalhar, passando por barreiras burocráticas, como a necessidade de documentos exclusivos, a inconsistência dos

empregadores e demais atores da sociedade civil na interpretação do direito dos refugiados ao trabalho, e, por fim, barreiras linguísticas e discriminações. No caso dos sudaneses no Cairo, a discriminação, aliada às barreiras burocráticas, colocava o mercado informal como única opção viável para refugiados, reconhecidos ou não. Grabska (2006, p.299) traz um dado profundamente interessante: enquanto a grande maioria dos não reconhecidos estava trabalhando, 50% dos reconhecidos não eram economicamente ativos. Isso nos leva a outro ponto fundamental: mesmo quando superadas as barreiras específicas, a inserção no mercado de trabalho formal é indissociável do contexto de precarização da vida e da crise econômica permanente que vimos no capítulo 4.

A partir dos anos 1990, sob o impacto da erosão dos direitos trabalhistas e da privatização do Estado, o acesso a vagas formais tem se tornado cada vez mais difícil para os cidadãos e, especialmente, para refugiados (e demais imigrantes). Especialmente em cidades do Sul, refugiados e outros grupos marginalizados, cujo crescimento foi acelerado pelo processo de globalização econômica, competem em empregos de baixa qualificação – como vendedores ambulantes, trabalhadores da construção civil, faxineiros e trabalhadores domésticos (Grabska, 2006, p.299). Mesmo em países com leis progressistas, que permitem a entrada de refugiados no mercado de trabalho, como o Brasil, na prática, este direito não se realiza, pela pouca oferta. Nesse sentido, os mercados informais são talvez o exemplo mais bem-acabado da zona cinzenta que caracteriza a vida urbana nas metrópoles contemporâneas: ao mesmo tempo que refletem a precarização da vida no âmbito das mudanças no regime de trabalho sob a égide neoliberal, cumprem funções críticas como provedores de meios de subsistência no contexto de crise.

Diante desse quadro, Monteith & Lwasa (2017) ecoam o ponto de Landau (2014) sobre a necessidade de se implementar políticas urbanas conjuntas e não baseadas em populações específicas, de modo a se pensar os problemas em sua dimensão estrutural e não como decorrentes de uma característica particular – no caso, a condição de refugiado. Desse modo, se nas políticas urbanas do ACNUR e no trabalho dos defensores dos direitos dos migrantes, a invisibilidade aparece como um problema – o que se reflete no que Landau (2014) chama de *imperativo da visibilização*, ou seja, a ênfase sobre a necessidade de visibilizá-los através

de sua identificação –, para muitos refugiados é vista como uma política cotidiana que os permite viver com dignidade. Como sugerem Rojas-Wiesner & DeVargas, (2014, p.195), é necessário se “mudar a lente analítica de uma estrutura normativa dos direitos dos migrantes para a interface entre as práticas de controle de fronteira e as estratégias dos migrantes para alcançar o bem-estar na vida cotidiana”.

Em outras palavras, não se trata de negar os prejuízos gerados por sua escolha – afinal, a invisibilidade lhes nega acesso a serviços sociais básicos e às proteções a que têm direito. No entanto, em tempos de reescalonamento de controles fronteiriços, como vimos nos capítulos 3 e 4, em que as estratégias de *policciamento* se espalham pelos espaços da vida cotidiana e são desempenhadas pelos próprios cidadãos, essa forma de política cotidiana revela-se estratégia polivalente que permite a eles se proteger tanto contra a detecção por autoridades ou denúncias por pessoas nas comunidades em que trabalham ou vivem, quanto para evitar que sejam vítimas potenciais de práticas de discriminação devido ao seu país de origem ou à sua condição migratória.

Por fim, é necessário pontuar que todo o universo de *atos políticos menores* que vimos aqui não existe dissociado e em confronto com o engajamento político maior. As manobras que se dão nas fissuras da estrutura de poder não impedem a adoção de uma postura abertamente combativa, em que o espaço público seja ocupado com corpos e vozes a expressar seu desagravo frente às estruturas de policiamento – numa manifestação do político em sua leitura tradicional. Mais do que uma relação de exclusão, ambos se complementam. Como Moulin & Thomaz (2016) e Darling (2014) nos mostram, movimentos mais amplos de protestos e discussão política não nascem do nada, mas se formam a partir desses atos cotidianos de contestação, que ajudam a desnaturalizar as injustiças e exclusões da ordem hegemônica, revelando a contingência e a possibilidade de mudança daquilo que é tido como dado. No próximo item, analisaremos os movimentos articulados a desafiar *o status quo*.

## **O espaço público e o potencial de politização**

O espaço público, para Hannah Arendt, é o lugar, por excelência, da ação política. Nele, espaço das aparências, os sujeitos aparecem uns para

os outros através das palavras e da ação e podem ser vistos e ouvidos por todos. O público, portanto, no pensamento político-filosófico de Arendt, apresenta dois sentidos distintos, embora relacionados. Em primeiro lugar, centra-se na ideia de *visibilização*, em que tudo o que *aparece* em público pode ser “visto e ouvido por todos e tem ampla publicidade” (Arendt, 2007, p.59). Em segundo lugar, o termo público remete à ideia de um mundo comum, cujo bem comum e cujo interesse comum são construídos e partilhados pelos corpos em comunhão. Como nos diz Arendt (ibid., p.10):

O termo “público” significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele. Este mundo, contudo, não é idêntico à terra ou à natureza como espaço limitado para o movimento dos homens e condição geral da vida orgânica. Antes, tem a ver com o artefato humano, com o produto de mãos humanas, com os negócios realizados entre os que, juntos, habitam o mundo feito pelo homem. Conviver no mundo significa, essencialmente, ter um mundo de coisas interposto entre os que nele habitam em comum, como uma mesa se interpõe entre os que se assentam ao seu redor; pois, como todo intermediário, o mundo, ao mesmo tempo, separa e estabelece uma relação entre os homens.

É claro, portanto, que sua conceituação de política é fortemente inspirada na experiência grega da pólis – da praça pública como o espaço da aparência, onde tudo era decidido mediante “palavras e persuasão e não através da força ou da violência” (ibid., p.35-36). Ao permitir a construção de um mundo comum através das palavras e ações dos homens livres que dela participavam e que nela interagiam, a pólis revela-se, por excelência, o lócus da efetivação da política – não como exercício de dominação de uns sobre os outros, mas como espaço da pluralidade e da liberdade. “Ordenar e persuadir eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas típicas da vida fora da pólis, característicos do lar e da vida em família na qual o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos” (ibid.).

A pólis é, portanto, o espaço da liberdade – onde homens libertos da obrigação de satisfação das necessidades da vida, restrita ao âmbito

privado, construíam um mundo comum através do compartilhamento de palavras e ações. Nesse sentido, Arendt afirma:

(...) Todo o conceito de domínio e submissão, de governo e de poder no sentido em que o concebemos, bem como a ordem regulamentada que os acompanha, eram tidos como pré-políticos, pertencentes à esfera privada, e não à esfera pública. (...) Ser livre significava ao mesmo tempo não estar sujeito às necessidades da vida nem ao comando de outro e também não comandar. Não significava domínio, como também não significava submissão. Assim, dentro da esfera da família, a liberdade não existia. [Em suma] ser livre significava ser isento da desigualdade presente no ato de comandar, e mover-se numa esfera onde não existiam governos nem governados (ibid., p.41).

Mais do que um espaço geográfico físico e institucionalizado, a pólis surge para Arendt como uma experiência a se replicar na história, sempre que se estabelece uma esfera pública de ação e de fala entre uma comunidade de cidadãos livres e iguais.

A rigor, a pólis não é a cidade-Estado em sua localização física; é a organização da comunidade que resulta do agir e falar em conjunto, e o seu verdadeiro espaço situa-se entre as pessoas que vivem juntas com tal propósito, não importa onde estejam. “Onde quer que vás, serás uma polis”, estas famosas palavras não só vieram a ser a senha da colonização grega, mas exprimiam a convicção de que a ação e o discurso criam entre as partes um espaço capaz de situar-se adequadamente em qualquer tempo e lugar. Trata-se do espaço da aparência, no mais amplo sentido da palavra, ou seja, o espaço no qual eu apareço aos outros e os outros a mim; onde os homens se assumem uma aparência explícita – ao invés de se contentar em existir meramente como coisas vivas ou inanimadas (ibid., p.211).

A pólis, portanto, se mantém viva e se (re)cria sempre que se estabelece uma esfera pública de ação e de discurso entre cidadãos livres e iguais que se reúnem com o propósito de discutir e deliberar

sobre as questões de preocupação pública e comum. Por não ser institucionalizada, porém, é sempre um espaço altamente frágil que desaparece “com a dispersão dos homens – como no caso de grandes catástrofes quando o corpo político de um povo é destruído – mas com o desaparecimento ou a prisão das próprias atividades” (ibid., p.250).

O advento da Modernidade, na visão de Arendt, teria sido responsável pelo desaparecimento da pólis. Todos os avanços científicos e tecnológicos ocorridos a partir do século XVI e, especialmente, a consolidação do modo de produção capitalista, teriam sido responsáveis por expandir os reinos da economia, da produção e da acumulação da riqueza, até então confinados aos *reinos sombrios da casa*, à esfera pública. Arendt vê na invasão da esfera pública pelos processos econômicos, outrora privados, a ascensão da esfera do social, que desfaz “a divisão decisiva entre as esferas pública e privada, entre a esfera da pólis e a esfera da família, e, finalmente, entre as atividades pertinentes a um mundo comum e aquelas pertinentes à manutenção da vida, divisão esta na qual se baseava todo o antigo pensamento político” (ibid., p.37).

Em outras palavras, com a profunda expansão da economia, todas essas atividades tomaram conta da esfera pública e a transformaram em uma esfera para a mera satisfação de nossas necessidades materiais. A sociedade invadiu e conquistou o domínio público, transformando-o em função do que antes eram necessidades e preocupações particulares, destruindo, assim, a ideia de um mundo comum construído por homens libertos das preocupações materiais.

Arendt também afirma que, com a expansão do campo social, a divisão tripartida das atividades humanas foi minada a ponto de tornar-se sem sentido. Em sua opinião, uma vez que o reino social estabeleceu seu monopólio, a distinção entre trabalho, fabricação e ação é perdida, já que todo esforço agora é gasto na reprodução de nossas condições materiais de existência. Obcecados com a vida, com a produtividade e com o consumo, transformamo-nos numa sociedade de trabalhadores e funcionários que não apreciam mais os valores associados à fabricação, nem aqueles associados à ação.

Com a ascensão do social, tudo se tornou objeto de produção e consumo, de aquisição e troca. A vitória do *animal laboran* demarca o triunfo dos valores do trabalho sobre os do *homo faber* e do homem

como *zoon politikon*. Todos os valores característicos do mundo da ação e do discurso – liberdade, pluralidade, solidariedade – e da fabricação – permanência, estabilidade, durabilidade – são sacrificados em favor da produtividade, da abundância e do consumo.

O homem, outrora um animal político e, posteriormente, fabricante de objetos duráveis, se reduz à “condição de trabalhador constantemente empenhado na manutenção do ciclo vital que garante a sua sobrevivência e a da espécie, por meio da produção de bens destinados ao consumo imediato” (Duarte, 2001, p.257). A esfera pública, então invadida e dominada pelo *labor*, se esvazia e se deteriora – torna-se pseudoespaço de interação no qual os indivíduos não mais *agem*, mas meramente se *comportam* como produtores e consumidores econômicos (ibid., Arendt, 2007).

A destruição da esfera pública desvirtua a política na medida em que esta só existe enquanto os indivíduos se comunicam, interagem e se expressam uns aos outros. Na ausência destes traços, impera o isolamento e, conseqüentemente, a pluralidade dá lugar à homogeneidade. Nessa sociedade de indivíduos isolados, despolitizados, inteiramente submersos na rotina de um cotidiano programado, a política torna-se exercício de dominação em que vigora a ideia de que “os homens só podem viver juntos de maneira legítima e política quando alguns têm o direito de comandar e os demais são forçados a obedecer. A noção vulgar que já encontramos em Platão e Aristóteles, de que toda comunidade política consiste em governantes e governados” (ibid., p.234).

Do primado do privado sobre o público e da conseqüente perda do interesse comum e do senso comum em prol da competição e dos interesses individuais, nasce a sociedade de massas. Formada por “pessoas neutras e politicamente indiferentes” (Arendt, 2009, p.361), isoladas entre si pela perda de tudo o que possa relacioná-las, é marcada pelo predomínio da alienação do homem moderno em relação ao mundo que o cerca. Diante da destruição da esfera pública, e, conseqüentemente, da possibilidade da argumentação e do debate que nela se processa, se instauram uma apatia e interesse generalizados pelo mundo comum.

