



André Luiz Morais Zuzarte Bravo

**ENTRE A “CRISE DO REFÚGIO”
E A “CRISE DAS CIDADES”**

Uma análise sobre a inserção de refugiados no meio urbano

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Carolina Moulin Aguiar

Rio de Janeiro
Abril de 2019



André Luiz Morais Zuzarte Bravo

**ENTRE A “CRISE DO REFÚGIO”
E A “CRISE DAS CIDADES”**

Uma análise sobre a inserção de refugiados no meio urbano

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-
graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

Profa. Carolina Moulin Aguiar

Orientador e Presidente
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Roberto Vilchez Yamato

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Profa. Ariane Rego de Paiva

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof. Helion Póvoa Neto

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Profa. Deisy de Freitas de Lima Ventura

Departamento de Relações Internacionais – USP

Rio de Janeiro, 12 de abril de 2019

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

André Luiz Morais Zuzarte Bravo

Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Mestre pelo programa de História, Política e Bens Culturais pelo CPDOC/FGV. Graduado em História pela UNIRIO. Atuou como professor na PUC-RIO de 2014 a 2017 e como professor na FGV-RIO de 2017 a 2018. Desde 2018, compõe o quadro docente do IUPERJ e a equipe do CEPRI e CEDPIR, vinculados à Fundação Casa de Rui Barbosa.

Ficha Catalográfica

Bravo, André Luiz Morais Zuzarte

Entre a “crise do refúgio” e a “crise das cidades” : uma análise sobre a inserção de refugiados no meio urbano / André Luiz Morais Zuzarte Bravo ; orientadora: Carolina Moulin Aguiar. – 2019.

255 f. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2019.

Inclui bibliografia

CDD: 327

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

Agradecimentos

Escrever uma tese 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 minha orientadora, Carolina Moulin, peça-fundamental para o desenvolvimento deste trabalho, por sua dedicação e por todo o carinho com que me acolheu desde quando, em 2013, ainda como um postulante à vaga de doutorado no IRI, me recebeu em sua sala para um café. Sob sua orientação, entrei em contato com a temática urbana, em diferentes vertentes. Fui instado a mergulhar na literatura sobre o tema e ampliar minhas fronteiras até então restritas ao *mainstream* na área. Se hoje me aventuro entre diferentes autores e obras, devo isso à Carolina e a seu estímulo constante para ir sempre além.

Agradeço ainda ao IRI e a PUC-RIO, instituições que viabilizaram o desenvolvimento deste trabalho. Foram 5 anos de parceria, desde quando, em 2014, ingressei no doutorado, mergulhando no mundo das Relações Internacionais em toda sua profundidade. Anos intensos, mas de um aprendizado sólido que levarei comigo graças ao contato com professores como João Pontes Nogueira, Monica Herz, Beto Yamato e Claudia Fuentes. Agradeço também à Lia Gonzales, sempre a postos para nos ajudar com as exigências burocráticas da vida acadêmica. Por fim, meu agradecimento ao CNPq, cuja bolsa concedida viabilizou meu ingresso no doutorado e minha dedicação exclusiva ao longo desses anos – cenário que parece cada vez mais distante em tempos de desmonte galopante do ensino superior no Brasil.

Agradeço também aos membros integrantes da minha banca, que aceitaram ler e compartilhar comigo suas impressões sobre meu trabalho. Muitos me acompanham há anos, seja quando ainda estava no mestrado, seja quando ingressei no doutorado, ou quando ainda pensava em meu projeto de pesquisa, de modo que é uma honra poder contar com sua presença nesse momento tão importante que é a defesa de tese. Helion Povia Neto, Beto Yamato, Ariane Paiva, Deisy Ventura; e Florian Hoffman e Regina Petrus, suplentes.

Essa caminhada teria sido um tanto quanto mais árdua sem o apoio de amigos-irmãos que tenho o privilégio de ter em minha vida. Nara Rosseto, sempre tão presente, mesmo à distância. Verônica Bechara, Thais Barbosa, Lara Miranda, meu trio do coração que me acompanha desde os tempos da graduação. Bárbara Blanco, ouvidos e coração sempre abertos para acolher meus reclames e desvarios, tão intensos nesses anos de doutorado. Claudia Fuentes, professora e amiga querida,

onde encontrei tantas vezes um porto seguro. Kallíc Borba, amigo de longa data, 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, minha torcedora número 1, que sempre acreditou em mim e esteve sempre ao meu lado. A meus pais, por todo apoio e em cujos almoços de domingo, há tempos, encontro (re)pouso das intempéries da vida. A meu avô, por todo o investimento, material e emocional, que me dedicou nesses 31 anos de estrada: obrigado por acreditar em mim e não medir esforços para me ajudar a alcançar meus sonhos. E, por fim, à ela, que foi olhar por mim em outro plano ao longo do meu doutorado. Minha avó, que sempre me instou a seguir em frente, sem esmorecer. À você dedico minha tese e todas as minhas vitórias, sempre. Levo você comigo por todo o meu caminhar. Obrigado.

Resumo

Bravo, André Luiz Morais Zuzarte; Aguiar, Carolina Moulin. **Entre a “crise do refúgio” e a “crise das cidades”: uma análise sobre a inserção de refugiados no meio urbano.** Rio de Janeiro, 2019, 255p. Tese de Doutorado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Embora mais da metade dos refugiados no mundo resida hoje em cidades, o tema ainda ocupa espaço periférico no campo de estudos sobre refúgio. Parcela expressiva das políticas e pesquisas na área tratam refugiados urbanos como uma população distinta cuja vivência nas cidades é moldada majoritariamente ou exclusivamente por sua condição de deslocados forçados. Ao relegar o urbano à segundo plano, oferecem um olhar pasteurizado, incapaz de apreender quais potencialidades e desafios particulares imprime ao refúgio. Neste sentido, a presente tese tem por objetivo central promover a interlocução entre o campo de estudos sobre refúgio e sobre o urbano de modo a ampliar a compreensão acerca de como ambos os fenômenos se articulam e se (res)significam mutuamente. Do vasto corpo teórico disponível, a pesquisa parte da teoria urbana crítica, especialmente das reflexões de Lefebvre sobre a produção do espaço e o direito à cidade, na tentativa de iluminar como a inserção de refugiados na cidade não pode ser dissociada da forma como o espaço urbano é produzido hoje. A partir dessa leitura, discute-se como o refúgio encontra-se articulado com as práticas de regulação, controle e fronteirização materializados nas cidades, bem como com os processos de contestação, resistência e subversão que nelas se processam.

Palavras-chave

Refugiados Urbanos; Cidade; Resistência; Dominação; Apropriação; Polícia; Política.

Abstract

Bravo, André Luiz Morais Zuzarte; Aguiar, Carolina Moulin (advisor).
Between the “refuge crisis” and the “city crisis”: an analysis of refugee insertion in urban environments. Rio de Janeiro, 2019, 255p. Tese de Doutorado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Although over half the number of refugees worldwide currently lives in cities, this subject is still considered peripheral in the field of refuge studies. A large number of policies and research about this issue addresses urban refugees as a distinct population whose lives in cities are shaped mainly or exclusively by their condition as victims of forced migration. When the importance of the urban theme is not acknowledged, the result is often a sterile viewpoint that is incapable of understanding potentialities and particular challenges pertaining to refuge. The main objective of this thesis is to promote the dialogue between the study of refuge and the city in order to enhance the understanding of how both phenomena relate to and give new meaning to each other. Using some of the vast theoretical data that is available, the research stems from the critical urban theory, particularly Lefebvre's thoughts on the production of space and the right to the city, in an attempt to show how the insertion of refugees in the city cannot be dissociated from the way in which urban space is produced today. Based on this, the thesis discusses how refuge is tied to the practices of regulation, control and the creation of boundaries that take place in cities, as well as to the processes of contestation, resistance and subversion that occur within them.

Keywords

Urban Refugees; City; Resistance; Domination; Appropriation; Police; Politics.

Sumário

Introdução	12
1. Da proteção à contenção: o refugiado urbano como anomalia	26
1.1. Introdução	26
1.2. Da proteção...	28
1.2.1. A repatriação como solução ideal e o ocaso da proteção	36
1.3. ...à contenção	40
1.3.1. As medidas preventivas e a contenção intraterritorial	41
1.3.2. O labirinto burocrático e os espaços de detenção	44
1.3.3. A <i>perenização</i> do temporário: o campo como destino final	48
1.4. O refúgio urbano e a reivindicação à mobilidade	52
1.5. Considerações finais	56
2. O refugiado genuíno e os espaços legítimos de existência: as políticas sobre refúgio urbano no âmbito do ACNUR	58
2.1. Introdução	58
2.2. A construção do refugiado genuíno e dos espaços legítimos de existência	60
2.3. Da negligência à hostilidade: o caminho para a política de 1997	64
2.4. A política de 1997 e os corpos fora do/de controle	68
2.5. <i>Hidden in plain view</i> : as críticas à política urbana do ACNUR	73
2.6. O caminho para uma nova política	77
2.7. Da criminalização à vitimização: a política de 2009	80
2.8. Considerações finais	90
3. Entre a dominação e a apropriação: o urbano como espaço em disputa	93
3.1. Introdução	93
3.2. O urbano como espaço de dominação	99
3.2.1. O (pre)domínio do capital: a cidade sob o signo da desigualdade	99
3.2.2. A produção do espaço pelo estado: a cidade sob o signo da repressão	105

3.2.3. Poder e território em tempos de globalização	111
3.3. O urbano como espaço de apropriação: a cidade como obra criativa	119
3.3.1. O direito à cidade	124
3.3.2. A globalização e o direito à cidade global	130
3.4. Considerações finais	135
 4. Da crise do refúgio urbano ao urbano em crise	 141
4.1. Introdução	141
4.2. Da cidadania cosmopolita a um mundo de muros	144
4.3. (N)as fronteiras da cidade: refugiados e a exclusão urbana	148
4.3.1. O espaço urbano e a (re)produção das fronteiras nacionais	156
4.4. Da cidadania universal à cidadania de geometria variável	162
4.4.1. A cidade que não é minha: o (não) pertencimento na cidade neoliberal	165
4.4.2. O peso dos <i>outros</i> em tempos de precarização da vida	174
4.5. Considerações finais	179
 5. Entre a arte do contornamento e a política do protesto: o urbano como espaço de resistência(s)	 183
5.1. Introdução	183
5.2. Atos de cidadania e o direito à cidade	186
5.3. A informalidade e a <i>arte do contornamento</i> nas fronteiras da cidade	192
5.3.1. Informalidade, refúgio e a política tática	197
5.3.2. A invisibilidade como forma de resistência em tempos hostis	201
5.4. O espaço público e o potencial de politização	206
5.4.1. A política como dissenso: manifestações públicas e os refugiados	213
5.5. Considerações finais	218
 Considerações finais	 222
Referências bibliográficas	228

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*

Introdução

A nova realidade urbana que tomou conta da Europa na esteira 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.

As metrópoles modernas apresentavam novas feições e formas que sinalizavam a ruptura com as tradições de outrora e indicavam o surgimento de um novo tempo. A mecanicidade das máquinas extrapolara o mundo das fábricas e invadira a vida social. Os antigos vínculos sociais a unir homens e mulheres se desfizeram e deram lugar à multidão – fenômeno típico das cidades industriais caracterizado por um emaranhado de corpos anônimos e estranhos uns aos outros a se mover por suas ruas e vielas em ritmo cadenciado pelas chaminés industriais. O tempo se reconfigurara. Não mais o tempo regido pela natureza, mas o tempo imposto pelo ritmo da produção capitalista: artificial, criado a partir de uma convenção entre os homens e materializado no relógio.

A cidade, ela mesma, passa a se assemelhar ao funcionamento das engrenagens de um relógio. Seu traçado medieval é reconfigurado pelos urbanistas que traziam em seus projetos o sonho da modernidade. Ruelas e becos dão lugar a largas avenidas para permitir o fluxo ininterrupto de pessoas e mercadorias. A tecnologia aliada ao poder do capital inova as construções arquitetônicas, construindo edificações e estruturas suntuosas a partir de materiais artificiais produzidos em fábrica. A nova arquitetura demarcava definitivamente a ruptura com o passado agrário e reafirmava a riqueza e o poderio da burguesia.

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, onde milhares de desvalidos viviam em condições de absoluta miséria – aglomerados em

bairros operários decrepitos e insalubres à espera de uma oportunidade de trabalho ou empregados em ocupações precárias nas fábricas e 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 aponta-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 inspirar medo. 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 tantas 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, ao 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, *pessoas inocentes*, de serem *horridamente vitimizados*¹. 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 tem 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, 2018), 58% de refugiados vivem hoje em meio urbano.

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). No ano seguinte, falando à Assembleia Geral, retomou o assunto, declarando:

nós nos confrontamos cada vez mais frequentemente com um novo problema e com uma nova classe de refugiados: (...) os refugiados que não estão empregados na agricultura e que atualmente estão concentrados em áreas urbanas e nas grandes capitais africanas. De fato, este foi um dos problemas salientados na recente

¹ 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 horridamente vitimadas” (The New York Times, 2019).

Conferência de Adis Abeba, que proporcionou, entre outros aspectos, a criação de um gabinete para pensar o assentamento e educação destes refugiados. No âmbito da Organização da Unidade Africana, este escritório será responsável pela recolha de informação sobre a admissão em estabelecimentos de ensino africanos e para examinar as possibilidades de assentamento e emprego nas aglomerações urbanas. Ao mesmo tempo, a repartição buscará novos países para atuar como anfitriões, a fim de aliviar o ônus sobre os principais países de asilo, onde a concentração desses refugiados nas principais cidades poderia causar problemas (ACNUR, 1967).

Apesar das perspectivas parecerem promissoras, foram necessárias 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, porém, 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 alvo 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 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. Ao invés 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 a presente tese pretende explorar, 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 onde, 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 decrepitos 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 a presente tese 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 sustentação do argumento central dessa tese, 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 expor as contradições da urbanização capitalista como forma de transcendê-la, construindo uma sociedade (urbana) menos desigual e conflituosa. Em outras palavras, os teóricos nesta 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 forjar 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 lhes imprime diferentes configurações. A partir da década de 1960, essas ideias se traduziram em trabalhos antológicos que avançaram novos marcos para a reflexão sobre o urbano, enfatizando questões até então pouco abordadas, como relações de poder, a atuação estatal na urbanização, a configuração territorial da sociedade capitalista e os movimentos sociais. São alguns desses nomes: Manuel Castells, Peter Marcuse e, no 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 sub variantes – 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 dominação das classes dominantes em aliança com o Estado que, através dos projetos urbanísticos, produzem um urbano descolado das necessidades e desejos dos seus habitantes, voltado exclusivamente à produção, circulação, troca e consumo². Nesse espaço, o valor de uso é sobrepujado pelo valor

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

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)³.

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, representações e 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 – à despeito das interdições impostas pela ordem dominante, ou *concebida*, na definição de Lefebvre. A apropriação e a reivindicação à possibilidade de participar da construção do espaço que se habita desafia a concepção da cidade como produto material, *commodity* a ser consumida, e devolve 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

³ 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.

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.

A presente tese se pauta por essa leitura lefebvriana sobre o urbano como caminho para 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, a tese 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 esquadrinhado 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 nóculo das Relações Internacionais globalizadas, entre outras, lança 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 favorcimento 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 estimulou 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 70 e o aumento da migração de refugiados de países periféricos pôs fim à era da acolhida e marcou 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 é consequência direta desta mudança de paradigma e responde 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 – à despeito das interdições impostas pelos países de acolhida e institucionalizada 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, a tese procura demonstrar 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 proposta na segunda parte da tese. 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 – esquadrinhadas 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 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 à Rancière, policiamento. Mostramos como, por um lado, a ênfase dos estudos urbanos sobre o urbano como escala central para 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 detém. Ao (re)produzir tal visão, deixam de refletir sobre a existência de diferentes *regimes de cidadania*, onde o acesso e usufruto de direitos varia 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 tem 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 como aqueles às margens avançam 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 – práticas cotidianas 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 a

presente tese se processa, 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.

1

Da proteção à contenção: o refugiado urbano como anomalia

1.1.