O que torna tão difícil suportar a sociedade de massas não é o número de pessoas que ela abrange, ou pelo menos não é este o fator fundamental; antes, é o fato de que o mundo

entre elas perdeu a força de mantê-las juntas, de relacioná-las umas às outras e de separá-las. A estranheza de tal situação lembra a de uma sessão espírita na qual determinado número de pessoas, reunidas em torno de uma mesa, vissem subitamente, por algum truque mágico, desaparecer a mesa entre elas, de sorte que duas pessoas sentadas em frente uma à outra já não estariam separadas, mas tampouco teriam qualquer relação tangível entre si (ibid., p.62).

De uma atividade criativa que nasce e se efetiva da (inter)ação humana no espaço público, a política é reduzida ao plano da administração burocrática, exercida por instituições exteriores em detrimento da atuação ativa do cidadão. Seu diagnóstico sombrio, porém, não nega a possibilidade de transformação: é possível redescobrir a essência da política. Para isso, deve-se recuperar a participação política em detrimento do modelo de *representação política* dominante hoje, no qual:

A atividade política tende a se reduzir à administração dos interesses privados, desaparecendo o próprio espaço público em seu caráter plural e comum. Além disso, espraia-se a apatia e a impotência políticas, pois a imensa maioria da população vê-se privada da possibilidade de exercer qualquer influência política consistente. Recompõe-se assim a velha distinção entre governantes e governados (...): o povo é excluído da cena pública e a política torna-se novamente o privilégio de poucos. Daí porque, para Arendt, o que se chama atualmente de democracia seria, na verdade, uma oligarquia em que o poder se concentra nas mãos dos partidos políticos, isto é, de poucos (Duarte, 2001, p.267).

Independentemente de um caminho específico para a recuperação da democracia participativa, o breve apanhado acima deixa claro que, para Arendt, a política só se efetiva através de um elemento central e indispensável: na medida em que indivíduos ocupam ou, em termos lefebvrianos, se apropriam com seus corpos do espaço público e participam dele interagindo, trocando, através de suas ações e discursos.

O pensamento de Arendt guarda semelhanças importantes com o pensamento de Lefebvre sobre a crise que se abate sobre a sociedade de hoje. A redução do homem à sua condição de *animal laboran*, mergulhado na rotina do cotidiano, pautado por uma conduta uniforme, encontra ecos na concepção da sociedade burocrática do consumo dirigido. Ambos refletem a condenação dos sujeitos modernos a uma vida cotidiana programada, destituída de sua potência criadora/criativa em prol da repetição monótona e permanente de comportamentos orientados exclusivamente para a produção e o consumo.

O esvaziamento do espaço público apontado por Arendt reflete-se na produção da *antichidade* de que nos fala Lefebvre. Diante do domínio de um cotidiano programado e roteirizado, a cidade perde sua dimensão de obra coletiva, fabricação conjunta, e torna-se, ela própria, produto a ser consumido e descartado. A cidade, assim, é produzida enquanto exterioridade, espaço externo ao indivíduo desprovida de sentido, vivida de forma fragmentada através de crescentes constrangimentos aos encontros de seus habitantes. Nesse espaço homogeneizado, onde o valor de uso é sobrepujado pelo valor de troca, se intensifica a segregação socioespacial através da criação de obstáculos para a reunião e a interação de pessoas. A vida urbana se desfaz porque se desfaz o que lhe é essencial: a centralidade, expressa nas trocas e nos encontros das diferenças que se processam no espaço urbano.

A apropriação e a participação, pilares centrais do Direito à Cidade, apontam, em última instância, a recuperação dessa centralidade: o direito de os corpos ocuparem o espaço público e se congregarem entre si na aliança das ruas, afinal “não há vida urbana sem um centro” (Lefebvre, 2001). É só na interação entre as múltiplas diferenças, no fluxo livre de informação, na participação plena dos habitantes que a política pode recuperar sua potência criadora e apontar novos horizontes (McCann, 2002).

É dentro desta perspectiva que Butler (2018), diante das manifestações e dos protestos recentes que varreram o mundo, de Washington ao Egito, da Turquia ao Brasil, analisa as formas e os efeitos das ações públicas coletivas, vendo na “congregação dos corpos que se movem e falam juntos e reivindicam um certo espaço como público” um momento de interrupção da ordem política em que (ibid., p.84):

Os corpos reunidos em assembleia articulam um novo tempo e um novo espaço para a vontade popular, não uma única vontade idêntica, nem uma vontade unitária, mas uma que se caracteriza como uma aliança de corpos distintos e adjacentes, cuja ação e cuja inação reivindicam um futuro diferente. Juntos, eles exercem o poder performativo de reivindicar o público de uma maneira que ainda não foi codificada em lei e que nunca poderá ser completamente codificada em lei. E essa performatividade não é apenas a fala, mas também as reivindicações da ação corporal, do gesto, do movimento, da congregação, da persistência e da exposição à possível violência. Como entendemos essa ação conjunta que abre tempo e espaço fora e contra a arquitetura e a temporalidade estabelecidas pelo regime, uma ação que reivindica a materialidade, apoia-se nos seus suportes e recorre às suas dimensões materiais e técnicas para retrabalhar suas funções? Essas ações reconfiguram o que vai ser público e o que vai ser o espaço da política.

O corpo, em sua obra, aparece como instância central para a reivindicação do direito a ter direitos. Mas em uma crítica à Arendt, Butler chama a atenção para as operações de poder que excluem ou alocam de forma diferente os corpos em sua possibilidade de aparecer ou de se apropriar e participar da esfera pública.

Onde a legitimidade do Estado é colocada em questão precisamente por essa maneira de aparecer em público, o próprio corpo exerce um direito que não é um direito. Em outras palavras, ele exerce um direito que está sendo ativamente contestado e destruído pela força militar e que, na sua resistência a essa força, articula a sua maneira de viver, mostrando tanto a sua precariedade quanto o seu direito de persistir. Esse direito não está codificado em lugar nenhum. Ele não é garantido de outro lugar ou por uma lei existente, mesmo que algumas vezes encontre suporte precisamente aí. Trata-se, na verdade, do direito de ter direitos, não como uma lei natural ou estipulação metafísica, mas como a persistência do corpo contra as forças que buscam a sua debilitação ou

erradicação. Essa persistência exige que se invada o regime de espaço estabelecido com um conjunto de suportes materiais que sejam tanto mobilizados quanto mobilizadores (ibid., p.92 e 93).

Todos os trabalhos aqui revisitados recuperam a dimensão política do espaço público – e as possibilidades de transformação da esfera política atrelada ao espetáculo dos corpos em marcha nas ruas, se congregando pelas ações e pelos discursos reivindicatórios. A seguir, analisaremos como refugiados e demais migrantes, a quem o direito de *liberdade de associação* é juridicamente restrito, quando não proibido, usam o espaço público como plataforma reivindicatória para suas demandas invisibilizadas pelas instâncias (não) governamentais. Ruas, praças, parques, avenidas se tornam assim locais para sua performance pública/política através da qual (re)afirmam sua presença e reivindicam seu direito a ter direitos.

### ***A política como dissenso: manifestações públicas e os refugiados***

Nos últimos anos, através de diferentes formas de mobilizações nos espaços públicos, migrantes de diferentes tipos têm se tornado publicamente visíveis a despeito das proibições que os impedem formalmente de se engajarem politicamente. Desse modo, à crescente condição de sujeitos policiados, na esteira dos discursos de securitização e crise (do) nacional, (re)agem, assumindo um protagonismo político através do qual chamam a atenção para a sua presença irremediável na sociedade de acolhida e para as condições desiguais que perpassam suas vidas nas cidades.

Mesmo quando suas pautas assumem tons conservadores, reivindicando uma inserção dentro do modelo liberal de pertencimento e direitos, sem transformá-lo; trazem em si um potencial disruptivo na medida em que apontam uma nova concepção da política – que não se limita às instâncias estatais e aos cidadãos nacionais, mas que é definida e praticada a partir de baixo – por aqueles que *não têm parte* (Chimienti & Solomos, 2011; Rancière, 1995, 1996). Ao fazê-lo, questionam os papéis e limites estabelecidos, ressaltando as potencialidades do

engajamento coletivo e a contingência da própria cidadania. Atuam, nos termos de Isin (2009, p.384), como *cidadãos ativos*, quebrando o *habitus* ao agir de uma maneira que “perturba as ordens, práticas e *status* já definidos”.

Sua visibilização através da ação e do discurso na esfera pública representa, portanto, um movimento importante de reivindicação e de tomada de direitos por não cidadãos, interrompendo as expectativas consolidadas sobre que tipos de ação são possíveis de serem efetivadas por aqueles formalmente desprovidos de cidadania. Em uma perspectiva lefebvriana, ao tomarem os espaços públicos – a rua é entendida aqui como marco de uma política ativa, de demanda dirigida, de protesto – e reafirmarem sua presença, refugiados reivindicam seu direito à cidade, ou seja, o direito de participar da vida urbana e de transformá-la em função de suas necessidades e de seus desejos e em detrimento dos constrangimentos legais existentes. Se a ordem administrativa nega aos não cidadãos a agência política para fazerem avançar suas demandas, ao se apropriarem coletivamente dos espaços da cidade obtêm uma concepção pragmática de cidadania, em que o direito de usufruir plenamente da vida urbana deixa de ser delimitado pelo estatuto legal e passa a englobar todos os que a habitam (*citadins*), independentemente do seu reconhecimento formal. Estar na cidade torna-se a condição para viver a cidade.

Sob essa perspectiva, Watt (2006) e Nyers (2006) ilustram como a apropriação de diferentes espaços da cidade de Montreal, por um grupo de solicitantes de refúgio argelinos, foi fundamental para redefinir os limites do espaço político e as possibilidades de participação. Em resposta à suspensão da moratória para impedir a deportação de solicitantes cujos pedidos haviam sido negados, no ano de 2002, argelinos “não documentados” tomaram as ruas para protestar. Ao transformar espaços públicos em locais de ocupação e deliberação para suas plataformas reivindicatórias, o grupo de solicitantes argelinos subverteu o papel tradicional dos solicitantes urbanos como objetos passivos de assistência – definidos por uma política de ausência e falta – em prol de sua afirmação como sujeitos de direitos (Nyers, 2006).

Retomaram, por uma política de presença, a centralidade do contexto urbano para a produção do político como dissenso e da cidade como território de experimentação democrática. O estudo de caso apresentado

por Watt (2006) e Nyers (2006) revela, portanto, a dimensão política da apropriação de espaços excludentes: ao fazê-lo, foram capazes de reescrever o script hegemônico, rompendo com as forças normalizadoras que alocam seus corpos em diferentes regimes de visibilidade e capacidade, além de imputar a eles comportamentos predefinidos. Como resume De Genova (2015, p.48):

Tais rupturas críticas confrontam (e afrontam) regimes políticos baseados na suposta “impossibilidade” de que, oficialmente, os não cidadãos, sem direitos, possam assumir a bandeira da quase cidadania, outorgando-se a autorização de falar, reconfigurando o espaço do público e reivindicando direitos.

No caso brasileiro, foi emblemático o protesto de refugiados palestinos por meio da ocupação das calçadas em frente ao ACNUR e, posteriormente, dos gramados frontais do Palácio Itamaraty, sede da diplomacia brasileira, em 2007. Reassentados no país após o fechamento do campo de refugiados em que moravam, na fronteira com a Jordânia, foram incluídos em um programa de assistência desenhado por organizações da sociedade civil, pelo ACNUR e por governos. O programa tinha como objetivo prover os meios necessários para sua plena integração à sociedade brasileira. Meses após a chegada, insatisfeitos com uma série de deficiências do programa, os refugiados rumaram a Brasília onde acamparam em frente à sede do ACNUR para protestar. Em um dos bairros mais nobres da capital, ocuparam as calçadas com seus pertences pessoais e lá ficaram por mais de um ano.

A esses protestos se somaram outros tantos ocorridos na primeira década do século XXI em cidades como Nova Déli, Nairóbi e Kampala (Marfleet, 2007). Constituíram uma reação ao endurecimento das políticas contra a presença de solicitantes de refúgio no meio urbano, traduzido em detenções arbitrárias, abusos por parte de autoridades locais e até mesmo deportação forçada. O contexto hostil obrigou uma maior articulação coletiva entre eles, que ocuparam os espaços públicos para protestar por melhores condições de vida.

Demandas específicas à parte, todas essas manifestações reivindicavam o direito de ter voz sobre os rumos de seu processo de inserção nas

sociedades de recepção. Como sintetizam Fernandez & Olson (2011, p.415 apud Darling, 2016, p.189), elas, em última instância:

Estão exigindo a liberdade de viver, criar famílias e trabalhar além das fronteiras, e insistindo no direito de participar de qualquer espaço público em que estejam atualmente, afirmando assim que o direito de pertencer e participar de uma esfera pública deve ser menos uma questão de onde você nasceu do que de onde você está.

O potencial disruptivo das manifestações de não cidadãos se expande também nas “solidariedades emergentes que a perturbação torna possível” (Turner, 2016, p.149). Em outras palavras, ao se apropriarem de espaços urbanos onde seus corpos se unem a outros e reafirmam sua existência, não geram apenas resposta no âmbito do policiamento, mas abrem a possibilidade da formação de solidariedade com os demais habitantes da cidade – expressa na noção de corpos em aliança de que nos fala Butler (2018).

Os espaços da cidade dão às pessoas proximidade física umas às outras. Eles são lugar onde os corpos se congregam (Butler, 2011; 2018) – condição crucial para a política. Dos encontros que neles se processam, das trocas e interações entre as diferenças e os diferentes, já nos dizia Lefebvre, podem surgir formas inesperadas de solidariedade que escapam à ordem concebida e se opõem à indiferença e ao anonimato reinantes no espaço abstrato do capital. Segundo Routledge (2011), os encontros face a face vivenciados através das ações públicas coletivas, possibilitam a criação de afinidades emocionais entre diferentes grupos sociais. “Através da prática de resistência em locais de protesto”, diz ele (p.431), “as solidariedades e os laços emocionais” são ainda mais fundamentados e aprofundados entre os ativistas – especialmente pelo compartilhamento de experiências emotivas e sensoriais através dos corpos na esfera pública.

Como já nos dizia Arendt, portanto, os encontros nesta esfera constroem um senso de propósito comum que aproxima os diferentes habitantes em suas lutas contra as desigualdades. Mais do que divisões, portanto, há a criação do que Honneth (2005 apud Chimienti, 2011) chama de uma *consciência compartilhada do sofrimento*. Assim, como

nos diz Nyers (2010, p.138), o ato de cidadãos e pessoas sem *status* levantando suas vozes juntas em um espaço público pode ter o efeito de abrir novas possibilidades para o engajamento político coletivo – uma que construa um senso de comunidade, de comunhão de interesses em detrimento da fragmentação e da oposição.

Assim, se anteriormente vimos como a precarização da vida tem sido instrumentalizada para gerar rivalidades, aqui realçamos como a “recuperação da *centralidade* inerente ao urbano pode mostrar como, a despeito das particularidades, diferentes grupos de cidadãos e de não cidadãos compartilham o mesmo destino” de privações e pauperização (Chimienti & Solomos, 2011, p.352).

Na França, por exemplo, os migrantes irregulares criaram um movimento chamado literalmente “sem” (*sans*), baseado na ideia de que os desempregados ou sem-teto compartilhavam o mesmo destino social. Através dessas conexões, eles destacam a realidade de que seu destino é o resultado de desigualdades produzidas pelo neoliberalismo e enfrentadas por outras pessoas marginalizadas.

Movimentos desse tipo apontam a possibilidade da superação da divisão entre cidadãos e não cidadãos em prol de repensá-los como sujeitos marginalizados vulneráveis a formas específicas de exploração que surgiram sob a égide da globalização neoliberal – ensejando formas transcategoricas de mobilização e construção de alianças (Chimienti & Solomos, 2011). Além disso, o encontro das diferentes escalas que se processa nas cidades permite que estes atos não fiquem limitados à escala local e ampliem para além das fronteiras territoriais a possibilidade de formação dessas alianças e das pautas dos movimentos, imprimindo-lhes um caráter transfonteiriço.

Todas essas possibilidades corroboram a afirmação de Sassen (1998, p.17) de que as cidades globais constituem “um sítio estratégico para os atores em desvantagem porque lhes permite ganhar presença para poder emergir como sujeitos, ainda quando não ganhem poder de maneira direta”. A ocupação das ruas, praças e dos demais espaços da cidade por indivíduos em situação de refúgio e seus corpos a partir

de manifestações e protestos trata-se, no limite, de um exercício de cidadania que se constitui não como discurso jurídico-político, mas, essencialmente, como prática – que aponta em direção a novas formas de inclusão e pertencimento. Ao viabilizar o encontro, a reunião, a convivência, o espaço público torna possível a ação em conjunto a partir da qual são desenvolvidas práticas de resistência e/ou subversão à ordem hegemônica e às suas contradições que se materializam na vida cotidiana. O espaço público recupera, assim, sua essência democrática no que tange à possibilidade da participação e da discussão coletivas sobre os rumos das decisões que afetam suas vidas.

Nessa perspectiva, as ações coletivas que se concretizam nos espaços das cidades – marchas, greves de fome, ocupações de lugares públicos – revelam que esses habitantes migrantes, juridicamente e socialmente relegados a uma condição de explícita privação de direitos, não podem nunca ser totalmente despossuídos, de forma tão simples, de suas prerrogativas políticas e de estratégias para a luta. Suas capacidades criativas, enquanto forças genuinamente políticas, não são determinadas por sua posição oficial de corpos marginalizados, como estipulado dentro da ordem policial.

\*\*\*

A atenção às múltiplas maneiras pelas quais refugiados se constituem como sujeitos políticos permite não apenas ir além do enfoque sobre a dimensão do policiamento como também exige que se repensem as noções cristalizadas de cidadania e comunidade política. Se as perspectivas teóricas tradicionais restringem o exercício da política aos cidadãos – formalmente habilitados a ter voz sobre os processos decisórios –, as práticas cotidianas invisíveis e as mobilizações públicas e coletivas desenvolvidas por atores marginais através das quais reivindicam seu direito a ter direitos explicitam a limitação do vocabulário conceitual disponível para debater cidadania e prática política.

As noções de atos de cidadania, de Isin, e de Direito à Cidade, de Lefebvre, são fundamentais na medida em que trazem à tona os momentos nos quais, independentemente do *status*, esses sujeitos desafiam e redefinem os limites desta prática. Ambas permitem entrever que, se o urbano historicamente tem sido um espaço de processos de exclusão

e discriminação contra aqueles que *não têm parte*; tem, por outro lado, sido também espaço de múltiplas e variadas práticas que demarcam o surgimento de novas subjetividades políticas a partir das margens.

Nesse sentido, como nos lembra Isin (2002, p.313), a maior parte dos imigrantes “tem se assentado nas cidades e usado os recursos urbanos para mobilizar e articular suas demandas por reconhecimento”, remodelando a cidadania – que aqui se efetiva não enquanto pertencimento a uma comunidade política, mas como prática de articulação, reivindicação e renovação de direitos através da apropriação e da criação de espaços nas cidades (ibid., p.314). Dentro dessa perspectiva, importa menos a filiação nacional e mais a condição de habitante do espaço urbano como condição para gozar de participação e pertencimento plenos.

Como pontua Harvey (2014, p.12), “há no urbano uma multiplicidade de práticas prestes a transbordar de possibilidades alternativas”. A discussão sobre a informalidade, ao destacar os *atos políticos menores* que surgem como momentos de interrupção dos ordenamentos jurídico-sociais vigentes, permite pensar o cotidiano como lugar de resistência e de concretização de táticas de luta e sobrevivência. Esse olhar revela que, mais do que estruturada a partir de binarismos bem delimitados, a realidade é atravessada por jogos de poder e redes de ilegalismos que abrem brechas para negociações permanentes – as quais redefinem, na prática, as fronteiras entre o legal/ilegal, formal/informal, lícito/ilícito, entre outras.

As manobras invisíveis que se dão nessas brechas revelam, assim, a incompletude da ordem dominante. Se a polícia opera pelo “princípio da saturação” (Marques & Herrero, 2016), em que as práticas de controle dos corpos e do comportamento criam um “corpo coletivo com seus lugares e funções alocadas de acordo com competências específicas (e desiguais) de grupos e indivíduos, sem espaço para excessos ou mesmo para vazios” (Marques & Lelo, 2014, p.56), a atuação criativa daqueles que *não têm parte* revela como as tensões e distensões do campo de forças existente lhes dão um espaço de manobra a partir do qual ressignificam aquilo que está dado e redefinem as linhas que, na teoria, parecem claramente delimitadas e intransponíveis.

Já o olhar sobre as manifestações públicas levadas a cabo por refugiados evidencia como, a despeito dos constrangimentos impostos

por regulamentações e políticas de controle, refugiados se apropriam coletivamente do espaço público como meio para progredir em suas reivindicações. Ao se fazerem visíveis, fazem-se ouvidos. Redefinem, assim, os limites do político, moldado por concepções estadocêntricas de pertencimento que negam aos não cidadãos o direito de participação e decisão. Ao usarem as ruas como plataformas para suas lutas e demandas, recuperam e atualizam a experiência da democracia direta, reivindicando o direito de definir os termos e o conteúdo de seu pertencimento.

Há, no entanto, que se evitar a romantização dessas manifestações. Nem todas possuem um caráter revolucionário, na concepção tradicional do termo, que aponta a reforma profunda das estruturas geradoras de desigualdade e exclusão. Longe de transformadoras, assumem um caráter instrumental quando reivindicam a inserção nas estruturas cristalizadas de direitos – explícito na mobilização de elementos do discurso dominante para dar forma às suas demandas e legitimar seu direito de pertencer. Ao fazê-lo, reforçam os scripts consolidados do repertório de cidadania, (re)produzindo hierarquias cristalizadas e redefinem, em vez de suprimir, os contornos da linha a separar *insiders* de *outsiders*.

É interessante pensar, por exemplo, na mobilização pelos migrantes da questão do trabalho como valor central dentro de uma economia moral da cidadania, através da qual reafirmam seu papel como cidadãos (De Genova, 2015). Se, por um lado, ao se afirmarem como trabalhadores honestos, pagadores de impostos, evidenciam a plena dependência das sociedades dessa presença que pretendem rechaçar; por outro, definem novos *outsiders*: desempregados, dependentes do estado de bem-estar social que, em tais condições, são menos *merecedores* de pertencer em condições de igualdade aos demais (ibid.).

O viés conservador de muitas dessas manifestações não retira, no entanto, seu caráter político. Ao adentrarem a esfera pública, forçam os governos a ouvir suas necessidades e desejos, bem como exercem seu direito de agir e falar negado pela ordem dominante cuja violência se expressa também pela busca em emudecê-los e invisibilizá-los. A política aqui se expressa, portanto, na ruptura, mesmo que temporária, do regime consensual que, enquanto assegura, a uns, lugar de fala e visibilidade, a outros, relega às sombras e ao silêncio. Como nos diz Rancière (1996, p.51), a política permite “ver aquilo que não encontrava um lugar para ser

visto” e “escutar como discurso aquilo que só era percebido como ruído”. Se tais iniciativas não são capazes de transformar a ordem hegemônica, podem ao menos tencioná-la, trazendo à tona novas subjetividades assim como *novas formas de enunciação coletiva* (ibid.).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Esta obra buscou contribuir para a discussão e a compreensão do tema do refúgio urbano. Embora hoje a maioria da população de refugiados viva em cidades – estimada em 60% segundo os dados mais recentes (ACNUR, 2021) –, as políticas e os estudos sobre o tema ainda reservam posição secundária ao *urbano* e, ao fazê-lo, oferecem um olhar pouco atento à dimensão espacial do refúgio, incapaz de compreender os significados que seu caráter urbano lhe imprime.

Partindo desse diagnóstico, este livro buscou romper os limites estabelecidos na área de *refugee studies* que, como Landau (2014) pontua, a torna muitas vezes um campo de estudo distinto, autodelimitado – que, ao se focar estritamente no *refúgio* em detrimento do urbano, o pensa à parte de fenômenos mais amplos. Desse modo, visou-se a promover um movimento de interlocução com a área de estudos urbanos como forma de mobilizar um vocabulário teórico-conceitual que permitisse ir além das categorias analíticas associadas à questão do refúgio e viabilizasse a construção de uma análise atenta aos reais significados de sua dimensão espacial.

Há diferentes caminhos para se pensar o urbano. Do amplo corpo teórico existente, nos debruçamos sobre os estudos urbanos críticos, recorrendo a seu representante mais célebre, Henri Lefebvre, como principal guia nessa trajetória pela área. Suas reflexões forneceram um importante aparato teórico para pensar como grande parte dos obstáculos e das oportunidades com os quais refugiados lidam em suas vivências cotidianas na cidade não decorre *exclusivamente* de sua condição de refugiado, mas está relacionada à forma como o urbano é produzido hoje.