Introdução

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; 2001a).

A partir dos anos 70, 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 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. Em 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).

À 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 à 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 alvo 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 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*⁴ 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 (re)produção da própria vida.

1.2.

Da 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 milhões de europeus exigiu a cooperação entre diferentes países para o estabelecimento de uma estrutura internacional capaz de lidar com a questão

⁴ Os termos “medidas preventivas” e “medidas curativas” foram usados pelo ACNUR em sua política sobre refúgio urbana lançada em 1997, que será analisada no capítulo a seguir.

(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 e auxiliá-los 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). Ao invés 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 refúgio⁵.

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 01 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)⁶.

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 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 as necessidades de proteção do refugiado (ACNUR, 2007).

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

⁵ 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.).

⁶ Segundo Loescher (1996), a restrição do conceito de proteção à sua faceta legal foi, igualmente, reflexo da posição norte-americana, que considerava o fornecimento de assistência material como fora do escopo de atuação da agência.

(Loescher, 2001a; 2017). Toda e qualquer operação de captação de recursos deveria ser pré-aprovada 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 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 regime⁷. 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 Europa⁸ (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 ambos as potências. Os refugiados acolhidos tornaram-se símbolo dos arbítrios e privações do regime comunista em oposição aos países ocidentais – que usavam a acolhida

⁷ A Convenção de 1951 fornece uma compreensiva codificação dos direitos dos refugiados em nível internacional e estabelece padrões básicos para o tratamento de pessoas nessa situação. Segundo Feller (2001, p.585), “foi o primeiro instrumento obrigatório (e permanece sendo) de proteção a refugiados de caráter universal”.

⁸ A limitação espacial era opcional. Ou seja, a Convenção estipulava que os Estados eram livres para limitar a definição aos acontecimentos ocorridos na Europa ou não.

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 sair da esfera de influência soviética e declarar a Hungria um país neutro matou mais de três mil pessoas e deslocou outras 200 mil (ACNUR, 2000)⁹. Imediatamente, países como Canadá, Chile, França, Dinamarca, Noruega e Suécia fizeram ofertas de asilo. 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

⁹ Na definição da Encyclopædia Britannica (2018), a revolução húngara “se seguiu ao discurso do líder soviético Nikita Khrushchev no qual atacou o período do governo de Joseph Stalin. A crescente onda de descontentamento dos húngaros com a subordinação ao Regime Soviético estourou em combates ativos em outubro de 1956. Os rebeldes venceram a primeira fase da revolução, e Imre Nagy se tornou premier, concordando em estabelecer um sistema multipartidário. Em 1 de novembro de 1956, declarou a neutralidade húngara e apelou para as Nações Unidas em busca de apoio, mas as potências ocidentais estavam relutantes em arriscar um confronto global. Em 4 de novembro, a União Soviética invadiu a Hungria para deter a revolução e Nagy foi executado por traição em 1958. No entanto, a dominação e exploração do tipo stalinista não retornaram, e a Hungria experimentou uma lenta evolução em direção a alguma autonomia interna”.

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)¹⁰. 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)¹¹. 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.).

¹⁰ “Nomeando-se chefe de Estado, o revolucionário comunista Mao Zedong proclamou oficialmente a fundação da República Popular da China. A proclamação foi o clímax de anos de batalha entre as forças comunistas de Mao e o regime do líder nacionalista chinês Chiang Kai-Shek, que recebeu apoio financeiro e militar do governo americano. A partir de 1953, deu-se início ao período oficialmente designado de “transição para o socialismo”, caracterizado por esforços para alcançar a industrialização, a coletivização da agricultura e a centralização política” (Encyclopædia Britannica, 2019b).

¹¹ “A Guerra da Argélia foi o conflito pela independência argelina da França. O movimento pela independência começou durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e ganhou força depois que as promessas francesas de maior autonomia na Argélia não foram cumpridas após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Em 1954, a Frente Nacional de Libertação (FLN) iniciou uma guerra de guerrilha contra a potência colonizadora e buscou reconhecimento diplomático na ONU para estabelecer um estado soberano da Argélia. Embora os combatentes argelinos operassem no campo – particularmente ao longo das fronteiras do país – os combates mais sérios ocorreram na capital e arredores. As forças francesas conseguiram recuperar o controle, mas apenas através de medidas brutais, e a ferocidade dos combates minou a vontade política dos franceses de continuar o conflito. Em 1959, Charles de Gaulle declarou que os argelinos tinham o direito de determinar seu próprio futuro. Finalmente, em 1962, foi assinado acordo que concedeu independência à Argélia” (Encyclopædia Britannica, 2016).

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 o subsequente 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 refugiado 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 poder-se-ia 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 perseguisse todos os esforços para garantir uma proteção internacional adequada aos refugiados e que proovesse “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 em 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 auto repatriavam 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 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, convenceram os países da necessidade de se suspender definitivamente as restrições presentes na Convenção e passar a intervir em fluxos futuros de modo a se dirimir 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 70. 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 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.

1.2.1.

A Repatriação como solução ideal e o ocaso da proteção

Os anos 80 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 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 lhes consultar 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 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 aplicá-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 Clausula estabelecia que as obrigações dos Estados signatários cessariam, dentre vários motivos, caso tivessem deixado de existir “as circunstâncias em consequências 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).¹² Caso tivesse sua proteção suspensa, restava ao indivíduo viver na ilegalidade ou render-se à repatriação, mesmo que em condições não ideais.

A guinada 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 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

¹² A Conclusão Geral Nº 65 (XLII), de 1991 já apontava nesta direção ao sublinhar a possibilidade do uso de cláusula de cessação “em situações em que uma mudança de circunstâncias em um país é de natureza tão profunda e duradoura que os refugiados daquele país não mais necessitam de proteção internacional” (ACNUR, 1991c).

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 é 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 ignorar as causas, as consequências fornecem o álibi 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 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 torna-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 80 e se consolidou nos anos 90. 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.

1.3. ...à 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 à 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.

1.3.1.

As medidas preventivas e a contenção intraterritorial

Na década de 1990, a percepção generalizada sobre as populações refugiadas como um problema resultaram 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 deu a institucionalização e 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 90, 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 à 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 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 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 posterior institucionalização dessa categoria de deslocados

permitiu 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-lo¹³.

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 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 havia porque 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

¹³ Na esteira do lançamento do *Guiding*, proliferaram leis em nível doméstico e regional a legislar sobre o assunto. Em 20 anos, 25 países aprovaram políticas dedicadas ao deslocamento interno, das quais 17 citavam explicitamente o documento-chave da ONU e 7 adotavam sua definição (Orchard, 2015). Regionalmente, os maiores avanços foram verificados em África, onde, em 2006, 11 países aprovaram o Protocolo para Proteção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente, a qual obrigava seus signatários a aceitarem os princípios estabelecidos e a incorporá-los à sua legislação nacional (Beyani 2006 apud Orchard, 2015).

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 deslocados¹⁴. 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).

1.3.2.

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, apresentando 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 condições de extrema pobreza (ACNUR, 1991).

À 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

¹⁴ O resultado da equação dependia de variáveis objetivas, como a acessibilidade da área e sua estabilidade. Mesmo que determinada região fosse considerada segura, os casos deveriam ser acessados de forma individual, considerando-se fatores como idade, sexo, saúde etc (ibid.).

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 globalizado¹⁵ do pós-Guerra Fria aliada ao aprofundamento das desigualdades (inter)nacionais no bojo dos ajustes neoliberais¹⁶ 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

¹⁵ Nos anos 90, a globalização se tornou uma força poderosa na ordem internacional. Fenômeno de múltiplas dimensões, foi no campo econômico que teve seus efeitos mais visíveis. Como Castles (2003, p.16) pontua: “A globalização não é um sistema de participação equitativa em uma economia global bem estruturada, mas sim um sistema de inclusão seletiva e exclusão de áreas e grupos específicos, que mantém e exacerba a desigualdade”. Ou seja, apesar da aparência supostamente igualitária, explícita no discurso de que a globalização abriria oportunidades para todos, nem todos os países estavam dotados das mesmas capacidades para responder às transformações geradas, especialmente no campo econômico. A imposição de uma agenda neoliberal sintetizada no Consenso de Washington trouxe graves consequências para a economia dos países mais pobres.

¹⁶ O Neoliberalismo é uma doutrina econômica que, em oposição ao Keynesianismo, defende a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e financeira, a privatização do setor público e a redução e/ou modificação do Estado (Brown, 2016; Soares, 2006). Na década de 1990, as reformas estruturais neoliberais, impostas pelas agências multilaterais de financiamento através do Consenso de Washington reduziram a participação estatal na economia e as proteções à economia nacional ao mesmo tempo em que abriram as fronteiras para o fluxo de bens e serviços assim como para capital estrangeiro. Os países mais pobres, especialmente, sofreram de maneira desigual as consequências do ajuste neoliberal: a abertura ao capital estrangeiro teve efeitos devastadores sobre suas economias frágeis e seu parque industrial. A nova ordem econômica internacional, portanto, acelerou o processo de concentração das riquezas à nível mundial (Hurrell & Woods, 1999). Como consequência, a migração internacional se acentuou.

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, miséria e 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 econômicos¹⁷.

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 1951¹⁸.

¹⁷ Em 2003, o ACNUR lançou a “Agenda para Proteção”, onde reafirmava a importância de se preservar o sistema de proteção a refugiados em um contexto onde refugiados vinham se movendo “dentro de fluxos populacionais mais amplos compostos por categorias econômicas de migrantes” que diante das “limitadas opções disponíveis de migração” vinham tentando “entrar em países como requerentes de asilo” (ACNUR, 2003, p.12).

¹⁸ Malkki (1996) em sua análise sobre as expectativas que o olhar burocrático imputa aos refugiados genuínos, oferece uma importante reflexão sobre este ponto. Em suas palavras (p.384), “Frantz Fanon observou que para ‘o nativo’, a objetividade está sempre contra ele. Para o refugiado, o mesmo pode ser dito. Em seu caso, as feridas falam mais alto que as palavras. Feridas aceitas como evidências objetivas, como fontes mais confiáveis de conhecimento do que as próprias palavras das pessoas em cujos corpos essas feridas são encontradas. Assim, o constructo ideal, o ‘verdadeiro refugiado’, era imaginado como um tipo particular de pessoa: uma vítima cujo julgamento e razão foram comprometidos por suas experiências.”

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 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.

1.3.3.

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)¹⁹.

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 em que os países de acolhida mergulharam em um período de crise política e econômica provocada por múltiplos fatores como a pandemia de HIV, degradação ambiental e 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 em África. O auto assentamento 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.

¹⁹ 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, ocupação, dominação estrangeira ou eventos” que tenham causado “perturbações profundas na ordem pública, em parte ou em todo o país de origem ou de nacionalidade” (OUA, 1969).

Em tempos de crise do princípio de compartilhamento de encargos (*burden-sharing*) e 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 segrega-los espacialmente, os governos visavam também 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 redução do número de refugiados nos países de acolhida. Segundo declaração do comissário para refugiados do Sudão,

[os] 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 porque alguns países avançaram 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 repatria-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 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 entrega dessa assistência e 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 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 fazendas coletivas onde o governo provia ferramentas agrícolas e infraestrutura básica de proteção, além de saúde e educação.

A partir de meados dos anos 80, 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 Washington²⁰ (Chaulia, 2003). O livre mercado e a redução do Estado entraram na pauta econômica e condenaram o modelo de assentamentos rurais. Somado 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,

²⁰ Ver nota 8.

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 sedimentação do campo como resposta padrão aos fluxos de refugiados no Sul, sua manutenção e expansão também contou com expressivo apoio do ACNUR. Para a agência, os campos oferecem meios logisticamente descomplicados para entrega da assistência (Jamal, 2003): ao confina-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, identifica-los e quantifica-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, 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), cidadãos (refugiados), serviços públicos (educação, saúde, fornecimento de água, saneamento etc.) e até ideologia (participação comunitária, igualdade de gênero).

1.4.

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, à nível das fronteiras, no desenvolvimento de um complexo aparato a regular os fluxos a atravessá-las e, à 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 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 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, Holanda, Irlanda e principalmente Inglaterra – Londres abrigou a grande maioria deles. Durante o século XIX, ativistas radicais ou líderes nacionalistas envolvidos em movimentos na Itália, Hungria, Áustria, Polônia e 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, onde 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 sozinho receberam 22 milhões de imigrantes em geral (Karger & Levine, 2000). 75% deste contingente vivia em cidades (ibid.). Em 1914, a população das vinte maiores cidades do país era composta por 40% de imigrantes. A maior parte deles vinham de nações europeias e deixavam para trás um contexto de privação econômica ou 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 em 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 outra situação de exílio prolongado, o assentamento urbano tem se firmando como uma alternativa importante ao permitir alguma mobilidade social e econômica.

À medida em que a proteção deu lugar à contenção, mais e mais pessoas passaram a migrar para as cidades como forma de permanecerem invisíveis às estruturas governamentais²¹. Se engajando em atividades de subsistência e geração

²¹ Polzer & Hammond (2008) classificam as estratégias de invisibilidade, ou seja, as maneiras pelas quais os vulneráveis ficam invisíveis aos “poderes”, como as “armas dos fracos”, na medida em que permitem que escondam e obscureçam identidades e atividades que o estado ou outras instituições

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; suporte financeiro, social e jurídico; ou interessados em acessar programas de reassentamento. Se as estruturas governamentais negavam o acesso à serviços básicos, como educação e saúde, a ampla rede de organizações filantrópicas, instituições religiosas e ONGs passaram 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 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, ou *estase*²², como sugerem Moulin e Thomaz (2016), 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.

poderosas proíbem. A invisibilidade é, portanto, um recurso de sobrevivência para muitos deslocados, incluindo, por exemplo, muitos refugiados urbanos na África ou requerentes de asilo que tiveram seus pedidos negados na Europa. No capítulo 5, analisaremos mais a fundo a mobilização da invisibilidade como ferramenta de resistência por parte dos refugiados.

²² O dicionário Aurélio define Estase como a “1. Estagnação do Sangue ou de outros humores do corpo; 2. Entorpecimento, Paralisia”.

1.5.

Considerações Finais

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 onde se pressupõe natural o pertencimento enraizado à uma nação fixa no espaço, os sujeitos móveis, especialmente os desenraizados, representam a desordem (Malkki, 1995). Cabe assim ao regime internacional avançar mecanismos capazes de (re)ordená-los e disciplina-los.

Suas soluções duráveis, embora diferentes em sua forma, convergem sobre 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 2ª Guerra e meados dos anos 70, 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 90, 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 confina-los em espaços segregados, as nações hospedeiras buscavam lembrar-lhes da 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 manutenção da vida, a imobilização de refugiados em espaços de contenção visa 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, mesmo 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 avançada pelos aparatos de controle, refugiados avançam 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, 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 na seção a seguir.

2

O refugiado genuíno e os espaços legítimos de existência: as políticas sobre refúgio urbano no âmbito do ACNUR

2.1.

Introdução

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 vive 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 58%²³ do total de refugiados, ou 16,5 milhões²⁴ (Marfleet, 2007; ACNUR, 2018).

Diante dessa realidade, nos últimos anos, o ACNUR passou a adaptar suas políticas para lidar com as oportunidades e 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, 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 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 desafios impostos pelo espaço em que se inserem. Emerge, assim, um urbano igualmente universal, retratado ora como espaço não

²³ Os números são apenas estimativas. Como veremos ao longo do capítulo, o assentamento em meio urbano oferece uma série de desafios ao ACNUR, principalmente a dificuldade na identificação de refugiados, já que muitos preferem não se identificar como tais. Além disso, há uma enorme mobilidade desses indivíduos, o que dificulta uma contagem precisa. Mesmo assim, os números ajudam a dar uma ideia do crescimento do refúgio urbano ao longo dos anos.

²⁴ Obviamente, é possível que refugiados e solicitantes de refúgio habitem campos localizados em espaços urbanos. Porém, essa é a realidade de um contingente populacional pequeno: do total daqueles residindo em áreas urbanas, 95% viviam em acomodações individuais (ACNUR, 2018).