Partimos da ideia do autor de que “a ação dos grupos humanos sobre o meio material e natural tem duas modalidades, dois atributos: a dominação e a apropriação” (Lefebvre, 1975, p.164). Ambos os conceitos, dominação e apropriação, são centrais à sua teoria e, a partir de ambos, construímos nossa análise sobre o encontro entre o

refúgio e o urbano. Como forma de ampliar nossa capacidade analítica, propusemos a aproximação de ambos os conceitos da distinção proposta por Rancière entre polícia e política como forma de pensar a cidade como espaço de fronteirização e disciplinarização, mas também de construção e afirmação de novas identidades políticas.

Essa discussão foi apropriada por outros autores e orienta parte considerável das reflexões sobre o espaço urbano produzidas atualmente. No âmbito do domínio/polícia, Smith (1996) propõe o conceito de uma *cidade revanchista*; Herbert e Brown (2006) referem-se a uma *cidade neoliberal punitiva* enquanto Cochrane (2007) fala de um *urbanismo punitivo*. A despeito das diferenças entre elas, todas pensam as cidades como espaços de exclusão, marcados pela prevalência de uma lógica punitiva e de medidas de controle social contra grupos urbanos marginalizados, que se aprofundou frente ao avanço das políticas neoliberais – as quais os punem seja por meio do encarceramento ou de arquiteturas e tecnologias de controle e regulação; seja pelas políticas de austeridade que, sob a retórica da crise econômica, justificam os cortes de serviços sociais voltados para esses grupos como, por exemplo, a construção de moradias públicas.

Do outro lado, a partir da noção de apropriação, diferentes autores pensam as relações socioespaciais que se constroem em oposição e desacordo às relações de dominação. Uitermark & Nicholls (2014) enfatizam a possibilidade da formação de alianças no espaço público através da conexão das lutas variadas empreendidas por grupos distintos. Nessa mesma linha, Iveson (2013) mostra como agendas, a princípio distintas, se aproximaram e formaram grandes redes de ativistas unidos em busca de melhores condições de vida e de cidades menos mercantilizadas e excludentes. Sassen (1999; 2000) e Harvey (2014), por sua vez, iluminam o potencial transformador ou, nos termos de Harvey, revolucionário do urbano.

Essas discussões cruciais raramente figuram na literatura sobre refugiados urbanos. Como Darling (2016) aponta, quando são abordadas, é dada uma ênfase especial às experiências de controle e regulação a que refugiados estão submetidos, relegando-se as experiências de resistência e solidariedade a segundo plano. Mas, mesmo no âmbito de dominação/policiamento, os processos de fronteirização que se processam nas cidades são vistos como decorrência exclusiva da

condição de refugiados desses indivíduos, o que impede perceber como outros grupos também experimentam, em suas vivências cotidianas, fronteiras que lhes negam o pertencimento em condições de igualdade à de grupos privilegiados, demarcando o seu não pertencimento ou, ao menos, sua inclusão diferenciada.

Como vimos no capítulo 4, é fato inegável que refugiados estão submetidos a processos particulares de marginalização e exclusão no espaço urbano. As políticas (inter)nacionais a regular o refúgio assim como ideias hegemônicas sobre soberania, pertencimento e exclusão se difundem e se materializam nos múltiplos espaços da cidade e nas relações que nelas se processam, criando constrangimentos particulares àqueles que *não têm parte* na ordem nacional das coisas. Em tempos de predomínio de uma retórica populista que projeta, no retorno a um passado nacional idealizado, livre de corpos estranhos à nação, a solução para as mazelas que afligem as sociedades hoje, esses constrangimentos se aprofundam e revelam que as cidades não são apenas espaços de ressonância da ordem policial, mas criadoras de suas próprias formas de policiamento.

No entanto, como dissociar essas experiências de dominação/policimento de um contexto mais amplo, sintetizado nas ideias recuperadas, acima, de cidade revanchista/cidade neoliberal punitiva que investigam os processos de desigualdade e precarização da vida (urbana) que se intensificou nos últimos tempos? Perspectivas que vão além da questão do refúgio mostram como, em um espaço urbano profundamente mercantilizado, o corpo estranho não é somente o do estrangeiro (pobre), mas de todos aqueles que não podem pagar pelo direito de usufruir da cidade em sua totalidade. Na cidade revanchista, todos esses se tornam alvo da vingança dos cidadãos de bem, que veem nos marginalizados – imigrantes e gays, pessoas de cor e sem-teto, favelados, entre outros – os responsáveis pela precarização das condições de vida (Smith, 1998). Como sugere Cortina (2017), portanto, embora vivamos tempos de forte onda xenofóbica, grande parte dos processos que hoje pensamos como manifestações de xenofobia são, de fato, manifestações da *aporofobia*, palavra que descreve a aversão aos pobres (e sua conseqüente criminalização).

Esse olhar mais amplo permite atentar para o fato de que a produção desigual de um espaço urbano atravessa a experiência dos refugiados

na cidade e determina um acesso precário à moradia, a empregos, serviços sociais, segurança, entre outros – que são velhos conhecidos das populações nacionais marginalizadas. Tal realidade atravessou o próprio processo de produção da pesquisa. Inicialmente pensada para fazer uma investigação empírica das condições de integração dos refugiados na cidade do Rio de Janeiro, a pesquisa se defrontou com a dificuldade de se chegar a esses indivíduos, em sua maioria localizados em áreas de difícil acesso, marcadas pela carência de transportes públicos, por longas horas de deslocamento e, em muitos casos, por altos índices de violência. Essa realidade não é exclusiva do Rio de Janeiro ou de outras cidades brasileiras, representando um desafio ao desenvolvimento de pesquisas e ao trabalho humanitário com refugiados urbanos em diferentes partes do mundo, como apontam Jacobsen & Landau (2005) e Pantualiano et al. (2012).

Segundo as autoras, a maior parte dos deslocados forçados, de forma geral, é acomodada em favelas na periferia de cidades onde o acesso aos serviços sociais é baixo, as oportunidades de emprego são escassas, e o ambiente físico, muitas vezes, é impróprio para a habitação humana. Nesses ambientes, a vulnerabilidade é gerada por uma gama complexa de fatores, incluindo conflitos armados, subdesenvolvimento crônico, altos níveis de violência criminal e pobreza e instabilidade política – o que constitui crises humanitárias, em si mesmas, e dificulta o acesso de pesquisadores ao campo (Pantualino et al, 2012).

Além desses fatores apontados como limitadores para o desenvolvimento de pesquisas sobre o tema, aponta-se também “a falta de um diálogo interdisciplinar necessário para avaliar a complexidade dos problemas de deslocamento urbano” (ibid., p.59). Sendo assim, diante das dificuldades de acesso a refugiados e frente à necessidade do cumprimento de prazos, acirrada, no contexto de precarização do ensino superior no Brasil vivenciada especialmente a partir de 2017 – ano do desenvolvimento da pesquisa –, decidiu-se então por contribuir para o preenchimento dessa lacuna, promovendo-se o diálogo interdisciplinar entre o campo de *refugee studies* e estudos urbanos como pilar inicial para a condução posterior de pesquisas empíricas sobre o tema.

Acredita-se que o desenvolvimento de uma base teórica mais profunda surgida desse diálogo é capaz de apreciar a *interseccionalidade*

das experiências cotidianas de opressão e injustiça entre refugiados e demais grupos marginalizados. Nesse sentido, para além de um mundo de muros que visam a bloquear a mobilidade dos corpos estrangeiros periféricos, é preciso pensar também a cidade de muros que, ao mesmo tempo que (re)produz as formas de controle vigentes nas fronteiras nacionais, ergue suas próprias muralhas, oferecendo experiências imensamente divergentes de cidadania substantiva, aproximando cidadãos pobres (de segunda classe) de não cidadãos.

A interseccionalidade não diz respeito, porém, somente às experiências no âmbito da dominação, da exploração e de outras injustiças, mas também às lutas para ganhar voz, mobilidade, identidade que, muitas vezes, se entrelaçam com pautas mais pontuais, relacionadas à posse da moradia, ao emprego, ao salário digno, entre outras. Nesse viés, o urbano surge como um ambiente comunicativo que gera e articula experiências variadas de injustiça e que, a partir disso, traz a possibilidade do debate público, da deliberação coletiva ou, em termos arendtianos, da expressão e (re)união das vozes – condição *sine qua non* para a construção de uma democracia direta.

Além disso, as cidades têm o potencial de operar como um local para a visibilização de grandes protestos ou de ações menos prováveis de serem aparentes em outros lugares. A influência e o alcance global de parte dessas ações explicitam que as cidades não estão vinculadas exclusivamente à escala local, mas revelam-se nós intensivos das relações internacionais globalizadas, na medida em que reúnem conexões de espaços mais amplamente distribuídos. Como os movimentos em protesto à crise financeira que se espalharam pelo mundo, em 2011, ou as revoltas que estouraram em diferentes países árabes no mesmo ano, os movimentos urbanos hoje não se resumem a meras agendas locais confinadas exclusivamente aos atores urbanos *per se*, mas reverberam globalmente e ecoam pautas globais que são problematizadas e executadas em e através de espaços urbanos.

No caso dos refugiados, as manifestações contra os arbítrios e as injustiças da ordem (global) hegemônica ampliam as fronteiras da política em diferentes sentidos. Primeiramente, por dar voz àqueles aos quais as possibilidades de reivindicação e luta política são negadas. Mas não somente. Como nos mostram Moulin & Nyers (2007, p.361),

os protestos nos espaços públicos das cidades globalizadas falam a uma audiência internacional, a abarcar ACNUR, ONGs, Estados ocidentais, a mídia global etc. Além disso, ao falarem sobre as condições precárias de vida, os abusos e/ou negligências das autoridades (inter) nacionais e municipais, entre outros, reverberam, mesmo que de forma inconsciente, temas comuns à maior parte da população refugiada no mundo e, muitas vezes, a grupos nacionais marginalizados.

A comunhão dos corpos nos espaços da cidade, tão celebrada por Arendt (2007), Butler (2011, 2018), Lefebvre (1999, 2001) e por outros que apontam o potencial revolucionário do urbano, traz em si a possibilidade de conexão entre lutas que, a princípio, parecem tão distantes, mas que, em essência, aproximam esses corpos marginais profundamente policiados. A luta de refugiados por uma vida mais digna revela que, na verdade, o sofrimento, que parece distante, recuperando Boltanski (1999), é comum a muitos habitantes do espaço urbano cujas vidas não são consideradas passíveis de luto – caminho a fundamental para superação das divisões em nome da união nas lutas por uma sociedade mais justa.

A política a partir das margens revela, como pondera Macé (2018, p.44), que não existem vidas nuas, vidas sem qualidade – somente vidas desnudadas e desqualificadas, vividas “sob condições de imensa indigência, imensa destruição, imensa precariedade”. Mesmo assim, nessas condições, esses sujeitos encontram e criam uma miríade de recursos e de possibilidades para transformar sua vida cotidiana e reivindicar a existência a uma vida digna – ou ao reconhecimento dela como uma vida digna de ser vivida.

O retrato da vivência urbana de refugiados, apresentado ao longo desta obra, não pretende esgotar o tema. A ausência de um instrumental teórico e as limitações e os obstáculos expostos acima foram fatores determinantes para a construção de uma pesquisa que privilegiou o campo teórico em detrimento do empírico. Embora essa escolha impossibilite um olhar nuançado sobre a(s) realidade(s) do refúgio em diferentes cidades ao redor do mundo, julgou-se que este passo anterior tenha sido fundamental para sustentar o desenvolvimento futuro de pesquisas empíricas que não recaiam em visões estereotipadas, decorrentes de uma leitura universal sobre o refúgio – realidade presente

em políticas e pesquisas sobre o tema, como vimos ao longo dos capítulos aqui apresentados. Este livro, portanto, representa um passo inicial de interlocução teórica a fim de contribuir para a construção de reflexões acadêmicas futuras que, ancoradas em conceitos centrais ao campo de estudos urbanos e ao de *refugee studies*, sejam capazes de romper as fronteiras epistemológicas vigentes no domínio das ciências parcelares, fornecendo uma compreensão mais profunda sobre o encontro entre o urbano e o refúgio.

# REFERÊNCIAS

---

## Documentos

- ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Address by Mr. Felix Schnyder, United Nations High Commissioner for Refugees, delivered before the Consultative Assembly of the Council of Europe, 27 September 1961*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/afr/admin/hcspeeches/3ae68fb634/address-mr-felix-schnyder-united-nations-high-commissioner-refugees-delivered.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Agenda for Protection – Progress Overview, 2002*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/3d3e61b84.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Agenda para Proteção, 2003*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e637b194/agenda-protection-third-edition.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Estatuto do ACNUR. Aprovado pela Resolução da Assembleia Geral da ONU 428 (V), de 14 de dezembro de 1950*. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics/opendoc.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, 2003*. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4ae9ac93d.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Guiding Principles on Internal Displacement, 1998*. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3c3da07f7.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Guidelines on international protection: “Internal Flight or Relocation Alternative” within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/publications/legal/3f28d5cd4/guidelines-international-protection-4-internal-flight-relocation-alternative.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Global trends: forced displacement in 2017, 2018*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2003*. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Opening Statement by Mr. Jean-Pierre Hocké, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Executive Committee of the United Nations High Commissioner for Refugees, thirty-seventh session*. Geneva, 6 de outubro de 1986. Disponível em: <http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/49f811527/opening-statement-mr-jean-pierre-hocke-united-nations-high-commissioner.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Opening Statement by Mr. Thorvald Stoltenberg, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, forty-first session*. Geneva, 1 de outubro de 1990. Disponível em: <http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/49f8115ee/opening-statement-mr-thorvald-stoltenberg-united-nations-high-commissioner.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Opening Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, to the*

*Executive Committee of the High Commissioner's Programme, forty-second session.* Geneva, 1991a. Disponível em: <http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/49f8116015/opening-statement-mrs-sadako-ogata-united-nations-high-commissioner-refugees.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Opening Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, fifteenth session 1966.* Disponível em: <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/49f81117e/opening-statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action.* Disponível em: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Third Committee of the United Nations General Assembly at its 1519th meeting, 1967.* Disponível em: <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fb510/statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner-refugees.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Returnee Aid and Development EVAL/RAD/15.* Disponível em: <http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fad1c/statement-mrs-sadako-ogata-united-nations-high-commissioner-refugees-forty.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1991b.* Disponível em: <http://www.unhcr.org/refugees-report-1991b.html>.

unhcr.org/excom/unhcrannual/3ae68c9d0/report-united-nations-high-commissioner-refugees-1991.html. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Forty-ninth Session of the Commission on Human Rights, Geneva, 1993*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fad1c/statement-mrs-sadako-ogata-united-nations-high-commissioner-refugees-forty.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *The State of The World's Refugees, 2000: Human Displacement in the New Millennium, 2000*. Disponível em: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001/oxfordhb-9780199652433-e-013>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *The State of The World's Refugees, 2006*: Disponível em: <http://www.unhcr.org/afr/publications/sowr/4a4dc1a89/state-worlds-refugees-2006-human-displacement-new-millennium.html> Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas, 2009*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/protection/hcdialogue%20/4ab356ab6/unhcr-policy-refugee-protection-solutions-urban-areas.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *UNHCR's 2018-2019 Financial Requirements*. 2017. Disponível em: [http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2018/pdf/Chapter\\_Financial.pdf](http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2018/pdf/Chapter_Financial.pdf). Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951 (CR/51)*. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/taxis/vtx/home/opendoc.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *General Conclusion on International Protection*. nº 65 (XLII), 1991c. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c404/general-conclusion-international-protection.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *World Cities Day: Cities lead the way in protecting forcibly displaced against impact of COVID-19*. [online] UNHCR, 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/uk/news/press/2020/10/5f9c01704/world-cities-day-cities-lead-way-protecting-forcibly-displaced-against.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (AG). *Agenda for Protection: Addendum UN General Assembly, 2002. Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 53rd session*. A/AC.96/965/add 1 26 June, New York.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (AG). *Resolução 1167 (XII), de 26 de novembro de 1957. (Chinese Refugees in Hong Kong)*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ee618/chinese-refugees-hong-kong.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (AG). *Resolução 1673 (XVI), de 18 de dezembro de 1961 (Report of the United Nations High Commissioner for Refugees)*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ef32/report-united-nations-high-commissioner-refugees.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (AG). *Resolução 2039 (XX), de 7 de dezembro de 1965 (Reports of the United Nations High Commissioner for Refugees)*. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/218/02/IMG/NR021802.pdf?OpenElement>. Acesso em: 01 mar. 2022.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (AG). *Resolução Nº 18 (XXXI), de 18 de outubro de 1985 (Voluntary Repatriation)*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e8/voluntary-repatriation.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

- ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (AG). *Resolução Nº 40 (XXXVI), de 18 de outubro de 1985 (Voluntary Repatriation)*. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c9518.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- C40 FACT SHEET. *Why Cities?*. Disponível em: <http://www.c40cities.org/>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Human Rights Watch World Report 2001*. 2001. Disponível em: <http://www.hrw.org/wr2k1/>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Hidden in plain view: refugees living without protection in nairobi and kampala, 2002*. Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/2002/kenyugan/kenyugan.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA (OUA). *Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África*. 1969. Disponível em: [http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/e-oua.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html). Acesso em: 01 mar. 2022.

## Livros e artigos científicos

- AAS, K. Getting ahead of the game: Border technologies and the changing spaces of governance. In: SALTER, M.; ZUREIK, E., (Ed.). *Global surveillance and policing: Borders, security, identity*. Devon: Willam Publishing, 2005.
- ABU-LUGHOD, J. *New York, Chicago, Los Angeles: America's global cities*. University of Minnesota Press, Minneapolis, 1999.
- ADDAMS, J. *Hull-House Maps and Papers: A Presentation of Nationalities and Wages in a Congested District of Chicago*. New York: Library of Economics and Politics, 1895.
- AGAMBEN, G. et al. *Democracy in What State?* New York: Columbia University Press, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Homo sacer: Sovereign power and bare life*. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- \_\_\_\_\_. *State of exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

- AGIER, M. Do direito à cidade ao fazer-cidade: O antropólogo, a margem e o centro. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 21, nº 3, p. 483-498, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Managing the undesirables: Refugees camp and humanitarian government*. Cambridge: Polity Press, 2011.
- \_\_\_\_\_. Um mundo de campos: a fábrica de indesejados. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-fabrica-de-indesejados>. Acesso em: 19 de jul. 2020.
- AKERMAN J.R. The structuring of political territory in early printed atlases Imago Mundi. *The International Journal for the History of Cartography*, v. 47, nº 1, p.138-54, 1995.
- ALSPATER, C. *Welfare capitalism around the world*. Taiwan: Casa Verde Publishing, 2003.
- AMOORE, L. Biometric borders: Governing mobilities in the war on terror. *Political Geography*, v. 25, nº 1, p. 336-351, 2006.
- ARADAU, C.; HUYSMANS, J. e SQUIRE, V. Atos de cidadania europeia: Uma sociologia política da mobilidade. *Contexto Internacional*, v. 33, nº 1, p.179-185, 2011.
- ARENDT, H. *A condição humana*. RJ: Forense Universitária, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo e totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- ATAÇ, I. 'Refugee Protest Camp Vienna': making citizens through locations of the protest movement. *Citizenship Studies*, v. 20, nº 5, p.629-646, 2016.
- \_\_\_\_\_.; RYGIEL, K.; STIERL, M. The Contentious Politics of Refugee and Migrant Protest and Solidarity Movements: Remaking Citizenship from the Margins. *Citizenship Studies*, v. 20, nº 5, p.527-544, 2016.
- AUSTIN, J. *How to do things with words*. Cambridge: Harvard University Press, 1962.
- AUTHEMAN, N. Refugiados: Um bom negócio. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 2017. Disponível em: <http://diplomatique.org.br/refugiados-um-bom-negocio/>. Acesso em: 02 abr.2018.
- BACHTOLD, I. Quando o Estado encontra suas margens: considerações etnográficas sobre um mutirão da estratégia de busca ativa no estado do Pará. *Horizontes Antropológicos*, v. 22, nº 46, p. 273-301, 2016.

- BAKEWELL, O. Encampment and Self-Settlement. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; e SIGONA, N.; (Ed.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- BALBO, M. Urban Planning and the Fragmented City of Developing Countries. *Third World Planning Review*, v. 15, nº 1, p. 23-35, 1993.
- BALGOPAL, P. *Social Work Practice with Immigrants and Refugees*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2000.
- BALIBAR, E. *Politics and the Other Scene*. Londres: Verso, 2002.
- BALVÉE, T. Everyday State Formation: Territory, Decentralization, and the Narco Landgrab in Colombia. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 30, nº 4, p. 603-622, 2012.
- BARNETT, L. Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. *International Journal of Refugee Law*, v. 14, nº 2, p. 238-262, 2002.
- BARNETT, M.; FINNEMORE, M. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- BASTOS, C.D. et al. Entre o espaço abstrato e o espaço diferencial: ocupações urbanas em Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 19, nº 2, 2017.
- BAUBOCK, R. Expansive Citizenship – Voting Beyond Territory and Membership. *PS: Political Sciences e Politics*, 1994.
- \_\_\_\_\_. Reinventing Urban Citizenship. *Citizenship Studies*, v. 7, nº 2, p. 139-160, 2003.
- BAUDER, H. *Migration borders freedom*. London: Routledge, 2016.
- BAUMAN, Z. *Community*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Postmodernity and its Discontents*. New York: New York University Press, 1997.
- BECK, U. *Sociedade de risco*. São Paulo: Editora 34, 2011.

- BECKER, H. A Escola de Chicago. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 2, nº 2, 1996.
- BENJAMIN, W. *Charles Baudelaire: A Lyric Poet in the Era of High Capitalism*. Londres: Verso, 1983.
- BENJAMIN, W. Teses sobre o conceito da história. In: BENJAMIN, W. *Obras escolhidas*. v. 1. Magia e técnica, arte e política. Ensaios sobre literatura e história da cultura. Prefácio de Jeanne Marie Gagnebin. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BETTS, A. et al. Humanitarian Innovation and refugee protection. In: BRENNAN, K. *Making Global Institutions Work*. New York, Routledge, 2016.
- BIGO, D. Protection: Security, territory and population. In: HUYSMANS, J.; DOBSON, A.; PROKHOVNIK, R. (Ed.) *The Politics of Protection: sites of insecurity and political agency*. London: Routledge, 2006.
- \_\_\_\_\_. The möebius ribbon of internal and external security. In: MATHIAS, A. et al. *Identities borders orders*. Minneapolis/London: University Press of Minnesota, 2001.
- BOLTANSKI, L. *Distant suffering: morality, media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- BOOTH, C. *Life and Labour of the people in London*. London: Macmillan, 1902.
- BOTELHO, A. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Fapesp, 2007.
- BRENNER, N.; ELDEN, S. Henri Lefebvre on State, Space, Territory. *International Political Sociology*, v. 3, nº 1, p. 353-377, 2009.
- BRENNER, N.; THEODORE N. (Ed.) *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell, 2002.
- BRENNER, N. O que é teoria crítica urbana?. *E-metropolis: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais*, v. 3, nº 1, p. 20-28, 2010. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/17?name=o-que-e-teoria-critica-urbana>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRESCIANI, M.S. *Londres e Paris: o espetáculo da pobreza*. 10 ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

- BROWN, W. Sacrificial citizenship: Neoliberalism, human capital, and austerity politics. *Constellations*, v. 23, nº 1, 2016.
- BRUN, C.; FÁBOS, A. Mobilizing home for long term displacement: a critical reflection on the durable solutions. *Journal of Human Rights Practice*, v. 9, nº 2, p. 177-183, 2017.
- BURNS, S. *Daybreak of Freedom: The Montgomery Bus Boycott*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.
- BUSQUET, G.; LAVUE, U. Political Space in the Work of Henri Lefebvre: Ideology and Utopia. *Spatial Justice*, v. 5, nº 1, p. 1-12, 2013.
- BUTLER, J. Bodies in Alliance and the Politics of the Street, *Transversal*, 2011. Disponível em: <http://scalar.usc.edu/works/bodies/Judith%20Butler:%20Bodies%20in%20Alliance%20and%20the%20Politics%20of%20the%20Street%20%7C%20eipcp.net.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2021.
- \_\_\_\_\_. *Corpos em alianças e a política das ruas: notas para uma teoria performativa da assembleia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Precarious life: The powers of mourning and violence*. London: Verso, 2004.
- CALDEIRA, T.P. do R. *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp/Editora 34, 2000.
- CAMPBELL, E.H. Urban Refugees in Nairobi: Problems of Protection, Mechanisms of Survival, and Possibilities for Integration. *Journal of Refugee Studies*, v. 19, nº 3, p. 396-413, 2006.
- CARLOS, A.F.A. A Privação do Urbano e o “Direito à Cidade” em Henri Lefebvre. In: CARLOS, A.F.A.; Alves, G.; PADUA, R.F. (Org.). *Justiça Espacial e o Direito à Cidade*. São Paulo: Contexto, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Espaço-Tempo na Metrópole: a fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: Contexto, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Annual Review of Anthropology. O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade*. São Paulo: FFLCH, 2007.
- \_\_\_\_\_. O poder do corpo no espaço público: o urbano como privação e o direito à cidade. *GEOUSP – Espaço e Tempo*. São Paulo, v. 18, nº 2, p. 472-486, 2014.