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 iluminar 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.

2.2.

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 em que se avançaram 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 excesso de vulnerabilidade, o *falso solicitante de refúgio* é concebido como imbuído de uma agência excessiva e até mesmo criminosa – 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, ao invés 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 à

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, 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 ahistórica, definida apenas pelo sofrimento e 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 são interpretados tanto como sinais claros 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) sofredores (Fassin, 2001; Fehrenbach & Rodogno, 2015).²⁵ Embora esses retratos estratégicos de *vítimas essenciais* sejam ironicamente conduzidos por intenções louváveis de estimular

²⁵ Judge (2010), por exemplo, mostra como jovens solicitantes de asilo 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 agência que se opõem à vulnerabilidade e 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 atrelados a elas.

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 trauma.

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 manutenção da vida biológica desconsidera qualquer traço de agência e individualidade do refugiado. Os desejos e vontades individuais são diluídos em uma fórmula padrão que visa a eficiência e não a singularidade. Desse modo, a prática humanitária, ao se guiar exclusivamente pela lógica da *necessidade*, interpreta qualquer desejo e ação para além do mínimo previsto como um sinal a deslegitimar a condição de refúgio²⁶.

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 prática humanitária atrelam esses corpos à 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

²⁶ 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).

anonimato oferecida pelas cidades representa um desafio à base territorializada na qual se sustentam as políticas do ACNUR, onde 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 viola 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 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. Na seção 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.

2.3.

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 do 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 80 e especialmente nos anos 90 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 bilhões 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* onde foram apresentadas as principais preocupações do ACNUR em relação às operações nas áreas urbanas. O documento visava 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 ganhavam, 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 em 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” apropriadas 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 relação 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 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.

2.4.

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 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 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 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 onde 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 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 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 95, aqui ganha uma seção própria, onde 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 trazer uma resolução 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-lo-ias

dependentes em vez de apoiar sua capacidade de cuidar de si mesmos. Mina os seus mecanismos de enfrentamento, levando à marginalização, 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 confiná-los em seus países de origem e as curativas retorná-los a esses territórios, aqui visam respectivamente 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 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.

2.5.

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 à 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 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, 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, República Democrática do Congo, Eritreia, Etiópia, Ruanda, Somália e 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 étnicas, 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 à 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 onde 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 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 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 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 à 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 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 aliada à 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.

2.6.

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 à 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 2ª Guerra do Golfo expôs a irreversibilidade dessa tendência. A maior parte deles pertencia à classe média e era proveniente de cidades (ibid.). Ao invés 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 obrigou o ACNUR a superar sua política de negação e 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 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 foram ameaçados de perder a proteção da agência e de 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 retorná-los 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 à direitos básicos, discriminados e excluídos socialmente, e sujeitos à detenção, deportação e 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, onde 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 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.

2.7.

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 avança 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 reafirmar o urbano como um espaço legítimo de proteção²⁷. 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 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, ameaça ou extorsão pelas forças de segurança e outros atores; de usufruir de liberdade de movimento, acesso a meios

²⁷ Sentenças como “Essa declaração política é baseada no princípio de que os direitos dos refugiados e as responsabilidades do ACNUR em relação a eles não são afetadas por sua localização” (p.3); “O escritório considera as áreas urbanas como locais legítimos para refugiados gozarem de seus direitos” (p.3); “A Proteção deve ser fornecida para refugiados (...) independentemente de onde estão localizados” (p.4); “Como todos os refugiados, aqueles que vivem nas cidades estão habilitados à proteção e soluções” (p.5).

de subsistência e 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, 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 à 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 ser assistido em um acampamento não existe. Refugiados também podem ser gravemente prejudicados em seus esforços para se sustentar com base na sua nacionalidade, origem étnica ou 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 impediam 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 divulgado a avaliação da EPAU – com o suporte financeiro dos

EUA, 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 em que implementou programas de educação, saúde e meios de subsistência em áreas urbanas. Também passaram a acontecer com frequências consultas regionais entre a agência e ONGs onde 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 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 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 inexistência dos sistemas nacionais de elegibilidade (ACNUR, 2012). No que diz respeito às relações comunitárias, que mede principalmente a intensidade e a taxa de qualidade do contato do ACNUR e os demais atores comunitários, 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, acesso a serviços e atendimento às necessidades materiais, liberdade de movimento – itens que se relacionam com o bem-estar e qualidade de vida dos refugiados (ibid., p.5).

O relatório visa 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 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” à despeito “das opiniões contrárias dos governos” (ibid., p.49). O relatório atribui a escolha pelo anonimato feita por parte grande 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 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 presente: devido à constrangimentos estruturais, um sistema rigoroso composto de visitas domiciliares regulares, revisões caso-a-caso, contínua avaliação de necessidades, 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 contrapõe 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 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 formal 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 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 onde 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 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 delineação 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 – 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*, onde 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, status legal e 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 as 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 implementação local.

Como 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.). 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 para 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 consequente materialização de programas exclusivos para a população refugiada garante não só o financiamento para o ACNUR como, em última instância, justifica sua própria razão de ser. Não se pretende aqui negar as especificidades e 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 práticas decorrentes dessa tendência à universalização que poderiam ser contornados por uma abordagem sensível às especificidades locais cuja dinâmica não se encaixa em modelos pré-definidos cunhados a partir de uma representação essencializada sobre a experiência do refúgio.

2.8.

Considerações finais

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 cunhada a partir do discurso humanitário que ao reduzi-los a vítimas, os tornava apenas meros objetos de assistência e cuidado pastoral expressa no *modus operandi* dos campos.

A migração para os centros urbanos surge assim como forma ininteligível à 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

ethos operacional da agência ao reafirmarem as cidades como espaços legítimos de proteção. A hostilidade que marcara seu antecessor deu lugar à 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 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, pré-noções 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 pré-concebidos, sendo moldados por uma expansiva rede de variáveis.

Desse modo, ao gerar uma área auto-delimitada 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. Ao invés 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 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.

3

Entre a dominação e a apropriação: o urbano como espaço em disputa

3.1.

Introdução

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 alvo 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 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 em 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 Chicago²⁸ e seus sociólogos cujos estudos tinham em comum o compromisso com a chamada "pesquisa-ação", ou seja, o uso sistemático dos métodos empíricos para 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 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, fornecer diferentes vias para interpretá-lo. Como pontua Parker (2003), a teoria urbana pode, assim, ser considerada um subconjunto da teoria social, mas, apesar de todo o vocabulário conceitual compartilhado por ambas, a teoria urbana distingue-se por sua convicção de que a

²⁸ 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 30. 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.

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 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*, onde evidencia-se o papel do conhecimento para 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 prospectar possibilidades de formas alternativas de urbanismo, “radicalmente emancipatórias que estão latentes nas cidades contemporâneas, ainda que sistematicamente suprimidas” (ibid., p.25).

Ao invés de afirmar a condição atual das cidades como expressão de leis trans-históricas 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 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 sócio espaciais 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 avança 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 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 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 para 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 conflitos entre as diferentes estratégias, representações, apropriações e práticas avançadas por diferentes grupos em diferentes posições.

O presente capítulo pretende iluminar, 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 sustentação do argumento central dessa tese, 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.

3.2.

O Urbano como espaço de dominação

3.2.1.

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 pré-dada e pré-definida – 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 (re)produção de sua posição dominante²⁹.

É com esse objetivo que Lefebvre nos oferece o conceito de *produção social do espaço*. Através dele, visa 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 sub variantes – produz um espaço, seu próprio espaço” (Lefebvre, 1991, p.31)³⁰. Nesse sentido, compreender o processo que originou a cidade e o fenômeno da urbanização requer a compreensão dos processos e relações sociais que criaram as condições para existência de ambos como produtos da sociedade humana. Como nos diz Carlos (2011, p.33), a produção do espaço

se perde 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

²⁹ Em suas palavras “O espaço (social) é um produto [...] (social), o espaço assim produzido também serve como ferramenta de pensamento e de ação, [...] além de ser um meio de produção, é também um meio de controle, e, portanto, de dominação, de poder” (Lefebvre, 1991, p.26).

³⁰ Para Lefebvre, o modo de produção e a sociedade são intercambiáveis, com a primeira moldando e modificando a última.

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 consolidação, de um lado, e 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 manutenção implicam o reforço de uma organização baseada na exploração e 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 internamente (para os vários grupos e classes sociais na cidade em questão) quanto externamente, na conquista e 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 para 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 tempo³¹.

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 expressem. 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, Haussman 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 proto-keynesiano³² como

³¹ Marx analisa como a consolidação do modo de produção capitalista redefine a concepção do tempo, submetendo às leis racionais-econômicas do capital e tornando-o, ele mesmo, elemento central à produção da mais-valia. Para saber mais: Marx (1996).

³² O Keynesianismo expressa as ideias defendidas pelo economista inglês J. M. Keynes que considerava a intervenção do Estado na economia o principal meio para garantir o pleno emprego e manter o controle da inflação. Foram os ideais de Keynes que inspiraram o conjunto de medidas adotados nos EUA após a crise de 29 que ficaram conhecidos sob o nome de New Deal. Em busca de aumentar o poder de consumo, o New Deal pregou o investimento estatal na construção de obras

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 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 são 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

públicas, além da concessão de créditos e intervenção na agricultura (Encyclopædia Britannica, 2019).

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 permitiu 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, onde “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”³³ (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.

³³ Lefebvre (2001, p.19) define objetos e valores da seguinte forma: “os mais conhecidos dentre os elementos do sistema urbano de objetos são a água, a eletricidade, o gás (butano nos campos), que não deixam de se fazer acompanhar pelo carro, pela televisão, pelos utensílios de plástico, pelo mobiliário moderno, o que comporta novas exigências no que diz respeito aos serviços. Entre os elementos dos sistemas de valores, indicamos os lares ao modo urbano (danças, canções), os costumes, a rápida adoção das modas que vêm da cidade. E também as preocupações com a segurança, as exigências de uma previsão referente ao futuro, em suma, uma racionalidade divulgada pela cidade”.

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, hierarquização e 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 impede 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.). Na seção a seguir, veremos que esse processo não se deu apenas pela ação do capital, mas contou com a participação essencial do Estado.

3.2.2.

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 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 socioespacial. 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 na 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 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 manutenção do crescimento capitalista em todas as escalas espaciais (Brenner & Elden, 2009). Ao elaborar tal conceito, Lefebvre está preocupado em iluminar 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, através do planejamento urbano, visam 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 tabula 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 ahistórico. 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 imposta pelo poder Estatal. A imprevisibilidade, as imperfeições e as falhas são substituídas pelas racionalidade, o cálculo e a previsão que “emerge a partir das práticas econômicas” e “penetra 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 e suas casas aglomeradas não visavam somente 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 à 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 ganhado mais destaque: os fortes investimentos públicos em serviços, como escolas, hospitais e infraestrutura, vem 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 eliminá-las ou 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, prisões e os hospícios que visam 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 marginal 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 incontável 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, consequentemente, 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 onde o acesso à qualidade de vida e o usufruto da cidade está condicionado 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 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 à uma das três dimensões essenciais da produção do espaço, qual seja, a dimensão do espaço *concebido*, que ilumina 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 “refere-se aos fluxos físicos e materiais, 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 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 tríade³⁴. Em suas palavras (1991, p.46): “[...] não há como

³⁴ Recuperando Lévi-Strauss, Bauman (2001) nos permite conceituar o espaço concebido como um espaço *êmico*, (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, onde, 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 estranhos 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

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. Ao invés 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 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”.

3.2.3.

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 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 que não existe Estado sem um território e, concomitantemente, não há um território sem

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”.

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), onde 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 elemento 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, 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 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 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 traduzidos 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 racionais-matemáticas que permitem medir e ordenar a terra e, consequentemente, catalogar e administrar seus recursos físicos e humanos (ibid.). Estado e território assim assumem uma relação dialética, onde 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 em que

fornece as condições materiais e simbólicas para consolidação e 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 locais-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, onde as especificidades do não-global são eliminadas ou ofuscadas. Esse olhar (re)produz uma compreensão hierárquica sobre as escalas, a 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, regional, nacional e 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 locais-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*) promovida 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 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 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 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 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 exclusivo 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 à 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 operações financeiras mais avançados. Eles são locais-chave para os serviços avançados e instalações de telecomunicações necessárias para a implementação e 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, onde 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 criar um espaço de articulação e negociação entre os governos municipais como forma de avançar 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 uma exploração mais sustentável. Como um dos documentos da própria organização declara “as cidades são aonde 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 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 avançar suas próprias políticas.

As cidades e Estados contemporâneos, portanto, não operam mais como configurações geográficas mutuamente excludentes ou competitivas, mas como forma 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 em nível da cidade quanto em nível regional, em instituições como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) ou o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), aprofundaram 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 iluminam como ambos têm sido igualmente determinantes para o surgimento de novas formas de mobilização sociopolítica e de lutas que visam 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 sócio espaciais.

Suas reflexões ecoam a teoria lefebvriana que, ao mesmo tempo em que enfatiza a dominação socioespacial sob a égide do capital, chama a atenção para o intenso processo de contestação à 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 recuperar a possibilidade de se apropriar e modelar o espaço de acordo com seus desejos e necessidades. Na seção a seguir, analisaremos mais detidamente essa proposição e as consequências para se pensar o espaço urbano.

3.3.

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 à (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 a 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 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 noutro. 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 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, contudo, 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 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 social³⁵ – na medida em que é através do corpo que o indivíduo se relaciona com o espaço ao seu redor e 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 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 êmicos, 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).

³⁵ Para Carlos (2014), o corpo assume a função de mediador social na medida em que é a partir dele que nos relacionamos com o espaço e os indivíduos ao redor. Nesse sentido, recupera Michel Bernard em sua afirmação de que a vida nos impõe quotidianamente o corpo, pois é nele e através dele que nós sentimos, desejamos, agimos, exprimimos e criamos.

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, para 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 subsumidas 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, ressurge, 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 planejados, 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 moldam de acordo com suas necessidades e 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)

delinea 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, 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, fragmentação e 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, 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 aponta em direção a um projeto finalizado, mas de 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 na seção a seguir.

3.3.1.

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 à uma ordem planificada e programada, em um processo que invade o vivido e se expressa no cotidiano; o filósofo e sociólogo francês enxerga nas brechas dessa ordem planificada as sementes para sua transformação. Das ações cotidianas e espaços de sociabilidade espontâneas, 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, participam e transformam os espaços nos quais estão inseridos à 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 legislativa³⁶. Celebrada 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 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 cotidiana³⁷. 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, onde as possibilidades de apropriação só se dão de forma residual. Em seu manifesto à 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

³⁶ O Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001 após um longo processo que se iniciou com o Projeto de Lei do Senado (PLS) 181/89, de autoria do senador Pompeu de Sousa, voltado à regulamentação da política urbana em nível federal e à implementação de diretrizes para o planejamento urbano em nível nacional. O PLS afirmava em seus Art. 2º e 3º respectivamente: “Entende-se por política Urbana o conjunto de princípios e ações que tenham como objetivo assegurar a todos o direito à cidade e à interação desta com o ambiente rural” e “Entende-se como garantia do direito à cidade o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, mediante a adequada ordenação do espaço urbano e a fruição dos bens, serviços e equipamentos comunitários por todos os habitantes da cidade” (Brasil, 1990). O Estatuto da Cidade consolidou esse movimento, definindo as diretrizes gerais da política urbana, sendo a principal “a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2001). Ademais, estabeleceu regras para implementação, em nível municipal, de instrumentos urbanísticos diversos.

³⁷ Aqui enfatiza-se o esvaziamento do conceito lefebvriano. Mas o documento foi alvo de críticas mais pontuais, que versavam sobre a dificuldade de se aplicar os instrumentos previstos pela lei bem como à sua seletividade que, em muitos casos, poderiam ser utilizados para beneficiar o próprio mercado imobiliário. Nessa perspectiva, a mudança da postura do empresariado, inicialmente resistente e crítico às propostas da PLS 181/89, é vista como a prova de que o Estatuto das Cidades sob uma linguagem à primeira vista progressista, dissimularia seu apoio aos interesses das classes dominantes. Para saber mais: Furtado (2014).

que escapa às prescrições e 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 efetua-se o movimento, a mistura, sem os quais não há vida urbana, mas separação, segregação estipulada e imobilizada. Quando se suprimiu a rua, viu-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 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)³⁸.

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

³⁸ Ainda dentro da noção de *desordem*, Lefebvre dá forte ênfase à Festa como forma de se conquistar, em plenitude, o direito à cidade e restituí-la seu caráter primordial, o de obra coletiva. Para o autor, a cidade foi um espaço ocupado ao mesmo tempo pelo trabalho produtivo, pelas obras e pelas festas, entendida como experiência coletiva e importante prática socioespacial de construção da sociabilidade. Segundo Bezerra (2008, p.8): “É nesse sentido que Lefebvre (1991) propõe que a cidade reencontre sua função primordial que é a festa”. Esse reencontro com a festa, segundo o autor, tem sido proposto a partir dos objetivos estratégicos pensados para as cidades; contudo, tem consistido apenas na formulação daquilo que se passa hoje, sem graça nem esplendor, em que festividades ou festivais tentam sem jeito recriar a festa. Nesse processo de (re)criação e (re)invenção da festa, os rituais, que inicialmente possuíam um caráter quase espontâneo dos valores e das tradições populares dos diversos grupos sociais, vêm sendo apropriados pelos administradores públicos e empresariais, transformando-se em megaeventos, cujo caráter de empreendimento econômico e comercial tornou-se muito acentuado. Uma vez institucionalizados pelo poder público, esses eventos têm assumido a forma de grandes espetáculos urbanos, atraindo pessoas e gerando renda. Para saber mais: Souza (2010).

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 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 para uma crítica radical dos termos em que o urbano se processa hoje, onde o vivido é depreciado em relação ao concebido. No entanto, não corresponde à 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 *devir* no centro dos debates, ao apontar para 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 auto-gestão, onde 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 produção do espaço urbano, mas de conferir-lhes maior centralidade e natureza direta, rompendo com a relação estabelecidas nos regimes liberais-democráticos onde as instituições governamentais assumem o papel de representantes da voz e 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 o direito de produzir o espaço urbano de modo que encontre as necessidades dos habitantes.

Ambas 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 para 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 para a efetivação do direito à cidade no sentido político mais profundo possível, ou seja, de luta pelo direito de criação e 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, tem 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, à despeito da sua condição de cidadãos.³⁹ 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, México e 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

³⁹ 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.

uma identidade política (habitante) que seja independente e anterior à nacionalidade em relação às decisões que produzem o espaço urbano.

Em suma, ambas 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 onde cada indivíduo e comunidade tem espaço 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, visões, formas culturais e desejos individuais concorrentes⁴⁰. 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 participar dos espaços que se habita não é exclusivo dos ambientes urbanos, se estendendo também à 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 para 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 polis, 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 diferentes⁴¹.

⁴⁰ Harvey (2009) e Purcell (2002) realçam o caráter contingente das mudanças políticas estruturais implícitas na efetivação do direito à cidade – o que torna difícil prever se levará aos resultados desejados. Ou seja, do encontro das diferenças e da participação direta dos habitantes podem surgir resultados negativos que aprofundam exclusões e segregações. Nas palavras de Harvey (2009, p.2): “(...) a diferença também pode resultar em intolerância e divisões, marginalizações e exclusões, por vezes fervendo em violentas confrontações. Em todo lugar encontramos diferentes noções de direitos afirmados e buscados”. Para Harvey, porém, o conflito é inerente à vida urbana e condição para sua transformação. Decorre disso a ênfase lefebvriana sobre a mobilização social e as lutas política/social como caminho para transformação. O direito à cidade, assim, é um constante movimento que se efetiva, justamente, a partir dos confrontos e contradições: não se expressa em programas, reformas e resoluções, mas caminha ininterruptamente rumo a um horizonte aberto marcado pelo permanente movimento do “fazer-cidade” (Agier, 2015).

⁴¹ Segundo Lefebvre, “descobrimos o essencial do fenômeno urbano na centralidade”. À centralidade de outrora, se opõe hoje o espaço fragmentado característico da cidade construída pelo

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 potencializam seus efeitos disruptivos e conferem visibilidade para suas demandas. Nessa linha, Charles Tilly fala da “geografia simbólica” da ocupação dos lugares representativos do poder. Segundo ele, a geográfica 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. Na seção a seguir, estudaremos o impacto da globalização para o alargamento desse campo de possibilidades contestatórias.

3.3.2.

A Globalização e o Direito à Cidade Global

O conceito Lefebvriano aponta para 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 em que criou novos desafios à participação popular na construção de um futuro coletivo, como vimos na seção anterior, consolidou igualmente possibilidades inéditas de articulação que vem 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 90, 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 desta seção.

capitalismo que, ao promover a segregação sócio espacial, desfaz a centralidade e consequentemente anula as possibilidades do encontro e interações.

O conceito de cidadania é largamente discutido na literatura especializada. No seu sentido mais amplo, cidadania envolve os direitos, 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), onde 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 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 à um Estado-nação como caminho para gozar de certos privilégios e 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 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 reescalonamento do espaço nacional provocada por seu avanço, e analisada na seção anterior, se estende, 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 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 plurais⁴²; 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).

⁴² Segundo Purcell (2003, p.565), “esses migrantes transnacionais apresentam um desafio permanente à noção de que a cidadania pode ser plenamente contida dentro de fronteiras nacionais, como o modelo liberal-democrático de cidadania requer”.

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, consequentemente, à novas políticas de identidade surgidas nas cidades, avançada 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 possibilidade da emergência de novas formas de pertencimento político. É nesse contexto que Purcell avança 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 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 interrelações escalares, apontando para 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 para 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 consequentemente, 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, à 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 mundo⁴³.

Leontidou (2006) fala do surgimento do que chama de *ativista flaneur*. Atualização do conceito de *flaneur* de W. Benjamin (1983) que, por sua vez, é inspirado por Baudelaire, poeta urbano parisiense, define os ativistas que viajam para várias cidades com o objetivo de se unir a protestos e manifestações. Para a autora, o *ativista flaneur* 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

⁴³ Exemplo mais claro dessa mudança encontra-se no chamado “Movimento 15 de Outubro”. Convocado em 2011, unificou os protestos que desde o início do ano vinham tomando cidades na Europa como Espanha, Grécia e Itália, e que em Washington deram origem ao movimento Occupy Wall Street. Embora tenham surgido a partir de pautas econômicas, falavam, em termos mais amplos, das mazelas desse urbano globalmente produzido enquanto privação na medida em que atende aos interesses do *sistema*, ou seja, do capital financeiro em aliança com o Estado – expressa em slogans como “Não somos anti-sistema, o sistema é contra nós”, “Se não nos deixam sonhar, não os deixaremos dormir”, “Tomam decisões sobre nós, mas sem nós”. Articulando-se através do *twitter* principalmente, esses movimentos se unificaram e lançaram um manifesto, traduzido em pelo menos 18 idiomas, a conchamar habitantes de 867 cidades espalhadas em 71 países a irem as ruas e se unirem em um grande protesto global. Segundo Peirone (2011), “não existem antecedentes de um protesto tão grande e tão cosmopolita para o qual confluíram pessoas de culturas e lugares tão diferentes com o mundo árabe, Europa, Rússia, China, Japão, Austrália, Estados Unidos e América Latina. (...) Protagonizado por pessoas de diferentes grupos sociais, mas que se declara autônomo, sem filiação, sem hierarquia, sem liderança (...) serviu para que os ‘cidadãos do mundo’ mostrem a capacidade que tem a construção de muitos com muitos”.

exclusivamente à mobilização de recursos materiais – embora 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 espraçamento de iniciativas contrarrevolucionárias que minam as estratégias de combate pela construção de cidades (globais) mais justas e inclusivas⁴⁴. Apesar das estratégias dos grupos hegemônicos para 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 tem parte”.

3.4.

Considerações Finais

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

⁴⁴ 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 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 à uma extensa e profunda rede articulada entre setores conservadores que circularam imagens falsamente atribuídas às manifestações com o objetivo claro de denegrir as propostas avançadas e 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.

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 voltadas para a racionalização do espaço urbano e tratamento de problemas pontuais, hoje amplia suas fronteiras epistemológicas e sugere pensar espacialmente sobre questões de democracia, política, cidadania e (in)justiça social. São inspirados essencialmente pelo trabalho de Henri Lefebvre e seu chamado à 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 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 afirmação e manutenção do poder e 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 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 Misoczky & 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 expressas da vida cotidiana que rompem a ordem *concebida*, avançando 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 capital (Zielenic, 2016).

Lefebvre fornece um foco crítico em 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 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 em 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-econômico, 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 irreducibilidade 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 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 polícia 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 interrelação 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 estudos sobre refugiados como variável central a explicar a experiência do refúgio no espaço urbano gera análises que obliteram como ambos se co-constituem. 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 alvo 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. Reduz-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 propor um olhar analítico capaz de romper o reducionismo que muitas vezes geram políticas ineficazes por desconsiderarem as raízes profundas dos problemas que os atingem – contribuindo para a manutenção da ordem natural(izada) da *polícia*. Ao invés 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, discute-se a cidade e o refúgio como instâncias fortemente reguladas e administradas por aparatos institucionais,

onde se (re)produzem processos de marginalização e exclusão que alocam os corpos em diferentes regimes de direitos e cidadania. No capítulo 5, lê-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 formas de "pertencer". Embora organizadas para fins heurísticos como dois polos do debate, entendemos que tratam-se de leituras sobrepostas e interrelacionadas 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.

4

Da crise do refúgio urbano ao urbano em crise

4.1.

Introdução

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 domínio 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 detém. Recaem, assim, na *armadilha territorial* sobre a qual Agnew nos falou em seu artigo clássico de 1994, onde a cidadania não é problematizada, de modo que as fronteiras entre cidadãos e *não cidadãos* surgem como bem delimitadas⁴⁵. 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.

⁴⁵ Em seu sentido original, a armadilha territorial se refere a um conjunto de noções intelectualmente restritivas sobre o papel do Estado-nação na vida político-econômica (Brenner & Elden, 2009). Foi avançada como uma crítica a tendência dos teóricos *mainstream* das Relações Internacionais de assumi-lo como a principal unidade geográfica de análise. Sugiro que a mesma crítica pode ser estendida aos teóricos que tomam as fronteiras da comunidade nacional como garantidas e iniciam suas análises com a presunção da cidadania em seu modelo ideal(izado). Em uma visão de pertencimento presa à armadilha territorial, portanto, a cidadania é simplesmente assumida e as múltiplas fronteiras em torno do pertencimento não são uma questão.

A partir desse quadro, o presente capítulo visa 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, onde a cidadania é definida pela capacidade de consumo e onde o acesso à direitos se torna, ele próprio, um bem disponível àqueles que podem pagá-lo. Sua marginalização é real e múltipla e se expressa no âmbito social, econômico, político, jurídico e, principalmente, espacial – patente na construção de enclaves fortificados que (re)produzem em nível local a tendência dominante no internacional.

Na última seção, faremos uma reflexão sobre a raiz comum do ódio que atinge refugiados e outros grupos marginais no mundo hoje. À 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 avançados especialmente por partidos de extrema-direita, veem na ascensão dos marginais a razão de seu ocaso, dando forma e rosto palpáveis, embora equivocados, a dominação que o capital, em sua capacidade de abstração, consegue ocultar.

4.2.

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 associadas à participação em uma comunidade política emoldurada pelo Estado-nação⁴⁶.

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 a pensar 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 pensam 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

⁴⁶ Aristóteles é o defensor mais célebre de uma tradição de cidadania republicana cívica que começou nas primeiras cidades-estados gregas. Em sua obra *Política*, descreve o papel que a política e a comunidade política devem desempenhar na realização da vida virtuosa nos cidadãos e quais são os critérios para definição de um cidadão. Se hoje, para a maior parte dos países no mundo, essa parece ser uma questão legal, para Aristóteles, não bastava dizer que um cidadão era alguém que habitava a *polis* ou que tinha acesso aos tribunais, pois esses direitos estavam abertos inclusive a escravos. Segundo Lazar (2016, p.2), “a questão de filiação foi um problema particular no pensamento filosófico grego antigo, devido à presença de escravos, muitas vezes em importantes posições burocráticas no governo da cidade. A afirmação de Aristóteles na *Política* de que “o homem é um animal político” não era inclusivo, mas se referia apenas a certos homens, aqueles que não eram escravos (mulheres eram rapidamente demitidas e depois ignoradas, junto com crianças). Ele descreveu o cidadão: um membro da comunidade política (*polis*) que participa do governo no sentido de que ele “julga e detém o cargo”. Em segundo lugar, Aristóteles discutiu em profundidade o desenvolvimento do cidadão como um tipo particular de homem capaz de viver na coletividade, que detinha e cultivava as virtudes associadas, como o respeito pela lei e pelos outros e a paixão pela política. Finalmente, a própria política estava intimamente ligada à fala no pensamento de Aristóteles. A discussão e o debate eram absolutamente centrais para a política e a personalidade atenienses. Assim, a cidadania foi constituída por meio da prática política, e a prática política foi constituída por meio da fala e deliberação”.

cidades globais são espaços onde o significado, conteúdo e extensão da cidadania estão sendo feitos e transformados”⁴⁷.

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 desejados 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 tempo o 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 *super-cidadãos* 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, 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.

⁴⁷ Os autores desse grupo evidenciam a crescente importância (e autonomia) das cidades na ordem (inter)nacional: longe de serem meras subunidades territoriais dentro do território nacional, apontam, constituem nós centrais nos fluxos transnacionais de dinheiro, pessoas e informações. Destacando o âmbito econômico, dimensão onde talvez essa mudança fique mais explícita, Sassen (1991), como exposto no capítulo 3, frisa que as grandes corporações transnacionais e organizações financeiras internacionais, de cujas decisões os governos nacionais se tornam cada vez mais dependentes, não operam apenas no espaço virtual – elas têm suas sedes em cidades globais e suas operações dependem de uma infraestrutura material fornecida pelas prefeituras, assim como dos serviços fornecidos pelas populações da cidade (ibid.). As cidades globais, nessa perspectiva, estariam ofuscando outros espaços e territórios e desafiando o Estado-nação como o coração da cidadania.

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 nacional⁴⁸. 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, onde 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 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, onde a rigidez e a fixidez de outrora dá 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 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

⁴⁸ Bauman critica o termo *cosmopolitismo* como um termo que celebra uma elitista “irrelevância do lugar” conectada aos negócios e à indústria da cultura, onde “não importa onde estamos, apenas que nós estamos lá” (2001, p.56).

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, à 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. Na seção 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.

4.3.

(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 coloca como regra.

Nos países do Norte, especialmente, a noção de *crise migratória* orienta os debates e 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 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 tem 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”, 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 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 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 circulação⁴⁹ 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 vida biográfica 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 status⁵⁰, 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 para 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

⁴⁹ Por exemplo, em alguns países, solicitantes são proibidos de residir em determinadas zonas urbanas e/ou de circular fora de determinados territórios. No Brasil, refugiados devem solicitar autorização ao governo para saída do país e devem comunicar à Polícia Federal qualquer mudança de endereço, sob as penas da lei, inclusive sob pena de perder o estatuto.

⁵⁰ Nyers se refere, em seu texto, a um grupo mais abrangente, que ele denomina de migrantes sem status (*non-status migrant*), que abarca todos os tipos de migrantes que não possuem o status legal que permite a residência permanente no país de acolhida – no caso do texto, o Canadá. No entanto, como o autor pontua, as pessoas podem se tornar “sem status” por diferentes razões. Por exemplo, caso sua solicitação de refúgio seja rejeitada (Nyers, 2010, p.131). Defendo, no entanto, que refugiados reconhecidos também podem sofrer tipos de discriminação semelhantes já que na prática as categorizações se mostram muito mais fluidas do que na teoria (Darling, 2016), importando apenas o fato de serem *não cidadãos* para gerar experiências de exclusão e discriminação.