- \_\_\_\_\_. São Paulo hoje: as contradições no processo de reprodução do espaço. *Scripta nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, nº 88, 2001. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-88.htm>. Acesso em: 11 set. 2021.
- CASTLES, S. The Guest-Worker in Western Europe – An Obituary. *The International Migration Review*, v. 20, nº 4, Special Issue: Temporary Worker Programs: Mechanisms, Conditions, Consequences, p. 761-778, 1986.
- CELLINI, A. The resettlement of Hungarian refugees in 1956. *Forced Migration Review*, 2017.
- CERTEAU, M de. *The Practice of Everyday Life*. Berkeley: University of California Press, 2009.
- CHAUÍ, M. *Conformismo e resistência*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- CHAULIA, S.S. The Politics of Refugee Hosting in Tanzania: From Open Door to Unsustainability, Insecurity and Receding Receptivity. *Journal of Refugee Studies*, v. 16, nº 2, p. 147-166, 2003.
- CHEN, S. The Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996: Another Congressional Hurdle for the Courts. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 8, nº 1, 2000.
- CHESHIRE, L.; ZAPPÍA, G. Destination dumping ground: The convergence of “unwanted” populations in disadvantaged city areas. *Urban Studies*, 2015.
- CHEVIGNY, P. A repressão nos Estados Unidos após o atentado de 11 de setembro. *Sur, Rev. int. direitos humanos*, v. 1, nº 1, São Paulo, 2004.
- CHIMIENTI, M.; SOLOMOS, J. Social Movements of Irregular Migrants, Recognition, and Citizenship. *Globalizations*, v. 8, nº 3, p. 343-360, 2011.
- CHIMNI, B. From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems. *Refugee Survey Quarterly*, v. 23, nº 3, p. 55-73, 2004.

- \_\_\_\_\_. Globalisation, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection. *Refugee Studies Centre Working Paper*, v. 2, n° 3. Oxford: Refugee Studies Centre, 2000.
- CHOULIARAKI, L. & STOLIC, T. Rethinking media responsibility in the refugee “crisis”: a visual typology of European news. *Media, Culture & Society*, v. 39, n° 8, p.1162-1177, 2017.
- COCHRANE, A. *Understanding Urban Policy: A Critical Introduction*. London: Sage, 2007.
- COHEN, G.D. *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- CORTEZ, R.P.S. Globalização e Proteção Social nos países desenvolvidos: uma análise da literatura. *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, v. 16, n° 31, p. 161-176, 2008.
- COSTELLO, C. On refugeehood and citizenship. In: SHACHAR, A.; BAUBÖCK, R.; BLOEMRAAD, I.; VINK, M. (Ed.). *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford University Press, 2017.
- CRANFIELD, L.; KOBIA, K. *Literature Review: Urban Refugees*, 2009. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4b0a528c9.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2019.
- CRESSWELL, T. *On the move: mobility in the modern western world*. New York: Routledge, 2006.
- CRISP, J. “Who has counted the refugees?” UNHCR and the politics of numbers. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n° 12, UNHCR, Genebra, 1999.
- \_\_\_\_\_. Mind the Gap! UNHCR, Humanitarian Assistance and the Development Process. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n° 43, Geneva, 2001.
- \_\_\_\_\_. No Solutions in Sight: The Problem of Protracted Refugee Situations in Africa. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n° 75, UNHCR, Geneva, 2003.
- \_\_\_\_\_. Refugees, Persons of Concern, and People on the Move: The Broadening Boundaries of UNHCR. *Refuge*, v. 26, n° 1, 2009.
- DARLING, J. Domopolitics, governmentality and the regulation of asylum accommodation. *Political Geography*, v. 30, n° 1, p. 263-271, 2011.

- \_\_\_\_\_. Forced migration and the city: Irregularity, informality, and the politics of presence. *Progress in Human Geography*, v. 41, n° 2, p. 1-21, 2016.
- DAS, V.; POOLE, D. *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004.
- DE LUCCA, D. Dobraduras da cidade. *Novos Estudos*, CEBRAP, n° 90, 2011, p. 179-187.
- DE PELLEGRIN, A. *Os contrastes do ambiente urbano: espaço vazio e espaço de lazer*. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física, 1999.
- DE SOTO, H. *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York: Basic Books, 2000.
- DIAS, A.S.A. Campos de refugiados, favelas e os intelectuais das margens. In: BIRMAN, P.; LEITE, M.P.; MACHADO, C.; CARNEIRO, S.S. (Org.). *Dispositivos Urbanos e Trama dos Videntes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.
- DIKEÇ, M. Police, politics, and the right to the city. *GeoJournal*, Springer Verlag, 2002. Disponível em: <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01274379/document>. Acesso em: 05 fev. 2022.
- DRYDEN-PETERSON, S. “I Find Myself as Someone Who is in the Forest”: Urban Refugees as Agents of Social Change in Kampala, Uganda. *Journal of Refugee Studies*, v. 19, n° 3, p. 381-395, 2006.
- DUARTE, A. Hannah Arendt e a Modernidade: esquecimento e redescoberta da política. *Trans/Form/Ação*, v. 24, n° 1, 2001.
- DUBERNET, C. *The International Containment of Displaced Persons: Humanitarian Spaces without Exit*. Aldershot: Ashgate, 2001.
- ELDEN, S. Land, terrain, territory. *Progress in Human Geography*, v. 34, n° 6, p. 799-817, 2010.
- \_\_\_\_\_. “Missing the point: globalization, deterritorialization and the space of the world”. *Transactions of the Institute of British Geographers*, v. 30, n° 1, p. 8-19, 2005.
- \_\_\_\_\_. There is a politics of space because space is political: Henri Lefebvre and the production of space. *An Architektur: Produktion und Gebrauch gebauter Umwelt*, v. 1, n° 1, p. 350-382, 2002.

- \_\_\_\_\_. *Understanding Henri Lefebvre: theory and the possible*. London: Continuum Press, 2004.
- EUROPEAN NETWORK OF MIGRANTS REFUGEES AND SANS-PAPIERS (EUNMRS). *European Manifesto*, 2004. Disponível em: <http://www.noborder.org/actionday2005/display.php?id=287>. Acesso em: 17 jan. 2019.
- FACUNDO, A. *Êxodos, refúgios, exílios: refugiados colombianos no Sudeste do Brasil*. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2017.
- FASSIN, D. The Biopolitics of Otherness: Undocumented Foreigners and Racial Discrimination in French Public Debate. *Anthropology Today*, v. 17, nº 1, p. 3-7, 2001.
- \_\_\_\_\_. The Precarious Truth of Asylum. *Public Culture*, v. 25, nº 169, p. 39-63, 2013.
- FEHRENBACH, H.; RODOGNO, D. A horrific photo of a drowned Syrian child: Humanitarian photography and NGO media strategies in historical perspective. *International Review of the Red Cross*, v. 97, nº 90, p. 1121-1155, 2015.
- FELLER, E. The Evolution of the International Refugee Regime. *Washington University Journal of Law & Policy*, v. 5, nº 1, 2001.
- FERME, M.C. Deterritorialized Citizenship and the Resonances of the Sierra Leonean State. In: DAS, V.; POOLE, D. *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004.
- FERNANDES, F. L. Urban outcasts: Favelas, violence and the “lost generation”. *Criminal Justice Matters*, v. 1, nº 93, 2013.
- \_\_\_\_\_.; OLSON, J. To live, love and work anywhere you please: Critical exchange on Arizona and the struggle for locomotion. *Contemporary Political Theory*, v. 10, nº 1, p. 415-417, 2011.
- FERREIRA, A. A produção do espaço: entre dominação e apropriação. Um olhar sobre os movimentos sociais. *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona, Universidade Barcelona, v. 14, 2007.
- FERRIS, E. Internal Displacement and the Right to Seek Asylum. *Refugee Survey Quarterly*, v. 27, nº 1, 2008.

- FONSECA, M. *Michel Foucault e o direito*. São Paulo: Max Limonade, 2002.
- FOUCAULT, M. *História da sexualidade 1: A vontade de saber*. 3 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- FREIRE, J. Sociabilidade de grades e cadeados e ordem de tranquilidade: da cidadania dos adimplentes à “violência urbana” em condomínios fechados da Zona Oeste do Rio de Janeiro. In: BIRMAN, P.; LEITE, M.P.; MACHADO, C.; CARNEIRO, S.S. (org.). *Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.
- FRESIA, M. Frauder lorsqu'on est réfugié: Globalisation et illicite en Afrique. *Politique Africaine*, nº 93, p. 63-81, 2004.
- FULFORD, R. *Votes for Women: The Story of a Struggle*. London: White Lion Publishers, 1976.
- GIBNEY, M. Security and the Ethics of Asylum after 11 September. *Forced Migration Review*, nº 13, 2001.
- GONÇALVES, R; BAUTÈS, N; MANEIRO, M. A informalidade urbana em questão. *O Social em Questão*, ano XXI, nº 42, p. 9-26, 2018.
- GRABSKA, K. Marginalization in Urban Spaces of the Global South: Urban Refugees in Cairo. *Journal of Refugee Studies*, v. 19, nº 3, p. 287-307, 2006.
- GREENSPAN, A. *A era da turbulência*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. Porto Alegre, 2004. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/petgeal/Artigo/rh.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2009.
- \_\_\_\_\_. *O mito da desterritorialização – Do “Fim dos Territórios” à Multiterritorialidade*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- \_\_\_\_\_. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, M.; SPOSITO, E. (org.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, p. 95-120, 2009.
- HALL, P.; PFEIFFER, U. *Urban future 21: A global agenda for 21st century cities*. London: E & FNSpon, 2000.
- HAMMOND, L. *This Place Will Become Home: Refugee Repatriation to Ethiopia*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.

- HANSEN, R. State Controls: Borders, Refugees, and Citizenship. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; SIGONA, N.; (Ed.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- HARVEY, D. A liberdade da cidade. In: MARICATO, E. et al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, p. 27-34, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- \_\_\_\_\_. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, v. 1, nº 29, p. 73-89, 2012.
- HATHAWAY, J.; FORSTER, M. Internal protection/relocation/flight alternative as an aspect of refugee status determination. In: FELLER, E.; TÜRK, V.; NICHOLSON, F. (Ed.). *Refugee Protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- HERBERT, S.; BROWN, E. Conceptions of space and crime in the punitive neoliberal city. *Antipode*, v. 38, nº 4, p. 755-777, 2006.
- HOCHSCHILD, A. *Strangers in their own Landers: Anger and Mourning on the American Right*. Nova York: The New Press, 2016.
- HOLMES, C. Representing the “European refugee crisis” in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death. *American Ethnologist Journal of The American Ethnological Society*, v. 43, nº 1, 2016.
- HOLSTON, J.; APPADURAI, A. Cities and Citizenship. *Public Culture*, v. 8, nº 1, p. 187-204, 1996.
- HOLSTON, J. Insurgent Citizenship in an Era of Global Urban Peripheries. *City & Society*, v. 21, nº 2, p. 245-267, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- HONNETH, A. *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge: Polity, 1995.
- HOVIL, Lucy. Local Integration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; SIGONA, N. (Ed.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

- HURRELL, A.; WOODS, N. (Ed.). *Inequality, globalization, and world politics*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- HUYSMANS, J. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, v. 39, n° 5, p. 751-777, 2000.
- \_\_\_\_\_. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Londres: Routledge, 2006.
- IBRAHIM, Y. The Unsacred and the Spectacularized: Alan Kurdi and the Migrant Body. *Social Media + Society*, p. 1-9, 2018.
- ILCAN, S.; RYGIEL, K. Resiliency Humanitarianism: Responsibilizing Refugees through Humanitarian Emergency Governance in the Camp. *International Political Sociology*, v. 9, n° 4, p. 333-351, 2015.
- INWOOD, J. Contextualizing the State Mode of Production in the United States: Race, Space, and Civil Rights. *Environment and Planning: Economy and Space*, v. 45, n° 9, p. 2120-2134, 2009.
- ISIN, E.; WOOD, P.K. Citizenship and Identity. *Politics and Culture series*. London, UK: Sage, 1999.
- ISIN, E. City, Democracy and Citizenship: Historical Images, Contemporary Practices. In: ISIN, E.; TURNER, B.S. (Ed.). *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage, 2002.
- \_\_\_\_\_. Theorizing Acts of Citizenship. In: ISIN, E.F.; NIELSEN, G.M. (Ed.). *Acts of Citizenship*. London: Zed Books, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Citizens without Frontiers*. London: Bloomsbury, 2012.
- \_\_\_\_\_. Citizenship in Flux: The Figure of the Activist Citizen. *Subjectivity*, v. 29, n° 1, p. 367-388, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Democracy, Citizenship and the Global City*. Innis Centenary Series. London: Routledge, 2000.
- \_\_\_\_\_. Introduction: cities and citizenship in a global age. *Citizenship Studies*, v.1, n° 3, p. 165-172, 1999.
- \_\_\_\_\_. The Neurotic Citizen. *Citizenship Studies*, v. 8, n° 3, p. 217-235, 2004.
- IVESON, K. Building a city for “The People”: The politics of alliance-building in the Sydney Green Ban Movement. *Antipode*, v. 46, n° 4, p. 999-1013, 2014.