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 nos quais 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 em 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 semelhantes⁵¹. 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 convencional⁵². 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 voluntário⁵³. A data de

⁵¹ Segundo dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), existem hoje mais de 85 mil solicitações de refúgio aguardando resposta – o que torna o Brasil o 6º país em número de solicitações acumuladas. Para saber mais: Mello (2018).

⁵² Como nos aponta Facundo (2017, p.113), “Às pessoas que consigam ativar a solicitação de refúgio lhes é entregue um ‘protocolo’ que funciona como documento de identidade e que dá acesso ao SUS, à rede de ensino público e permite tramitar outros documentos importantes para a vida empregatícia e civil brasileira como o CPF e a carteira de trabalho”.

⁵³ Para aqueles que pretendem fixar raízes no Brasil, a demora da resposta sobre sua elegibilidade coloca a vida dessas pessoas em estado de “permanente transitoriedade”. Durante meu tempo de trabalho na Cáritas-Rio, foram inúmeros os pedidos para verificar junto ao sistema da polícia federal se já havia alguma resposta a processos que se arrastavam há mais de dois anos. Na maior parte dos

validade restrita impressa na carteira de trabalho atua como um obstáculo determinante na busca por empregos⁵⁴. O desconhecimento por parte dos empregadores sobre os direitos conferidos à 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 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 eminente 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 criar uma atmosfera permanente de deportabilidade⁵⁵. “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)*, na qual o Estado, instituição translocal, se torna visível em práticas localizadas. As barreiras burocráticas do refúgio são somente

casos, a ausência de qualquer parecer gerava reclamações inflamadas sobre a tensão permanente que tal indefinição acarretava na vida desses solicitantes. Esse ponto foi corroborado pelos relatos das assistentes sociais que relataram casos de indivíduos que após reconstruírem suas vidas no Brasil, estabelecendo profundos laços sociais e estabilizando-se economicamente, tiveram seus pedidos negados após anos de tramitação.

⁵⁴ 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 renovação. Nesse limbo, terminam optando por empregos informais e precários como modo de garantir sua subsistência enquanto aguardam.

⁵⁵ 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, recaem na ilegalidade, o que os torna ainda mais vulneráveis a ofertas abusivas e sem nenhum tipo de proteção ao trabalhador.

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, a investigação do seu *status* migratório em diferentes espaços rotineiros assim como o acesso diferenciado à 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 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*)⁵⁶, 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*

⁵⁶ A lei foi aprovada sob o argumento de controlar e impedir a imigração ilegal para os Estados Unidos. Suas principais disposições estipulavam sobre a legalização de estrangeiros sem documentos que estavam presentes no país desde 1982, sanções para empregadores que contratassem conscientemente trabalhadores ilegais e sobre o aumento da fiscalização nas fronteiras dos Estados Unidos.

Responsibility) e PRWORA (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*)⁵⁷ 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 social⁵⁸. 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*⁵⁹ e o *Homeland Security Act*⁶⁰ criaram uma nova política de vigilância pautada pelo

⁵⁷ Em 30 de setembro de 1996, o presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, sancionou a IIRIRA, sob o argumento de controlar a imigração ilegal. Seus críticos a acusaram de ultrapassar seu dever” e “subverter as tradições americanas de garantia da igualdade de direitos para todos. No mesmo ano, a PRWORA reformou profundamente o sistema de bem-estar social nos Estados Unidos e no seu título IV dispôs especificamente sobre a elegibilidade dos *não cidadãos* à assistência pública: além da renda, a elegibilidade para os principais benefícios federais ficou condicionada ao *status* de imigração e à data de chegada do imigrante – que deveria ter ocorrido antes de 22 de agosto de 1996, data em que a lei foi promulgada (Chen, 2000).

⁵⁸ De Genova (2005 apud Ridgley, 2008) aponta que, nesse caso, o *status* imigratório se combinou com outros fatores, como o racismo inerente e o sexismo presentes na sociedade norte-americana, de modo que a perseguição não se restringiu a imigrantes apenas, mas se estendeu aos nacionais pobres e racializados que também eram vistos como abusadores do sistema de estado de bem-estar social – num flagrante claro da interseção entre as realidades dos cidadãos de segunda-classe e *não cidadãos*, que analisaremos mais detidamente na seção a seguir.

⁵⁹ Também chamado *PATRIOT Act* (abreviação de *Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*, ou Fornecendo instrumentos apropriados para Interceptar e Obstruir o Terrorismo) a legislação dos Estados Unidos, aprovada pelo Congresso em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e sancionada pelo presidente George W. Bush, em outubro de 2001, expandiu significativamente os poderes de busca e vigilância das agências federais de fiscalização e inteligência. O *USA PATRIOT Act*, fez numerosas mudanças nos estatutos existentes relacionados à privacidade das comunicações telefônicas e eletrônicas, à imigração e outras áreas. Também definiu uma série de novos crimes e aumentou as penalidades para os existentes. Essa nova lei assegurou aos agentes poder para rastrear e-mails, vigiar o uso da internet e grampear ligações telefônicas. Obrigou bibliotecas e livrarias a informar que livros buscaram determinados cidadãos e permite a detenção de “suspeitos” por períodos prolongados (Chevigny, 2004).

⁶⁰ A lei criou o Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos, que tem como tarefa garantir a segurança nacional através de normas de migração e circulação de pessoas dentro do território norte-americano. Segundo Greenspan (2007), o ato era menos draconiano do que o *USA Patriot Act*, mas “efetivamente restringiu as liberdades civis, ao facilitar para o governo o indeferimento de pedidos de acesso aos arquivos federais, baseados no *Freedom Act*; ao impor

emprego de fronteiras biométricas para prevenção e combate ao terrorismo. À despeito 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”⁶¹.

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

penalidades mais severas a funcionários públicos que revelassem informações críticas sobre infraestrutura, obtidas de empresas privadas; e ao desenvolver um programa de monitoramento da vida diária dos cidadãos”.

⁶¹ Como nos fala Bigo (2001, p.100), a securitização provocou um aumento da intolerância em relação às diferenças, onde tudo é transformado em objeto de insegurança – a maneira como alguém o olha, seus diferentes hábitos culinários, suas canções – e esta rejeição de toda diferença transforma essas práticas num sintoma da corrosão de uma identidade societal homogênea como fantasiada pelos grupos que declaram sua existência. No mundo hoje, portanto, a incerteza é vista como ameaça primária, o que resulta em uma defesa contra uma infinidade de perigos; a maior parte deles mal definidos e mal compreendidos, onde o islamismo é enquadrado como uma forma extrema de risco (Huysmans, 1998).

manifestam em suas vidas cotidianas (Balibar, 2002; Whitley, 2015). Segundo Sparke (2008), medidas como o *USA Patriot ACT* e *Homeland Security ACT* criam novas formas de subcidadania e subordinação cujas medidas de exceção que habilitam contrastam com os privilégios conferidos às elites globais⁶².

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.

4.3.1. 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 da relação entre o nacional e urbano. Como Fauser (2017) pontua, os

⁶² Amore (2006, p.339) aponta a coexistência de ambas as dimensões. Segundo ela, medidas como as aqui citadas visam separar o joio do trigo, ou seja, isolar os atores e atividades transfronteiriços “legítimos” atrelados à economia globalizada de sua contraparte “ilegítima”, ou seja, daqueles (corpos indesejáveis) que explorariam as possibilidades de fronteiras abertas.

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 debruça sobre os Estados Unidos e frisam que as iniciativas em escala urbana vão além da implementação de regulamentações nacionais ou supranacionais. Assim, revela 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, avançando 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; 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 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 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 avançam 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 reescalonamento 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 desta seção 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, vistos e 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, 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 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 urbano⁶³.

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 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 *chão*, 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, apoio e principalmente a direitos; as restrições ao trabalho são algumas das muitas instâncias onde o *status* legal

⁶³ A habitação é elencada por Ager & Strang (2004) como uma das variáveis elementares para uma integração bem-sucedida. Segundo eles, as condições de moradia devem prover ao grupo a sensação de segurança, estabilidade, oportunidade para conexão social e acesso facilitado à saúde e emprego – elementos frequentemente ausentes nas zonas pobres para as quais são direcionados. As políticas de assentamento da forma como são concebidas pelo poder estatal têm, assim, a função de acomodar ao invés de fomentar a integração desse contingente visto como excedente. Aos refugiados não é dado o poder para influenciar a escolha de sua locação, restando-lhe apenas a opção de lutar para estabelecer redes sociais dentro de espaços estranhos e muitas vezes hostis.

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 amplo⁶⁴. 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, objeto de estudo da presente tese, a literatura sobre cidades como *locus* 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 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, iluminam as variadas formas como *não cidadãos* têm construído um pertencimento *de facto*; por outro lado, obliteram as exclusões inerentes à cidadania.

Os estudos sobre refugiados ressaltam, portanto, como o *status* de *não cidadão* pode comprometer as possibilidades de pertencer e se apropriar da cidade, apontando para a necessidade da literatura sobre cidades globais superar ou ao menos nuançar o olhar romantizado no qual o *status* de cidadania é considerado um

⁶⁴ Como os diferentes autores aqui abordados demonstram, embora os controles internos de imigração envolvendo atores locais não sejam novos, especialmente em cidades na Europa e nos Estados Unidos, os últimos anos têm sido marcados pelo aumento da importância das autoridades urbanas e de outros atores locais no controle da imigração e dos imigrantes.

problema irrelevante. Por outro lado, esses mesmos estudos também compartilham deste romantismo, embora se situem em um espectro oposto.

Como veremos na seção 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 *commodity* 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, à 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*.

4.4.

Da cidadania universal à cidadania de geometria variável

A relação entre refúgio e cidadania é um elemento central nas políticas e literatura sobre o tema – na qual a perda da cidadania *efetiva* surge como condição elementar do refúgio⁶⁵. 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 cidadania⁶⁶. Ao serem privados de sua posse, aponta, foram privados do direito a ter direitos.

⁶⁵ Uso o termo "efetivo" para manter uma distinção entre refugiados e pessoas apátridas, na medida em que, ao contrário destes últimos, os refugiados gozam de sua cidadania *de jure*, mas não *de facto*. Em outras palavras, embora possam manter sua cidadania formalmente, são privados dos direitos básicos que devem emanar dela.

⁶⁶ Os escritos de Arendt são fortemente influenciados pela desnacionalização dos Judeus e outras minorias dentro da Alemanha empreendida pelos nazistas, a qual os destituía de proteção estatal e funcionava como prelúdio de sua expulsão. Apatridia e refúgio surgem, assim, como elementos indissociáveis. Hoje em dia, embora a desnacionalização legal esteja em ascensão, normalmente não define a situação do refugiado. Além disso, conceber refugiados como apátridas obscurece o fato de que muitos desejam retornar e procuram renegociar suas relações com seus países de origem (Costello, 2017).

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 moderna⁶⁷. 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 (re)vinculá-los a um (novo) território e (re)inserir-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

⁶⁷ As grandes guerras ocorridas no século XX expuseram a fragilidade dos laços que até então se supunha indissociável entre a vida humana e os direitos enquanto cidadão, evidenciando a capacidade soberana em destituir grandes parcelas da população de seus direitos através especialmente da desnacionalização. Segundo Ruiz (2011), a França foi a primeira nação a retirar a nacionalidade de todos os cidadãos de origem “inimiga”, em 1915 – no que foi seguida pela Bélgica, em 1922, Itália, que em 1926, desnacionalizou os cidadãos “indignos da cidadania italiana” e, finalmente, Alemanha Nazista, que avançou diferentes leis de desnacionalização, dentre as quais as Leis de Nuremberg, de 1935, que excluíram os judeus alemães da cidadania de Reich e os proibiram de se casar ou ter relações sexuais com pessoas de sangue alemão ou relacionado. Nas palavras de Ruiz (2012, p.11): “Quando o regime nazista decide desnacionalizar a todos os judeus tornando-os pura vida nua, e, portanto, matáveis por qualquer um sem punição, o nazismo não inovou uma barbárie contra a humanidade, senão que deu sequência a uma prática comum do Estado moderno, só que em proporções antes nunca vistas”.

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.

À 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 compreender que sua conquista não se traduz necessariamente no acesso e 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, à essa leitura escapa a construção e 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.

4.4.1.

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 observado com mais clareza do que as grandes cidades modernas, onde 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 atribuíra: totalidade orgânica, sentido de pertencer, imagem enaltecida, 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 isoladas⁶⁸; os pobres, incluídos apenas enquanto mão-de-obra produtiva, foram relegados às periferias distantes dos grandes centros e áreas nobres, reservadas à elite⁶⁹. 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 tem mais direito de apropriá-la e utilizá-la de acordo com suas necessidades e 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; rede de transporte eficaz e moderna; lazer e segurança, dentre outros serviços públicos essenciais como saúde e educação, desloca-se para a esfera privada e torna-se *privilegio* exclusivo daqueles que podem arcar com seus custos. Segundo Carlos (2007, p.115):

⁶⁸ Segundo Bresciani (2004), a partir do século XIX, o trabalho tornou-se condição elementar da sociedade, de modo que “os que se recusam a participar dessa comunidade de trabalhadores surgem como figuras exteriores a ela, como estranhos ao pacto constitutivo do social e da sua história (...)”. Aos incapacitados física e mentalmente, embora vistos como um ônus, era prevista a internação em hospícios ou casas de repouso; aos vagabundos, ou seja, os que se recusavam a trabalhar ou estavam circunstancialmente sem trabalhar, eram reservadas medidas punitivas. Na Inglaterra, em 1834, foi criada uma Nova Lei dos Pobres que instituiu as Casas de Trabalho onde deveriam ser internados os desempregados e que “constituíam verdadeiras prisões. Seus altos muros e a disciplina carcerária que previa a separação dos membros da família, trabalho pesado para os homens, refeições magras e em silêncio contribuíram para formar essa imagem. (...) Se alguma dúvida perdurava quanto a uma nítida separação entre pobres no trabalho e pobres fora do trabalho, a Nova Lei dos Pobres cuidou de eliminar” (ibid., p.101).

⁶⁹ Como resume Bresciani (ibid., p.81), em comparação aos vagabundos, “a classe trabalhadora se localiza dentro dos limites da sociedade, conquanto esteja ainda num nível de moralidade bem abaixo daqueles das classes altas” devendo, portanto, ser isolada do convívio com a elite.

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, consequentemente, de transformação da cidadania, se aprofundou no fim dos anos 80, com a reestruturação global do capitalismo e ascensão do neoliberalismo, a doutrina econômica-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 70, 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 Banco Mundial a partir da década de 80 – que tiveram profundas consequências 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, introdução de mecanismos de gestão inspirado nos modelos empresariais, mudança no padrão de benefícios e maior participação de serviços privados (Alspater, 2003; Cortez, 2008). Como consequência, 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 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 as demandas por consumo e a onerar o Estado com demandas por políticas públicas. Como nos diz Bauman (2005, p.53, grifo acrescentado) 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 *refugo 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 sejam legitimados e institucionalizados. 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)produz-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 congelamento de gastos sociais, privatização de espaços e serviços sociais outrora gratuitos ou mais acessíveis e outras soluções pró-mercado que aprofundam ainda mais o desmonte do estado de bem-estar social⁷⁰.

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 à 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 ganhado força e popularidade, a realidade é marcada por uma retração inédita, onde 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 a 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.

⁷⁰ O urbanismo de austeridade, como Peck (2012) classifica essa nova etapa do avanço neoliberal, não constitui uma ruptura com os processos de neoliberalização que influenciaram a formulação de políticas públicas em nível nacional desde meados dos anos 80, mas sim seu aprofundamento em nível local na medida em que a crise econômica de 2008 cria uma janela de oportunidade para pressionar ainda mais o enxugamento do governo e a privatização como resposta às pressões do mercado.

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 borra, 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 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, 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 um bairro de último recurso e a primeira escolha para aqueles que não têm alternativa.

A esses lugares, Wacquant (2014; 2016) dá o 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 escassos ou nenhum investimento público, são vistos como símbolos de todos os males das cidades. Como consequência, seus habitantes são alvo de estigmatização territorial, que os desqualifica e, muitas vezes, 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 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, abrange 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 estendido 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 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 90. 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 à condição humana (da qual, como bárbaros, não usufruem).

Como Balibar (2002) pontua, essas fronteiras não são fixas, mas mudam e se deslocam em momento 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 na seção a seguir.

4.4.2.

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

Em um contexto de propalada escassez de recursos, a austeridade e seus efeitos tem 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 Nação⁷¹.

A noção de sacrifício, imanente ao exercício do poder soberano, é atualizada (Foucault, 1980). As guerras, outrora travadas em nomes de Reis e, a partir do século XIX, das Nações, hoje são travadas em nome da produtividade e crescimento econômico nacional (Brown, 2016). Não se trata mais de exigir aos súditos que empunhem armas em campos de batalha, mas de 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 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 a valorização do indivíduo⁷². 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

⁷¹ É o que Brown (2016) chama de condição paradoxal da liberdade neoliberal: se, por um lado, o recuo do Estado o libertou da interferência estatal em suas escolhas, por outro, o avanço da economia o integrou às necessidades e contingências do mercado, de modo que esse indivíduo se tornou responsável não só por maximizar sua própria saúde econômica, mas também a da nação – a narrativa do *self made-man* levada a um novo patamar. À luz desse fenômeno, as políticas de austeridade surgem como medidas amargas, mas necessárias que devem ser suportadas pelo cidadão responsável em nome do bem (econômico) maior. Corte de pensões, congelamento salarial, encolhimento e privatização de serviços públicos, cortes de benefícios, são alguns dos ingredientes que integram a receita para tornar as nações grandes de novo.

⁷² O termo fascismo remete à *fasces*, símbolo do Império Romano que era formado por um conjunto de feixe de varas em torno de um machado. Carregado pelos *lictors* que acompanhavam os cônsules, representava o direito que tinham os últimos de aplicar punições em nome da justiça. Na medida em que as varas são mais resistentes quando amarradas entre si, elas representam a harmonia e a força da união – imagem que representava o ideal do Fascismo.

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 os 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 condena 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, consequentemente, da nação; quanto da valorização do empregado junto ao empregador – elemento importante para manutenção do emprego em tempos de vínculos frágeis e para obtenção de (algum) direito agora convertido em benefício.

A deterioração das condições de vida e a condenação a uma trajetória laboral instável e frustrante torna 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, Zacarias, 2018). 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 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 1ª Guerra 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 forma 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 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 ter-se-ia dado à custa dos esforços e 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 onde privilegia-se 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 nacionais⁷³. 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, onde a crise econômica não se manifesta mais em períodos isolados, mas

⁷³ Cabe aqui uma observação: Não se deve pressupor a existência de uma solidariedade imediata e natural entre os grupos oprimidos. Como Caldeira (2000) e Cheshire & Zappia (2015) apontam, grande parte do repertório de estereótipos que nega aos marginais sua condição de igualdade e, até mesmo, sua condição humana são mobilizados por membros desse grupo para se distanciarem entre si e se afirmarem mais próximo do grupo que os exclui – mais humanos, portanto. Como nos diz Caldeira (2000, p.85): “Como este tipo de estereótipos é feito de preconceitos que afetam sobretudo os pobres, e como são eles que moldam as explicações e tentativas de imprimir distinção dos próprios pobres, seu uso sempre implica em um esforço de deslocamento: os estereótipos tem que ser direcionados a um outro lugar pior, mesmo se esse lugar é o outro lado da rua. A dimensão dramática desse esforço, que *acaba criminalizando e discriminando pessoas do mesmo grupo social*, é que os dominados não têm um repertório alternativo para pensar a si mesmos e são obrigados a dar sentido ao mundo e à sua experiência usando a linguagem que os discrimina”.

torna-se um dado da realidade, penetrando e permeando a vida cotidiana. Nessa caçada, grupos de cidadãos tradicionalmente excluídos também se tornam alvo e se veem cada vez mais distantes das promessas universais da cidadania liberal.

4.5.

Considerações Finais

As cidades globais inspiram leituras otimistas sobre a ampliação dos limites da cidadania. A formação de uma rede transnacional a interliga-las a partir dos fluxos permanentes de bens, serviços e pessoas revelam 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 atualizam 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 reafirmação da ordem nacional das coisas. Nos espaços da cidade, as ideias prevalentes sobre pertencimento, refúgio e soberania implícitas 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, nos quais surgem como 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 nas 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 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 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, onde 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 oportunidades⁷⁴. O que se propõe, portanto, é uma leitura interseccional, que ilumine como diferentes elementos se combinam na produção da exclusão e marginalidade que borram 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 e participar 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

⁷⁴ Wacquant (2016) apresenta uma importante reflexão sobre isso. Diz ele: “Essa nova realidade social, gerada pela escassez e pela instabilidade do trabalho e pela mudança do papel do Estado, é ofuscada pelo idioma etnicizado da imigração, da discriminação e da diversidade. Estes últimos são problemas reais, sem dúvida, mas não são a força propulsora por detrás da marginalização da periferia urbana (...). Pior, elas servem para esconder a nova questão social do trabalho precário e suas consequências para a formação do proletariado urbano do século 21”.

do habitar. Assim, através de apropriações não-programadas, reivindicações e lutas, refugiados e demais grupos *marginais* avançam o 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.

5

Entre a arte do contornamento e a política do protesto: o urbano como espaço de resistência(s)

5.1.

Introdução

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 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 na seção anterior ampliam a compreensão sobre as estratégias e mecanismos de controle e regulação através dos quais se nega a certos corpos a possibilidade de pertencimento e participação nas cidades modernas, é necessário se atentar para as formas como aqueles às margens mobilizam conexões, estratégias e adaptações que os 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 controle social, tem também abrigado práticas cotidianas habilitadas pelos sujeitos marginais através dos 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 mixofobia que avançam nas sociedades modernas. A multiplicação dos enclaves fortificados e de grupos de cidadãos justiceiros 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 perda de proteção (Darling, 2016).

Trata-se, porém, de mostrar como à despeito da existência de todas as forças contrárias, dificuldades e particularidades, permanece uma força criativa que desafia, quando não redefine, os limites e 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 oblitera o contexto maior que os envolve. Assim 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.

5.2.

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 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, 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 na seção anterior. Mas iluminar 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 uma leitura mais nuançada do processo de inserção de refugiados no meio urbano: leitura que reconhece que as cidades ao mesmo tempo em 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 avançado demandas por reconhecimento através da mobilização dos recursos urbanos. Como resume Isin (2000, p.1), nelas as mulheres têm lutado para expandir seus direitos de cidadania e direitos sociais como acesso à salários iguais e direito à 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 avançadas 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, atos ordinários, encontros e 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 lhes são devidos. Desafiam, assim, sua definição e codificação institucional e revelam sua contingência – longe de ser fixa e imutável, é constantemente contestável e controvertida. Segundo Nyers (2015), nessa perspectiva, a cidadania extrapola sua dimensão de ferramenta de governança e exclusão para se (rea)firmar 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 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 à despeito

do status formal, colocando em xeque as definições institucionais e oficiais de cidadania que lhes exclui e 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 preso político? 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 à despeito dos impedimentos engendrados pela ordem social e legal vigente – transformando-os em cidadãos ativistas, ao qual 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 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 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 para 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 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 para a construção de novos modelos de pertencimento e participação política que não sejam orientados pelas coordenadas atuais⁷⁵.

⁷⁵ Bauder (2016) utiliza o termo *possibilia* para evocar o surgimento de possibilidades contingentes que despontam no horizonte e cuja possibilidade de concretização inspira práticas sociais e políticas atuais que permitirão a construção do futuro com que se sonha. Pensando especificamente na discussão sobre fronteiras abertas, diz o autor (ibid., p.68): “Como o arco-íris, símbolo de esperança, a possibilidade contingente de fronteiras abertas fornece um ponto de referência concreta no caminho em direção à *possibilia* da liberdade de migração. No entanto, assim como o arco-íris se afasta à medida que nos aproximamos dele, a visão concreta de fronteiras abertas só poderá servir

O potencial transformador tanto dos atos de cidadania quanto do direito à cidade não significa, no entanto, que somente atos e práticas revolucionárias, *stricto sensu*, constituem o caminho para 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 à 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 atuam como atores políticos, à 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

como inspiração provisória até que novas circunstâncias materiais a tornem redundante”. É a mesma ideia descrita pelo termo “possível-impossível” apresentado por Lefebvre. Segundo Bauder (2016, p.120), Lefebvre explica que a imaginação de cidade projeta no horizonte um possível-impossível que não nega o presente nem o passado; no entanto, os habitantes dessa cidade possível-impossível abraçam identidades que se diferem daquele modo convencional de se pensar definido hoje ou no passado”.

futuros democráticos alternativos. Na seção seguinte, ampliaremos este ponto, enfocando o campo da informalidade como dimensão crucial da contestação à ordem e suas exclusões.

5.3.

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; Roy, 2009). 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*, 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, avançado por Agamben a partir dos escritos de Carl Schmitt sobre o estado de exceção⁷⁶, 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, ilumina que os processos de definição dos limites da ordem não se detêm apenas às práticas formais de regulação, mas envolve também práticas informais de interpretação, know-how e discrição (Darling, 2016).

⁷⁶ Para Agamben (1998), o policiamento sobre o que deve permanecer *fora* do Estado é muito mais uma atividade "interna" na medida em que é o soberano quem decide sobre a exceção – sobre o que e quem será posto para fora do político. O paradoxo reside, portanto, no fato de que a exceção, ao mesmo tempo que caracteriza uma exclusão, um pôr para fora da ordem jurídica, não é exterior à norma, não existe em separado dela. Agamben (1998, p.18) escreve: "O Estado de exceção não é, portanto, o caos que precede a ordem, mas a situação que resulta da sua suspensão". Nesse sentido, para Roy (2005, p.149, grifo acrescentado): "O aparato legal e de planejamento do Estado tem o poder de determinar quando decretar essa suspensão, determinar o que é informal e o que não é e determinar quais formas de informalidade irão prosperar e quais desaparecerão. *O poder Estatal é reproduzido pela capacidade de construir e reconstruir categorias de legitimidade e ilegitimidade.*"

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 instituições em campo.

Assim, a compreensão de Roy (2005, 2009a, 2009b, 2011) se soma à outras abordagens que enfocam a dimensão *política* da informalidade que, segundo Gonçalves *et al.* (2018, p.18),

nos remete 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 repense 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 para 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 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, 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 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 como eivado de disputas e contradições que lhes 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 ilegalidade efetivamente praticadas” (Fonseca, 2002, p.132)⁷⁷. 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 aceitas⁷⁸ (id., p.133).

Telles & Hirata (2010) recuperam a noção de ilegalismo para iluminar 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, relações de

⁷⁷ Segundo Fonseca (2002, p.130), o termo ilegalismo é empregado por Foucault em sua obra *Vigiar e Punir* (1988) e em outros textos e entrevistas. A tradução da obra para o português, aponta, traduzem ilegalismo (*illégalisme*) como ilegalidade (*illégalité*), o que apaga a importante diferença entre ambos que Foucault quer demarcar, qual seja: “Mais do que um ‘ato ilegal’, portanto, do que uma ‘ilegalidade’ determinada, a noção de ilegalismo encerra a ideia de um certo regime funcional de atos considerados ilegais no interior de uma dada legislação, em vigor no interior de uma sociedade. A ideia que parece estar ligada à noção de ilegalismo é aquela de ‘gestão’, gestão de um certo número de práticas, gestão de um certo número de ilegalidades ou irregularidades que, considerada (a gestão) em conjunto, representa em si mesma uma certa regularidade” (id., p.138-139).

⁷⁸ A noção de ilegalismo é válida para pensar também o caso abordado por Roy (2005) acerca das variações da legalização das moradias informais. A noção de ilegalismo como “um jogo em torno da legalidade e ilegalidade efetivamente praticadas” (Fonseca, 2002, p.132) corrobora sua visão sobre a variabilidade na aplicação da lei quando se trata de assentamentos informais, de um lado, e de loteamentos informais de alto nível, por outro. Segundo a autora: “Ambas as formas de habitação são informais, mas incorporam concretizações muito diferentes de legitimidade. A divisão aqui não é entre formalidade e informalidade, mas sim uma diferenciação dentro da informalidade” (ibid., p.149).

força e jogos de poder que se processam nas práticas urbanas⁷⁹. 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, a distribuição diferenciada dos controles e, em torno deles, 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 & Poole⁸⁰, Telles & Hirata (2010) evocam a necessidade de se etnografar as histórias minúsculas de vidas infames para atentar 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, ilumina como estão prenhes de fissuras nas quais homens e mulheres *mediócras* manejam cotidianamente. Essa *arte do contornamento*, termo

⁷⁹ Os autores aplicam o conceito de ilegalismo para estudar os mercados informais em São Paulo, o que lhes permite perceber como as dinâmicas sociais nestes espaços são marcadas por um “campo de forças, envolvendo uma meada de atores (ambulantes, lojistas, associações de classe, políticos, fiscais, gestores urbanos, forças policiais) em uma disputa sempre reaberta entre negociações e conflitos acirrados, pelas vias de procedimentos públicos e outros tantos obscuros e nebulosos, em torno dos modos de apropriação da riqueza circulante. E também em torno dos protocolos dos mercados de proteção e dos limites do tolerável nas práticas de extorsão” (Telles & Hirata, 2010, p.43).

⁸⁰ Nas palavras dos autores (2010, p.44): “A noção de margem proposta por Das & Poole é especialmente interessante, ainda mais para os pesquisadores, como nós, empenhados em etnografias urbanas. É uma noção que afeta diretamente o modo como construímos nossos campos de pesquisa, o critério de pertinência etnográfica, a definição daquilo que interessa e importa à descrição das situações estudadas. Ou, então, para usar os termos de Paul Veyne, o modo como se arma a trama descritiva, o cruzamento de linhas múltiplas e “itinerários possíveis” para colocar em cena a interação entre pessoas, coisas, circunstâncias materiais, acasos, feixes de relações que produzem os acontecimentos que se pretende descrever (cf. Veyne, 1998)”.

que pega emprestado de Marion Fresia (2005) em seu estudo sobre os percursos inusitados de jovens refugiados nas fronteiras do Senegal e Mauritânia, permitem 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 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 – onde 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).

5.3.1. Informalidade, Refúgio e a Política Tática

O aporte teórico relacionado ao estudo da informalidade enriquece o olhar sobre as lutas cotidianas e comuns avançadas 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 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*. “Diferente 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. Em outras palavras, 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 – tratam-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 desafιά-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 das quais 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; produzem, por outro lado, janelas de oportunidades decorrentes da fragmentação e 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 - *produz 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 *policciamento* da cidade, o que surge na prática são negociações que ocorrem na tentativa de governar através de distinções entre o sistema formal e informal. Esta realidade mais confusa abre a possibilidade de compromissos pragmáticos, tentativas imperfeitas e incompletas de governança; e 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 à sociedade norte-americana ilustra como as políticas táticas se concretizam no plano do *vivido*. A autora realça que, a despeito de toda 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 conversão de refugiados cambojanos aos valores das igrejas Mórmons não se deu 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 ajudassem 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 serviços.⁸¹

5.3.2.

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 na seção a seguir, a visibilidade, entendida como a capacidade das pessoas de ver e ouvir atos desafiadores, 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),

⁸¹ A expectativa dos agentes de proteção sobre o comportamento passivo que atribuem aos refugiados genuínos desloca sua relação do campo dos direitos para o campo dos benefícios. Nessa perspectiva, a assistência provida perde seu caráter legal e é resignificada como algo pessoal – dada por benevolência dos agentes de proteção àqueles *merecedores* de serem assistidos, ou seja, aqueles que demonstram (ou performam) gratidão e subserviência, como refugiados *de facto*. Por essa razão, como nos aponta Facundo (2014, p.308-309), as reclamações dos atendidos pelos programas de proteção e assistência só apareciam nos relatos que lhe fizeram por saberem que “a expressão da moléstia, quando feita diante dos agentes que exercem poder sobre eles e suas vidas, poderia acarretar prejuízos, inconvenientes e desajustes na relação estabelecida com eles ou no cumprimento da entrega de benefícios”. Em seus relatos à pesquisadora, cientes de que a sinceridade não lhes traria nenhuma forma de retaliação, “puderam oferecer uma sorte de *discurso oculto* (...) como uma forma de contar sua verdade sobre o programa” (ibid., p.308).