- JACOB, H.; LEVINE, J. Social work practice with european immigrants. In: BALGOPAL, R. Pallassana (Ed.). *Social Work Practice with Immigrants and Refugees*. Columbia University Press, 2000.
- JACOBSEN, K. The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n° 45, UNHCR, Geneva, 2001.
- \_\_\_\_\_.; LANDAU, L.B. Recommendations for urban refugee policy. *Forced Migration Review*, n° 23, 2005.
- JESSOP, B. et al. *State/Space: A Reader*. Malden: Blackwell Publishing, 2003.
- JOHNSTON, R. J. *Geography and the state: an essay in political geography*. London: Macmillan, 1982.
- KECK, M.; SIKKINK, K. *Activists Beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics*. Nova York: Cornell University Press, 1998.
- KEIL, R. *Los Angeles: Globalization, Urbanization and Social Struggles*. New York: John Wiley and Sons, 1998.
- KIBREAB, G. When Refugees Come Home: the Relationship between Stayees and Returnees in Post-Conflict Eritrea. *Journal of Contemporary African Studies*, v. 20, n° 1, p. 53-80, 2002.
- \_\_\_\_\_. Citizenship Rights and Repatriation of Refugees. *International Migration Review*, v. 37, n° 1, p. 24-73, 2003.
- \_\_\_\_\_. Revisiting the Debate on People, Place, Identity and Displacement. *Journal of Refugee Studies*, v. 12, n° 4, p. 384-410, 1999.
- \_\_\_\_\_. Why governments prefer spatially segregated settlement sites for urban refugees. *Refuge*, v. 24, n° 1, p. 27-35, 2007.
- KREICHAU, René. From forced migration to forced arrival: the campization of refugee accommodation in European Cities. *Comparative Migration Studies*, v. 6, n° 1, p. 1-22, 2018.
- KRISTEVA, J. *Powers of horror: An essay on abjection*. New York: Columbia University Press, 1982.
- LANDAU, L.B. Urban Refugees and IDPs. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; SIGONA, N. (Ed.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

- LATTEK, C. *Revolutionary Refugees: German Socialism in Britain, 1840-1860*. Londres: Routledge, 2006.
- LAUTIER, B. Os amores tumultuados entre o Estado e a economia informal. *Contemporaneidade e Educação*, São Paulo, v. 2, nº 1, p. 28-92, 1997.
- LAZAR, S. Citizenship. In: STEIN, F.; LAZAR, S. (Ed.). *The Cambridge Encyclopedia of Anthropology*, 2016. Disponível em: <http://doi.org/10.29164/16citizenship>. Acesso em: 13 nov. 2018.
- LEFEBVRE, H. *A re-produção das relações de produção*. Tradução da 1ª parte de *La survie du capitalisme*. Porto: Edições Escorpião, 1973.
- \_\_\_\_\_. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- \_\_\_\_\_. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Editora Ática, 1990.
- \_\_\_\_\_. *De lo rural a lo urbano*. 3 ed. Barcelona: Península, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Metafilosofia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.
- \_\_\_\_\_. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- \_\_\_\_\_. Prefácio – A Produção do Espaço. *Estudos Avançados*, v. 79, nº 27, 2013, p. 123-132.
- \_\_\_\_\_. *The production of space*. Oxford: Blackwell publishing, 1991b.
- \_\_\_\_\_. Estrutura social: a reprodução das relações sociais. In: MARTINS, J. S.; FORACCHI, M.M. (orgs.). *Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1977, p. 255-262.
- LEONTIDOU, L. Estrutura social: a reprodução das relações sociais. In: MARTINS, J.S.; FORACCHI, M.M. (Org.). *Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1977.
- \_\_\_\_\_. Urban social movements: from the “right to the city” to transnational spatialities and flâneur activists. *CITY*, v. 10, nº 3, 2006.
- \_\_\_\_\_. Everyday and Everydayness. Translated by Christine Levich, Alice Kaplan, Kristin Ross. *Yale French Studies*, v. 73, nº 1, p. 7-11, 1987.

- LOESCHER, G. *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. New York: Oxford University Press, 1996.
- \_\_\_\_\_. *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. Oxford: Oxford University Press, 2001a.
- \_\_\_\_\_. UNHCR and the erosion of refugee protection. *Forced Migration Review*, v. 10, n° 1, p. 28-30, 2001b.
- \_\_\_\_\_. UNHCR's Origins and Early History: Agency, Influence, and Power in Global Refugee Policy. *Refugee*, v. 33, n° 1, p. 77-86, 2017.
- \_\_\_\_\_.; MILNER, J. Protracted Refugee Situations: Domestic and International Security Implications. *Adelphi Paper*, n° 375. London: Routledge, 2005.
- LOLLAR, K. Strategic Invisibility: Resisting the Inhospitable Dwelling Place. *Review of Communication*, v. 15, n° 4, p. 298-315, 2015.
- LONG, K. *Permanent Crises? Unlocking the Protracted Displacement of Refugees and Internally Displaced Persons*. Oxford: RSC, 2011.
- \_\_\_\_\_. Rethinking 'Durable' Solutions. In: FIDDIAN-QASMIYEH, G. et al. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- LONG, L.; OXFELD, E. (Ed.). *Coming Home? Refugees, Migrants and Those who Stayed Behind*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004.
- LUNA, L.A. Representação e produção do espaço: duas conceituações analisadas por Henri Lefebvre. *Diaphonia*, v. 3, n° 1, 2017.
- LUY, R. World order and UNHCR's "comprehensive" approach to refugees. *Revue Québécoise de Droit International*, v. 14, n° 1, p. 91-113, 2002.
- MACÉ, M. *Siderar, Considerar: migrantes, formas de vida*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018.
- MADDEN, D.J. City becoming world: Nancy, Lefebvre and the global-urban imagination. *Environment and Planning: Society and Space*, v. 30, n° 5, p. 772-787.
- MAESTRI, G.; HUGHES, S. M. Contested Spaces of citizenship: camps, borders and urban encounters. *Citizenship Studies*, v. 21, n° 6, p. 625-639, 2017.

- MAGNUSSON, W. Politicizing the global city. In: ISIN, E.F. (Ed.). *Democracy, Citizenship and the Global City*. London: Routledge, p. 289-306, 2000.
- \_\_\_\_\_. *The Search for Political Space*. Toronto: University of Toronto Press, 1996.
- MALKKI, L. Refugees and exile: from “refugee studies” to the national order of things. *Annual Review of Anthropology*, v. 24, nº 1, p. 495-523, 1995.
- \_\_\_\_\_. Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and dehistoricization. *Annual Review of Anthropology*, v. 11, nº 23, p. 495-523, 1996.
- MARQUES, Â.S.; HERRER, A.P. O sujeito político e o espaço público cubano atual a partir do pensamento de Jacques Rancière. *Comunicação Pública*, v. 11, nº 21, 2016. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cp/1335#quotation>. Acesso em: 07 fev. 2021.
- \_\_\_\_\_; LELO, T.V. Aspectos poético-comunicacionais da filosofia política de Rancière a partir dos conceitos de dano, dissenso e desidentificação. *Intexto*, Porto Alegre, UFRGS, nº 31, p. 52-67, dez. 2014.
- MARRUS, M. *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*. Reino Unido: Editora Oxford/Oxford University Press, 1985.
- MARTIN, D. From spaces of exception to “campscapes”: Palestinian refugee camps and informal settlements in Beirut. *Political Geography*, v. 44, nº 1, 2015.
- MARTINE, G. A globalização inacabada – migrações internacionais e pobreza no século XXI. In: SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES. (org.). *Travessias na desordem global – Fórum Social das Migrações*. São Paulo: Paulinas, 2005.
- MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Livro I, Volume II. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MARX, R. The Criteria of Applying the “Internal Flight Alternative” Test in National Refugee Status Determination Procedures. *International Journal of Refugee Law*, v. 14, nº 2, p. 179-218, 2002.

- MAY, T. *Contemporary Political Movements and the Thought of Jacques Rancière*. Equality in Action. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2010.
- MCCANN, E. Space, citizenship, and the right to the city: A brief overview. *GeoJournal*, v. 58, nº 2, p. 77-79, 2002.
- MEZZADRA, S. Multidão e migrações: a autonomia dos migrantes. *Revista ECOPOS*, Rio de Janeiro, v. 15, nº 1, 2012.
- MILNER, J. Protracted Refugee Situations. In: FIDDIAN-QASMIYEH et al. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- MISOCZKY, M.C.; OLIVEIRA, C. The city and the urban as spaces of capital and social struggle: notes on Henri Lefebvre's enduring contributions. *Rev. Adm. Pública*, v. 52, nº 6, p. 1015-1031, 2018.
- MITCHELL, D. Postmodern geographical praxis? The postmodern impulse and the war against homeless people in the "post-justice" city. In: MINCA, C. (Ed.). *Postmodern Geography: Theory and Praxis*. Oxford: Blackwell, 2001.
- \_\_\_\_\_. The End of Public Space? Peoples Park, Definitions of the Public, and Democracy. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 85, nº 1, p.108-133, 1995.
- \_\_\_\_\_. *The Right to the City*. Minneapolis: University Press, 2003.
- MONTEITH, W.; LWASA, S. The participation of urban displaced populations in (in)formal markets: contrasting experiences in Kampala, Uganda. *Environment and Urbanization*, v. 29, nº 2, p. 383-402, 2017.
- MONTENEGRO, C. Social Protection: A Fourth Durable Solution? *Forced Migration Review*, 51, 2016.
- MORAES, R. A constituição do espaço político em Hannah Arendt. *Revista de Ciências Humanas*, EDUFSC, nº 37, p. 29-45, 2005.
- MOREAUX, M.P. Expressões e impressões do corpo no espaço urbano: estudo das práticas de artes de rua como rupturas dos ritmos do cotidiano da cidade. *GeoPUC – Revista da Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio*, v. 7, nº 12, p. 6-139, jan.-jun., 2014.
- MOULIN, C. A construção do refugiado no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR. *Carta Internacional*, v. 7, nº 2, p. 23-49, 2012.

- \_\_\_\_\_.; THOMAZ, D. The tactical politics of ‘humanitarian’ immigration: negotiating stasis, enacting mobility. *Citizenship Studies*, v. 20, nº 5, p. 595-609, 2016.
- MOURA, Rosa. Um ensaio sobre o controle da cidade e do cidadão contemporâneo. *CIDADEDES*, v. 3, nº 5, p. 37-66, 2006.
- NYERS, P. *Emergency or Emerging Identities? Refugees and Transformations in World Order*, 1999.
- \_\_\_\_\_. Migrant Citizenships and Autonomous Mobilities. *Migration, Mobility and Displacement*, v. 1, nº 1, p. 23-39, 2015.
- \_\_\_\_\_. No One is Illegal Between City and Nation. *Studies in Social Justice*, v. 4, nº 2, p. 127-143, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Rethinking Refugees: Beyond States of Emergency*. Londres: Routledge, 2006.
- ONG, A. Cultural Citizenship as Subject-Making: Immigrants Negotiate Racial and Cultural Boundaries in the United States. *Current Anthropology*, v. 37, nº 5, 1996.
- ORCHARD, P. Refugees and Internally Displaced Persons. In: MAC GINTY, R.; PETERSON, J. *The Routledge Companion to Humanitarian Action*. Abingdon: Routledge, 2015.
- PAASI, A. Territory. In: AGNEW, J.; MITCHELL, K.; TOAL, G. (Ed.). *A Companion to Political Geography*. Oxford: Blackwell, 2003.
- PANTUALIANO, S. et al. Urban vulnerability and displacement: a review of current issues. *Disasters*, v. 36, nº 1, p. s1-s22, 2012.
- PARKER, S. *Urban Theory and the Urban Experience: Encountering the City*. London: Routledge, 2003.
- PECK, J. Austerity Urbanism: American Cities under Extreme Economy. *City*, nº 16, v. 6, p. 626-55, 2012.
- PEDLEY, J. *Sanctuaries and Sacred in the Ancient Greek World*. Cambridge: Harvard University Press, 2005.
- PEIRONE, F. A primeira manifestação global. *Revista IHU Online*. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/501928-150-a-primeira-manifestacao-global>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- PHILLIMORE, J.; GOODSON, L. Problem or Opportunity? Asylum Seekers, Refugees, Employment and Social Exclusion in Deprived Urban Areas. *Urban Studies*, v. 43, nº 10, p. 1715-1736, 2006.

- POLZER, T.; HAMMOND, L. Invisible Displacement. *Journal of Refugee Studies*, v. 1, n° 4, p. 417-431, 2008.
- PURCELL, M. Citizenship and the right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.27, n° 3, p. 564-590, 2013.
- PURCELL, M. Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal*, p. 58-99, 2002.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.
- RAMADAN, A. Destroying Nahr el-Bared: Sovereignty and urbicide in the space of exception. *Political Geography*, v. 28, n° 1, 2009.
- RANCIÈRE, J. *A política é imaginação*. Entrevista com Jacques Rancière. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/581209-a-politica-e-imaginacao-entrevista-com-jacques-ranciere>. Acesso em: 08 jan. 2022.
- \_\_\_\_\_. *Dissensus: On Politics and Aesthetics*. London: Continuum, 2010.
- \_\_\_\_\_. *O desentendimento: Política e filosofia*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- \_\_\_\_\_. *On the shores of politics*. New York: Verso, 1995.
- RIDGLEY, J. Cities of Refuge: Immigration Enforcement, Police, and the Insurgent Genealogies of Citizenship in us Sanctuary Cities. *Urban Geography*, v. 29, n° 1, p. 53-77, 2008.
- ROJAS-WIESNER, M.L.; DEVARGAS, M. Strategic Invisibility as Everyday Politics for a Life with Dignity: Guatemalan Women Migrants: Experiences of Insecurity at Mexico's Southern Border. In: TRUONG, T.; DES GASPER, J. (Ed.). *Migration, Gender and Social Justice*. Berlin: Springer-Verlag, 2014.
- ROLNIK, R. *O que é cidade*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2009.
- ROUTLEDGE, P. Sensuous Solidarities: Emotion, Politics and Performance in the Clandestine Insurgent Rebel Clown Army. *Antipode*, v. 44, n° 2, p. 428-452, 2011.
- ROY, A. Urban Informality: Towards an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, v. 71, n° 2, 2005.

- ROY, A. Urbanisms, worlding practices and the theory of planning. *Planning Theory*, v. 10, nº 6, 2011.
- RUIZ, C. A sacralidade da vida na exceção soberana, a testemunha e sua linguagem: (Re)leituras biopolíticas da obra de Giorgio Agamben. *Cadernos IHU*, v. 10, nº 39, 2012.
- SAFATLE, V. “*Está explodindo uma bomba-relógio que ninguém quis ver*”: Entrevista com Vladimir Safatle. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/583536-esta-explodindo-uma-bomba-relogio-que-ninguem-quis-ver-entrevista-com-vladimir-safatle>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- SAMMARTINO, A. *The Impossible Border: Germany and the East, 1914-1922*. Ithaca: Cornell University Press, 2010.
- SANDERCOCK, L. Cosmopolitan Urbanism: a love song to our mongrel cities in Binnie. In: HOLLOWAY, J.; YOUNG, C. (Ed.). *Cosmopolitan Urbanism*. London: Routledge, 2006.
- SANYAL, R. Refugees and the City: An urban discussion. *Geography Compass*, v. 6, nº 1, p. 633-644, 2012.
- \_\_\_\_\_. Squatting in Camps: Building and insurgency in spaces of refuge. *Urban Studies*, v. 48, nº 1, p. 877-890, 2011.
- SASSEN, S. *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. Emergent Global Classes and What They Mean for Immigration Politics. *Migration Information Source*, November 1, 2006. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/emergent-global-classes-and-what-they-mean-immigration-politics>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.
- \_\_\_\_\_. Global Cities and Survival Circuits. In: EHRENREICH, B.; HOCCHILD, A. *Global Woman: Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*. London: Granta Books.
- \_\_\_\_\_. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- \_\_\_\_\_. The Global City: Introducing a Concept. *The brown journal of world affairs*, v. 11, nº 2, 2005.

- \_\_\_\_\_. The global city: strategic site/ new frontier. In: ISIN, E. (Ed.). *Democracy, citizenship and the global city*. New York: Routledge, 2000.
- \_\_\_\_\_. Whose city is it? Globalization and the formation of new claims. In: HOLSTON, J. (Ed.). *Cities and citizenship*. Durham: Duke University Press, 1999.
- SCHEEL, S.; SQUIRE, V. Forced migrants as illegal migrants. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; SIGONA, N. (Ed.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- SEN, A. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SENNET, Richard. *Construir e habitar: Ética para uma cidade aberta*. Rio de Janeiro: Record, 2018.
- SERPA, D.A.F.; FOURNEAU, L.F. Responsabilidade social corporativa: uma investigação sobre a percepção do consumidor. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, v. 11, nº 3, p. 83-103, 2007.
- SHEPHARD, B. *The Long Road Home: The Aftermath of the Second World War*. Nova York: Alfred A. Knopf, 2010.
- SIDDIQUI, Y. *Reviewing the application of the Cessation Clause of the 1951 Convention relating to the status of refugees in Africa*. Working Paper Series, nº 76. Refugee Studies Centre: University of Oxford, 2011.
- SLAUGHTER, A.; CRISP, J. A Surrogate State? The Role of UNHCR in Protracted Refugee Situations. In: LOESCHER, G.; MILNER, J.; NEWMAN, E.; TROELLER, G. *Protracted Refugee Situations: Political, Human Rights and Security Implications*. Tokyo: United Nations University Press, 2008.
- SMITH, N. Giuliani time: The revanchist 1990s. *Social Text*, nº 57, p. 1-20, 1998.
- \_\_\_\_\_. *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. London: Routledge, 1996.
- SOARES, L.T.R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2000.

- SOBARZO, O. A produção do espaço público: da dominação à apropriação. *Revista GEOUSP*, São Paulo, nº 19, p. 93-111, 2006.
- SOJA, E. *Postmetropolis*. Blackwell: Malden.
- \_\_\_\_\_. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.
- \_\_\_\_\_.; KANAI, M. The urbanization of the world. In: BURDETT, R.; SUDJIC, D. (Ed.). *The Endless City: The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*. New York: Phaidon, p. 542-569, 2007.
- SOUTER, J. Durable Solutions as Reparation for the Unjust Harms of Displacement: Who Owes What to Refugees? *Journal of Refugee Studies*, v. 27, nº 2, p. 171-190, 2014.
- SPARKE, M. Fast Capitalism/Slow Terror: cushy cosmopolitanism and its extraordinary others. In: AMOORE, L.; GOEDE, M. (Ed.). *Risk and the War on Terror*. London: Routledge, 2008.
- SPIRO, P.J. *Beyond citizenship: american identity after globalization*. Nova York: Oxford University Press, 2008.
- STANDING, G. *A Precariat Charter: From Denizens to Citizens*. London: Bloomsbury, 2014.
- \_\_\_\_\_. *The Precariat—The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury, 2011.
- STEVENS, J. Prisons of the stateless: the derelictions of UNHCR. *New Left Review*, v. 1, nº 42, 2006.
- STOREY, H. The Benefit of the Doubt in Asylum Law. *Reflaw*. Disponível em: <http://www.reflaw.org/the-benefit-of-the-doubt-in-asylum-law/>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- STUMPF, J. The crimmigration crisis: Immigrants, crime, and sovereign power. *American University Law Review*, v. 56, nº 2, 2006.
- SWYNGEDOUW, E. Globalization or “glocalization”? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 17, nº 1, p. 25-48, 2004.
- TELLES, V. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.
- TELLES, V. S.; HIRATA, D. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. *Revista de Estudos*

- Avançados da USP*, v. 21, nº 61, 2007, p. 171-191.
- \_\_\_\_\_. Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. *Tempo social*, v. 22, nº 2, p. 39-59, 2010.
- THE COURIER. *Dossier Refugees – Country Reports: Botswana – Zambia*, nº 121, mar.-abr., 1990.
- THE NEW YORK TIMES. *Donald Trump Addresses the Nation from the Oval Office on the Border Wall*, 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/01/08/us/politics/trump-speech-transcript.html>. Acesso em: 05 mar. 2019.
- TILLY, C. Spaces of Contention. *Mobilization: An International Journal*, v. 5, nº 2, p. 135-159, 2000.
- TURNER, B. S. The erosion of citizenship. *British Journal of Sociology*, v. 2, nº 52, 2001, p. 189-209.
- TURNER, J. (En)gendering the political: Citizenship from marginal spaces. *Citizenship Studies*, v. 20, nº 2, 2016, p. 141-155.
- UITERMARK, J.; NICHOLLS, W. From politicization to policing: The rise and decline of new social movements in Amsterdam and Paris. *Antipode*, v. 46, nº 3, p. 970-991, 2014.
- VAN DIJK, J. Free the Victim: A Critique of the Western Conception of Victimhood. *International Review of Victimology*, nº 16, 2009.
- VAN HEAR, N. From Durable Solutions to Transnational Relations: Home and Exile among Refugee Diasporas. *UNHCR New Issues in Refugee Research*. Working Paper Series, nº 83, 2003.
- VARSANYI, M.W. Interrogating “Urban Citizenship” vis-à-vis Undocumented Migration. *Citizenship Studies*, nº 2, v. 10, p. 229-249, 2006.
- VERDI, E.F.; NOGUEIRA, D.S. O direito à cidade (nas ruas e na universidade) e o devir da sociedade urbana. In: CARLOS, A.F.A.; ALVES, G.; PADUA, R.F. (orgs.). *Justiça Espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017.
- VEYNE, P. *Como se escreve a história*. Brasília: Editora da UnB, 1998.
- WACQUANT, L. Guetos e antiguetos: o regime da marginalidade urbana no século 21. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/06/1783028-guetos-e-antiguetos-o-novo-regime-da-marginalidade-urbana-no->

- seculo-21.shtml, 2016. Acesso em: 01 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal: uma cartografia analítica. *Tempo Social*, São Paulo, v. 26, nº 2, p. 139-164, 2014.
- \_\_\_\_\_. Urban outcasts: Stigma and division in the Black American ghetto and French urban periphery. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 17, nº 3, p. 366-383, 1993.
- WAINGWRIGHT, O. Why Ikea's flatpack refugee shelter won design of the year, 2016. *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/artanddesign/2017/jan/27/why-ikea-flatpack-refugee-shelter-won-design-of-the-year>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- WALKER, R.B.J. The double outside of the modern international. *Ephemera*, v. 1, nº 6, p. 56-69, 2006.
- WALSH, J. Watchful citizens: immigration control, surveillance and social participation. *Social and Legal Studies*, v. 23, nº 2, p. 237-259, 2014.
- WEIS, P. Territorial Asylum. *Indian Journal of International Law*, 1966.
- WEITZ, E. The Modernity of Genocides: War, Race, and Revolution in the Twentieth Century. In: GELLATELY, R.; KIERNAN, B. *The Specter of Genocide: Mass Murder in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- WHITAKER, B.E. Changing Priorities in Refugee Protection: The Rwandan repatriation from Tanzania. *Refugee Survey Quarterly*, v. 21, nº 1, p. 328-344, 2012.
- WILSON, J. The Devastating Conquest of the Lived by the Conceived: The Concept of Abstract Space in the Work of Henri Lefebvre. *Space and Culture*, v. 16, nº 3, 2013, p. 364-380.
- YOUNG, J. A new politics of the city: Locating the limit of hospitality and practicing the city-as refuge. *Acme*, v. 10, nº 3, p. 534-563, 2011.
- ZETTER, R. More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, nº 2, p. 172-192, 2007.
- \_\_\_\_\_.; DEIKUN, George. Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas. *Forced Migration Review*, 34, 2010.

ZIELENIC, A. The right to write the city: Lefebvre and graffiti. *Environnement Urbain / Urban Environment*, v. 10, nº 1, p. 1-20, 2016.

ZUZARTE, A.L.M. *O milhão restante, o Brasil e a evolução da proteção internacional a refugiados (1946-1952)*. Dissertação apresentada ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) para obtenção do grau de mestre. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 2013.