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 onde 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, onde são rotulados como criminosos, ilegais, e usurpadores de direitos, optam conscientemente por se tornarem invisíveis para diminuir os riscos de serem detectados assim como 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 que sua presença não seja percebida⁸² (Kibreab, 1999, p.391).

⁸² Como vimos no capítulo 2, muitos refugiados migram para as cidades como forma de permanecerem invisíveis, abrindo mão de seu status legal e não recorrendo às estruturas de proteção e assistência.

Se a invisibilidade pode ter um caráter negativo⁸³ – 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, mobilizada 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 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* à 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 irregular⁸⁴,

⁸³ Darling (2014) vê na estratégia da invisibilização imposta pela estrutura governamental uma das principais formas de despolitização dos sujeitos. Veremos com mais detalhes a relação entre *visibilidade* e *política* na seção a seguir.

⁸⁴ Segundo Grabska (2006, p.293-296): “Aqueles que tiveram seu pedido rejeito e estão morando no Egito ilegalmente estão excluídos de qualquer forma de assistência. Eles dependem da assistência de organizações comunitárias e religiosas que servem a todos os refugiados. (...) A ilegalidade resulta na incapacidade de reivindicar justiça. Uma série de entrevistados com status ilegal reclamou sobre as ameaças diárias e o medo constante de serem presos”. Apesar dessas particularidades, “refugiados rejeitados bem como aqueles que tiveram seu status reconhecido vivem nas margens

usaram este espaço de invisibilidade para avançar suas próprias formas de sobrevivência, criando redes familiares e comunitárias de proteção e assistência onde compartilhavam informações sobre empregos, moradias, problemas de detenção, oportunidades de educação e outras questões que os afetavam (ibid., p.298); ou 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; assim como 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 crise econômica permanente que vimos no capítulo 4.

A partir dos anos 90, 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

das sociedades no Cairo. Tanto em termos de *segurança legal* quanto de *estratégias de subsistência*, há pouca diferença entre refugiados com status legal e aqueles sem” (ibid., p.304).

contemporâneas: ao mesmo tempo em 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 problema⁸⁵ – 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, onde as estratégias de *policimento* 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 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, onde o espaço público seja ocupado com corpos e vozes a expressar seu desagravo frente às estruturas de policimento

⁸⁵ Como vimos no capítulo 2, Landau (2014) critica este imperativo como uma herança das operações no campo que ignora como a invisibilidade pode ser importante nos contextos urbanos hostis.

– 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 capítulo, analisaremos os movimentos articulados a desafiar *o status quo*.

5.4.

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*, onde tudo 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 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 *polis* – 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 polis 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 *polis*, característicos do lar e da vida em família na qual o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos” (ibid.).

A polis 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, 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 polis surge para Arendt como uma experiência a se replicar na história sempre que se estabelece uma esfera pública de ação e fala entre uma comunidade de cidadãos livres e iguais.

A rigor, a polis 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 polis, portanto, se mantém viva e se (re)cria sempre que se estabelece uma esfera pública de ação e discurso entre cidadãos livres e iguais 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 polis. 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 o reino da economia, da produção e 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 polis e a esfera da família, e finalmente entre as atividades pertinentes a um mundo comum e aquelas pertinentes a 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 sentido⁸⁶. Em sua opinião, uma vez que o reino social estabeleceu seu monopólio, a distinção entre trabalho, fabricação e ação é perdida, uma vez que todo esforço agora é gasto na reprodução de nossas condições materiais de existência. Obcecados com a vida,

⁸⁶ Em *A Condição Humana*, Arendt analisa as três atividades básicas que articulam a condição humana na Terra, a ação (*action*), a fabricação (*work*) e o trabalho (*labor*), as quais se relacionam respectivamente ao *animal laborans*, o *homo faber* e o *zoon politikon*. Segundo a autora (2007, p.55): “Não são as capacidades do homem, mas é a constelação que ordena em seu mútuo relacionamento o que pode mudar, e muda historicamente ... Assim (...) a Antiguidade grega concordava em que a mais alta forma de vida humana era despendida em uma polis, e em que a suprema capacidade humana era a fala – *zóon politikón* e *zóon lógon ékhon*, na famosa dupla definição de Aristóteles (...) nos estágios iniciais da idade moderna o homem era primariamente concebido como *homo faber*, até que, no século XIX, o homem foi interpretado como um *animal laborans*, cujo metabolismo com a natureza geraria a mais alta produtividade de que a vida humana é capaz”. Para Arendt, o labor está ligado ao atendimento às necessidades do corpo e não tem durabilidade na medida em que se consome o produto rapidamente após o fim da atividade. A fabricação, por sua vez, não estando subordinada às necessidades da vida, não é fugaz e imediatista, mas produtiva e tem por fim a criação de objetos duráveis a serem usados e não consumidos. É uma atividade, portanto, inerentemente criativa. “A obra e seu produto, o artefato humano, conferem uma medida de permanência e durabilidade à futilidade da vida mortal e ao caráter efêmero do tempo humano” (ibid.). Por fim, a ação é a única atividade que “não pode sequer ser imaginada fora da sociedade dos homens”. Ela não se volta para a produção de objetos, mas “se empenha em fundar e preservar corpos políticos”.

a produtividade e o consumo, transformamo-nos numa sociedade de trabalhadores e funcionários que não valorizam 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 pseudo espaço 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 outros⁸⁷. 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 onde vigora a ideia de que “os homens só podem viver juntos de maneira legítima e política quando alguns tem 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”

⁸⁷ Nos diz Arendt (1995, p.11 apud Moraes, 2005, p.36): “a política tem sua gênese num espaço-entre-os-homens, em qualquer coisa de terminantemente exterior ao homem. Não há, desse modo, uma substância verdadeiramente política. A política tem sua gênese num espaço intermediário e se constitui como relação”.

(Arendt, 2009, p.361), isoladas entre si pela perda de tudo 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 consequentemente da possibilidade da argumentação e do debate que nela se processa, se instaura uma apatia e interesse generalizados pelo mundo comum⁸⁸.

O que toma 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, espriam-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).

Independente 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.

⁸⁸ Para Arendt, a apatia da sociedade de massas a torna um terreno fértil para os regimes totalitários e sua ideologia de governo, que renega o debate e a argumentação em prol do emprego da violência no combate ao inimigo comum.

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 consumo.

O esvaziamento do espaço público apontado por Arendt reflete-se na produção da *anticidade* 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 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 urbano⁸⁹.

A apropriação e a participação, pilares centrais do direito à cidade, apontam, em última instância, para a recuperação dessa centralidade: o direito dos 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

⁸⁹ Assim como Arendt, Lefebvre faz uma defesa apaixonada do espaço público como ferramenta transformadora da realidade. Diz Lefebvre (1999, p.31) “A rua? É o lugar(topia) do encontro, sem o qual não existem outros encontros possíveis nos lugares determinados (cafés, teatros, salas diversas). Na rua, teatro espontâneo, torno-me espetáculo e espectador, às vezes ator. Nela efetua-se o movimento, a mistura, sem os quais não há vida urbana, mas separação, segregação estipulada e imobilizada. Quando se suprimiu a rua, viu-se as consequências: a extinção da vida, a redução da cidade a dormitório, a aberrante funcionalização da existência”. O predomínio da mercadoria e a conversão da rua em rede organizada pelo/para o consumo esvaziou seu potencial transformador e subversivo. “A passagem na rua, espaço da comunicação, é a uma só vez obrigatória e reprimida. Em caso de ameaça, a primeira imposição do poder é a interdição à permanência e à reunião na rua. Se a rua pôde ter esse sentido, encontro, ela o perdeu e não pôde senão perdê-lo, convertendo-se numa redução indispensável à passagem solitária, cindindo-se em lugar de passagem (ibid.)”.

habitantes que a política pode recuperar sua potência criadora e apontar para novos horizontes (McCann, 2002).

É dentro desta perspectiva que Butler (2018), diante das manifestações e protestos recentes que varreram o mundo, de Washington ao Egito, da Turquia ao Brasil, analisa as formas e os efeitos das ações públicas coletivas, vindo na “congregação dos corpos que se movem e falam juntos e reivindicam um certo espaço como público” um momento de interrupção da ordem política onde (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. Na seção 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.

5.4.1.

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 à 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 sua 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 para 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, iluminando 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”⁹⁰.

⁹⁰ É neste sentido que De Genova (2015) classifica a presença de migrantes nos espaços públicos, reivindicando direitos e contestando a ordem como uma presença abjeta – “anomalia preocupante para a ordem soberana” (ibid., p.48). Segundo o autor (ibid.) “Julia Kristeva (1982) descreveu a especificidade do conceito de abjeto como algo rejeitado do qual não nos separamos. Embora ela represente este conceito em termos de “o objeto descartado”, o abjeto não é, na realidade, um objeto propriamente externo. Torna-se difícil diferenciar completamente o *self* do abjeto que se procura eliminar. Portanto, uma vez que nunca pode ser realmente eliminado, o abjeto “não cessa, desde o exílio de desafiar o seu mestre”, e sua ostensiva “exclusão” só leva o sujeito “para o lugar onde o

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 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 e transformar a vida urbana em função de suas necessidades e desejos e em detrimento dos constrangimentos legais existentes. Se a ordem administrativa nega aos não cidadãos a agência política para avançarem suas demandas, ao se apropriarem coletivamente dos espaços da cidade avançam uma concepção pragmática de cidadania, onde o direito de usufruir plenamente da vida urbana deixa de ser delimitado pelo estatuto legal e passa a englobar todos 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 protestar⁹¹. 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

significado entra em colapso”. A força distintamente perturbadora do abjeto envolve aquilo que “perturba a identidade, o sistema, a ordem. Aquilo que não respeita as fronteiras, os lugares, as regras”.

⁹¹ Em 2002, o Canadá suspendeu a moratória aprovada em 1997 que, reconhecendo a violência existente no país africano, proibira a deportação de argelinos que haviam solicitado refúgio no país ao longo da década de 1990 e cujos pedidos haviam sido negados. A decisão expôs milhares de argelinos ao risco de deportação e resultou na eclosão de protestos levados a cabo pelos próprios solicitantes que visavam sensibilizar a opinião pública sobre sua situação e exigir uma resposta político-legal. As agências migratórias canadenses foram o alvo preferencial de seus protestos.

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 pré-definidos. 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, ACNUR e 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 à 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 trazem as pessoas em proximidade física umas às outras. É o 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 capital⁹². 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

⁹² O espaço, assim, não serve como mero pano de fundo para protestos, mas constitui elemento fundamental à sua consolidação e repercussão. É neste sentido que Ataç (2016, p.538) chama a atenção para as “estratégias espaciais” empregadas pelos manifestantes na organização de seus atos públicos que envolvem decisões sobre os locais para fazer diferentes formas de campanhas, protestos, ocupações e lutas. “Os significados simbólicos bem como as materialidades distintas destes locais”, diz ele, são importantes para os resultados das lutas políticas, na medida em que indicam a natureza das demandas que podem ser feitas e a *visibilização* que terão junto aos demais habitantes/espectadores.

construa um senso de comunidade, de comunhão de interesses em detrimento da fragmentação e oposição⁹³.

Assim, se na seção anterior 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 à 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 para a possibilidade da superação da divisão entre cidadãos e não cidadãos em prol de repensá-los como sujeitos marginalizados vulneráveis à formas específicas de exploração que surgiram sob a égide da globalização neoliberal⁹⁴ – 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 ampliam para além das fronteiras territoriais a possibilidade de formação dessas alianças e das pautas dos movimentos, imprimindo-lhe um caráter transfonteiriço⁹⁵.

⁹³ Segundo Maestri & Hughes (2017, p.635), diferentes trabalhos ilustram como a cidade se torna a arena para novos encontros e solidariedades. “O caso do acampamento de protesto em Maximiliaanpark ilustra como os espaços urbanos facilitam ativamente as oportunidades para novas redes de solidariedade e o desenvolvimento de táticas para exigir direitos. Da mesma forma, em Roma, os ciganos construíram novas alianças com movimentos urbanos, enquanto em Malmö, o encontro entre cidadãos e migrantes indocumentados em uma performance teatral levou ao surgimento de espaços para a construção de comunidades.

⁹⁴ Essa conexão fica clara no Manifesto lançado por migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio em 31 de janeiro de 2004 em protesto contra a deterioração das condições de acolhida na Europa. Em um de seus trechos, o manifesto afirma: “Mulheres, homens e crianças *Sans-Papiers*, refugiados e migrantes são apenas a ponta visível do iceberg da pauperização e da informalidade, que então se estende a todos os outros trabalhadores e nossas comunidades. Nos países industrializados, os *sans-papiers* (imigrantes sem documentos) são as primeiras vítimas do capitalismo neoliberal a progressivamente globalizar a pauperização e derrubar as condições de vida em todos os lugares” (European Network of Migrants Refugees and Sans-Papiers, 2004).

⁹⁵ McNevin (2009, p.174) enfatiza o caráter transnacional das estratégias de mobilização dos *sans papiers* – movimento de migrantes na França transformados em ilegais como resultado de mudanças legislativas – que através de websites e coalizações de ativistas transnacionais se transformou não somente em um movimento transfonteiriço, mas também transcategorico – identificando sua luta não nos termos de pertencimento nacional mas nas exclusões promovidas pelo capitalismo liberal e ideologia de mercado, cujos impactos atingiram tanto migrantes quanto trabalhadores nacionais. A partir dessa realidade, a autora recupera a noção de Gordon de uma cidadania laboral transnacional,

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 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 avançadas 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 discussão coletiva 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 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.

5.5.

Considerações Finais

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

formada a partir da união de trabalhadores migrantes e nacionais em “uma rede transnacional capaz de fornecer serviços sociais e relacionados ao trabalho, assistência jurídica e oportunidades de organização e mobilização (...). A natureza integrada da rede criaria uma estrutura capaz de defender os direitos dos trabalhadores por meio de uma combinação de fiscalização governamental, ações judiciais e pressão coletiva. Também forneceria uma base para a construção da solidariedade entre trabalhadores em trânsito (tanto entre fronteiras, quanto entre indústrias e empregos).

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 avançadas 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.

A noção 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 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 iluminar 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 & Herrer, 2016), onde 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 avançar 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 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 pra a reforma profunda das estruturas geradoras de desigualdade e exclusão. Longe de transformadoras, assumem um caráter instrumental onde 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, ao invés 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 tensioná-la, trazendo à tona novas subjetividades assim como *novas formas de enunciação coletiva* (ibid.).

Considerações Finais

A presente tese buscou contribuir para discussão e compreensão do tema do refúgio urbano. Embora hoje a maioria da população de refugiados viva em cidades – estimada em 58% segundo o último relatório do ACNUR (2018) – as políticas e 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, a tese buscou romper os limites estabelecidos na área de *refugee studies* que, como Landau (2014) pontua, a torna muitas vezes um campo de estudo distinto, auto-delimitado – que ao se focar estritamente no *refúgio* em detrimento do urbano, o pensa à parte de fenômenos mais amplos. Desse modo, visou-se 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 teórico 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 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) de uma *cidade neoliberal punitiva* enquanto Cochrane (2007) fala de um *urbanismo punitivo*. À despeito das diferenças entre elas, todas pensam as cidades como espaços de exclusão, marcados pela prevalência de uma lógica punitiva e 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 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 assim como 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 avançadas por grupos distintos. Nessa mesma linha, Iveson (2013) mostram 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, revolucionária do urbano.

Essas discussões cruciais raramente figuram na literatura sobre refugiados urbanos. Como Darling (2016) aponta, quando são abordadas, é dada uma ênfase especial sobre as experiências de controle e regulação a que refugiados estão submetidos, relegando-se as experiências de resistência e solidariedade à segundo plano. Mas, mesmo no âmbito da 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 a 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 à 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/policiamento 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 (e, consequente, criminalização) dos pobres.

Esse olhar mais amplo permite atentar para como a produção desigual de um espaço urbano atravessa a experiência dos refugiados na cidade e determina um acesso precário à moradia, 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 acesso a esses indivíduos, em sua maioria localizados em áreas de difícil acesso, marcadas

pela carência de transportes públicos, longas horas de deslocamento e, em muitos casos, 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 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 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 bloquear a mobilidade dos corpos estrangeiros periféricos, é preciso pensar também a cidade de muros que ao mesmo tempo que (re)produzem as formas de controle vigentes nas fronteiras nacionais, erguem 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, exploração e outras injustiças, mas também sobre as lutas

para ganhar voz, mobilidade, identidade que, muitas vezes, se entrelaçam com pautas mais pontuais, relacionadas à posse da moradia, emprego, 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 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 nos 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 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 à 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 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 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 indignação, 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 à uma vida digna – ou ao reconhecimento como uma vida digna de ser vivida.

O retrato da vivência urbana de refugiados apresentado ao longo dessa tese não pretende esgotar o tema. A ausência de um instrumental teórico aliada às limitações e obstáculos expostos acima foi fator determinante 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 é 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. A presente tese, portanto, representa um passo inicial de interlocução teórica para contribuir com 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 bibliográficas

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: 29 de Nov. 2017

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: 02 abr. 2018

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: 02 abr. 2018

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: 02 de Abr. 2018.

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: 02 abr. 2018

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: 29 de Nov. 2017.

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: 13 de Abr. 2018.

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: 15.06.2018.

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.

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: 29 de Nov. 2017

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 October 1990. Disponível em: <http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/49f8115ee/opening-statement-mr-thorvald-stoltenberg-united-nations-high-commissioner.html> Acesso em: 29 de nov. 2017

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: 29 de Nov. 2017.

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: 29 de Nov. 2017.

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: 06 mar. 2018

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->

sadrudin-aga-khan-united-nations-high-commissioner-refugees.html.
Acesso em: 29 de Nov. 2017.

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: 29 de Nov. 2017.

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/excom/unhcrannual/3ae68c9d0/report-united-nations-high-commissioner-refugees-1991.html>. Acesso em: 9 Abr. 2018.

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: 29 de Nov. 2017.

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: 02 de abr. de 2018.

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: 02 de abr. de 2018.

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: 02 de abr. de 2018.

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. Acesso em: 02 abr. 2018

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/texis/vtx/home/openssl.pdf>.

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: 04 abr.2018

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: 29 de Nov. 2017

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: 29 de Nov. 2017

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: 29 de Nov. 2017.

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: 29 de Nov. 2017.

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: 29 de Nov. 2017.

C40 FACT SHEET. **Why Cities?**. Disponível em: <http://www.c40cities.org/>. Acesso em: 20 set. 2018

HUMAN RIGHTS WATCH. **Human Rights Watch World Report 2001**. 2001. Disponível em: <http://www.hrw.org/wr2k1/>. Acesso em: 10 abr. 2018.

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: 06 mar. 2019

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. Acesso em: 04 de Abr. 2018.

Livros e Artigos Científicos

AAS, K. Getting ahead of the game: Border technologies and the changing spaces of governance. In: SALTER, M e 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.

_____. We refugees. **Symposium**: A Quarterly Journal in Modern Literature, v.49, n.1, p. 114-119, 1995.

AGIER, M. Do direito à cidade ao fazer-cidade. O antropólogo, a margem e o centro. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 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>. Acessado em: 19 de Jul. 2018

AKERMAN J.R. The structuring of political territory in early printed atlases Imago Mundi. **The International Journal for the History of Cartography** v.47, n.1, p.138–54, 1995.

ALSPATER, C. **Welfare capitalism around the world**. Taiwan: Casa Verde Publishing, 2003.

AMOOORE, L. **Biometric borders**: Governing mobilities in the war on terror. *Political Geography*, v.25, n.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, n.1, p.179-185, 2011.

ARENDT, H. **A condição humana**. RJ: Forense Universitária, 2007.

_____. **Origens do Totalitarismo**: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

_____. **Qu'est-ce que la politique?** Paris: Éditions du Seuil, 1995.

ATAÇ, I. 'Refugee Protest Camp Vienna': making citizens through locations of the protest movement, **Citizenship Studies**, v.20, n.5, p.629-646, 2016.

ATAÇ, I; RYGIEL, K.; STIERL, M. The Contentious Politics of Refugee and Migrant Protest and Solidarity Movements: Remaking Citizenship from the Margins. **Citizenship Studies**, v.20, n.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, n.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, n. 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, n 4, p. 603 – 622, 2012.

BARNETT, L. Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime, **International Journal of Refugee Law**, v.14, n. 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, n. 2, 2017

BAUBOCK, R. Expansive Citizenship – Voting Beyond Territory and Membership. **PS: Political Sciences e Politics**, 1994.

_____. Reinventing Urban Citizenship. **Citizenship Studies**. v.7, n.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: J. 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 University Press: New York, 1997.

BECK, U. **Sociedade de Risco**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECKER, H. A escola de Chicago. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 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. and 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 and 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, n.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, n.1, p. 20-28, 2010. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/17?name=o-que-e-teoria-critica-urbana>. Acesso em: 10 out. 2018

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, n.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, n.2 p. 177-183, 2017.

BURNS, S. **Daybreak of Freedom**: The Montgomery Bus Boycott, University of North Carolina Press: Chapel Hill, 1997.

BUSQUET, G.; LAVUE, U. Political Space in the Work of Henri Lefebvre: Ideology and Utopia. **Spatial Justice**, v.5, n.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 2018.

_____. **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, n.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, n.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**. n.88, 2001. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-88.htm>. Acesso em: 11 set. 2018

CASTLES, S. The Guest-Worker in Western Europe – An Obituary. **The International Migration Review**. v. 20, n. 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**. University of California Press,. Berkeley, 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, n.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**, n.1, v.8, 2000

CHESHIRE, L.; ZAPPIA, 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 n.1 São Paulo, 2004.

CHIMIENTI, M.; SOLOMOS, J. Social Movements of Irregular Migrants, Recognition, and Citizenship, **Globalizations**, v.8, n.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, n.3, p. 55- 73, 2004.

_____. Globalisation, **Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection**. Refugee Studies Centre Working Paper, n.3, v.2, 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., and 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. Geneva: UNHCR, 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 Viventes: 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. 2019

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.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. **Hungarian Revolution**. Disponível em: <https://www.britannica.com/event/Hungarian-Revolution-1956>. Acesso em: 10 jun. 2018

ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. **Algerian War**. 2016. Disponível em: <https://www.britannica.com/event/Algerian-War>. Acesso em: 10 jun. 2018

ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. **War between Nationalists and communists**. 2019. Disponível em: <https://www.britannica.com/place/China/War-between-Nationalists-and-communists>. Acesso em: 04 mar. 2019

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, n.1, p. 3-7, 2001.

_____. The Precarious Truth of Asylum. **Public Culture**, v.25, n.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, n.90, p. 1121-1155, 2015.

FELLER, E. **The Evolution of the International Refugee Regime**. Washington University Journal of Law & Policy. v.5, n.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, n.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, n.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, vol. 14, 2007

FERRIS, E. Internal Displacement and the Right to Seek Asylum. **Refugee Survey Quarterly**, v.27, n.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**, n. 93, p.63-81, 2004.

FULFORD, R. **Votes for Women: The Story of a Struggle**. White Lion Publishers, London, 1976.

GIBNEY, M. **Security and the Ethics of Asylum after 11 September**. Forced Migration Review, n. 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, n.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/petgea/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. e 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.; e 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**.n.29, v.1, 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, n.4, p.755–777, 2006.

HOCHSCHILD, A. **Strangers in their own Lander:** Anger and Mourning on the American Right. Nova Iorque: 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, n.1, 2016.

HOLSTON, J.; APPADURAI, A. Cities and Citizenship. **Public Culture**, v.8, n.1, p.187-204, 1996.

HOLSTON, J. Insurgent Citizenship in an Era of Global Urban Peripheries. **City & Society**, v. 21, n 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.; e 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: JACOBSEN, K. The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries. **New Issues in Refugee Research**, Working Paper, n.45, UNHCR: Genebra, 2001.

_____.; LANDAU, L.B. ‘Recommendations for urban refugee policy’. **Forced Migration Review**, n.23, 2005.

JESSOP, B et al. **State/Space: A Reader**. Malden, MA: Blackwell Publishing, 2003.

JOHNSTON, R. J. **Geography and the state: an essay in political geography** Macmillan, London, 1982.

KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists Beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics**. Nova Iorque: 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, NY: Columbia University Press, 1982.

LANDAU, L. B. Urban Refugees and IDPs. 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.

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, n.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. Ed. 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, n.27, v. 79, 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. (Org.). **Sociologia e sociedade: leituras de introdução à Sociologia**. Rio de Janeiro (RJ) : 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 flaneur activists. **CITY**, v.10, n. 3, 2006.

_____. Everyday and Everydayness. Translated by Christine Levich, Alice Kaplan, Kristin Ross, **Yale French Studies**, v.73, n.1,p.7-11, 1987.

LOESCHER, G. **Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis**, New York: Oxford University Press, 1996.

LOESCHER, G. **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. **Refuge**, 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. **Diaphonía**, 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, EF (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, n.1, p. 495–523, 1995.

_____. Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and dehistoricization. **Annual Review of Anthropology**, v. 11, n. 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, n 21, 2016. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cp/1335#quotation>. Acesso em: 07 fev. 2019

_____.; LELO, T. V. Aspectos poéticos-comunicacionais da filosofia política de Rancière a partir dos conceitos de dano, dissenso e desidentificação. Intexto, Porto Alegre, UFRGS, n. 31, p. 52-67, dez. 2014.
MARRUS, M. **The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century**, 2ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 1985.

MARTIN, D. From spaces of exception to ‘campscares’: Palestinian refugee camps and informal settlements in Beirut. **Political Geography**, v.44, n.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, n.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, n.2, p.77-79, 2002.

MEZZADRA, S. Multidão e Migrações: a autonomia dos migrantes. **Revista ECOPÓS**. Rio de Janeiro, v.15, n. 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. Misoczky de. The city and the urban as spaces of capital and social struggle: notes on Henri Lefebvre's enduring contributions. **Rev. Adm. Pública**. v.52, n.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, n.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, n.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, n.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, n. 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, n. 2, p. 23-49, 2012.

_____.; THOMAZ, D. The tactical politics of 'humanitarian' immigration: negotiating stasis, enacting mobility. **Citizenship Studies**, v. 20, n. 5, p. 595-609, 2016.

MOURA, Rosa. Um ensaio sobre o controle da cidade e do cidadão contemporâneo. **CIDADES**, v. 3, n. 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, n.1, p.23-39, 2015.

_____. No One is Illegal Between City and Nation. **Studies in Social Justice** v,4, n.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, n. 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, John, Mitchell, Katharyne & Gerard Toal (Ed.). **A Companion to Political Geography.** Blackwell, Oxford, 2003.

PANTUALIANO, S. et al. Urban vulnerability and displacement: a review of current issues. **Disasters**. v.36, n.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**, n.16, v.6, p. 626–55, 2012.

PEDLEY, J. **Sanctuaries and Sacred in the Ancient Greek World.** Cambridge: University Press, 2005.

PEIRONE, F. A primeira manifestação global. **Revista IHU Online.** Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/501928-15o-a-primeira-manifestacao-global>. Acesso em: 09.10.2018

PHILLIMORE, J.; GOODSON, L. Problem or Opportunity? Asylum Seekers, Refugees, Employment and Social Exclusion in Deprived Urban Areas. **Urban Studies**, v. 43, n.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. 2019.

_____. **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, NY: 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.

ROCHA, M. et al. **O Estado e suas margens: O processo de formação das fronteiras no Quilombo de Bom Jardim da Prata no município São Francisco, Minas Gerais**.

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. e 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. Strangely Familiar: Planning and the Worlds of Insurgence and Informality, **Planning Theory**, v. 8, n. 1, p. 7-11, 2009a.

_____. The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory. **Regional Studies**, v. 43, n. 6, p. 819-830, 2009b.

_____. Urban Informality: Towards an Epistemology of Planning. **Journal of the American Planning Association**, Vol. 71, No. 2, 2005.

_____. Urbanisms, worlding practices and the theory of planning. **Planning Theory**, v. 10, n. 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, n. 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: 09.10.2018

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. HOLLOWAY, J e YOUNG, C (Ed.). **Cosmopolitan Urbanism**. London: Routledge, 2006.

SANYAL, R. Refugees and the City: An urban discussion. **Geography Compass**, v.6, n.1, p.633-644, 2012.

_____. Squatting in Camps: Building and insurgency in spaces of refuge. **Urban Studies**, v. 48, n.1, p. 877-890. 2011

SASSEN, S. **Cities in a World Economy**. Thousand Oaks, CA: 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: 13 Nov. 2018

_____. **Expulsions**: Brutality and Complexity in the Global Economy. Cambridge, Harvard University Press, 2014.

_____. Global Cities and Survival Circuits. In: EHRENREICH, B.; HOCSCHILD, 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**. n.2, v.11, 2005.

_____. The global city: strategic site/ new frontier. In E. Isin (ed.), **Democracy, citizenship and the global city**. Nova Iorque: Routledge, 2000.

_____. Whose city is it? Globalization and the formation of new claims. In J. Holston (ed.), **Cities and citizenship** Duke University Press, Durham, 1999.

SCHEEL, S.; SQUIRE, V. Forced migrants as illegal migrants. 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.

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, n. 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 n. 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**, n.57, p.1–20, 1998.

SMITH, N. **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, n. 19, p.93-111, 2006.

SOJA, E. **Postmetropolis**. Blackwell, Malden, MA.

_____. *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 e Sudjic, D (Ed.). **The Endless City**: The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society. Phaidon, New York, 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, n.2, p. 171-190, 2014.

SPARKE, M. Fast Capitalism/Slow Terror: cushy cosmopolitanism and its extraordinary others. AMOORE, L. e de GOEDE, M (Ed.) **Risk and the War on Terror**. London, Routledge, 2008.

SPIRO, P.J. **Beyond citizenship: american identity after globalization**. Nova Iorque: 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, n.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: 04. Abr. 2018.

STUMPF, J. The crimmigration crisis: Immigrants, crime, and sovereign power. **American University Law Review**, v.56, n.2, 2006.

SWYNGEDOUW, E. Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. **Cambridge Review of International Affairs**, v.17, n.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, n.61, 2007, p.171-191.

_____. Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. **Tempo social**, v.22, n.2, p. 39-59, 2010.

THE COURIER. N° 121 March-april 1990- Dossier Refugees - Country Reports: Botswana – Zambia, 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, n. 2, p. 135-159, 2000.

TURNER, B. S. The erosion of citizenship. **British Journal of Sociology**, v.2, n.52, 2001, p. 189–209.

TURNER, J. (En)gendering the political: Citizenship from marginal spaces, **Citizenship Studies**, v.20, n.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, n. 3, p. 970-991, 2014.

VAN DIJK, J. Free the Victim: A Critique of the Western Conception of Victimhood. **International Review of Victimology**, n.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, n.83, 2003.

VARSANYI, M. W. **Interrogating “Urban Citizenship” vis-à-vis Undocumented Migration**. *Citizenship Studies*, n.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, Ana Fani Alessandri; Alves, Glória; Padua, Rafael Faleiros (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.

_____. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal: uma cartografia analítica. **Tempo Social**, São Paulo, v. 26, n. 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, n.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: 02 abr.2018

WALKER, R. B. J. The double outside of the modern international. **Ephemera**, nº6, v.1, p.56-69, 2006.

WALSH, J. Watchful citizens: immigration control, surveillance and social participation. **Social and Legal Studies**, v.23, n.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 University Press, 2003.

WHITAKER, B. E. 'Changing Priorities in Refugee Protection: The Rwandan repatriation from Tanzania. **Refugee Survey Quarterly**, v.21, n.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, n.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, n. 3, p. 534-563, 2011.

ZACARIAS, G.F. **No espelho do terror: Jihad e Espetáculo**. São Paulo: Elefante, 2018.

ZETTER, R. More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 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, n.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. FGV/CPDOC, Rio de Janeiro, 2013.