



Entre a criminalização e a vitimização: Refugiados urbanos nas políticas do ACNUR

Between criminalization and victimization: Urban refugees in UNHCR policies

Doi: 10.21530/ci.v15n2.2020.1030

André Luiz Morais Zuzarte Bravo¹

Resumo

Segundo estimativas recentes, a maior parte dos refugiados no mundo vive em áreas urbanas. Em 1997, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) apresentou sua primeira política oficial sobre o tema. Amplamente criticada por criminalizar o refúgio urbano, a Agência se viu obrigada a rever suas diretrizes e reconhecer a necessidade de proteção dessa população em uma nova política lançada em 2009. A partir do estudo de ambas, este artigo analisa o processo de construção institucional do refugiado urbano. Argumenta-se que, embora distintas em seu teor, ambas (re)produzem crenças normativas atreladas à figura arquetípica do *refugiado genuíno*, a qual enfatiza vulnerabilidade e vitimização como marcadores de autenticidade da condição refugiada. Na política de 1997, tais traços foram mobilizados 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. A partir dessa leitura, este artigo sugere o diálogo com outras áreas do conhecimento como caminho para produção de políticas que rompam com uma visão estereotipada e que atendem para as múltiplas nuances que o urbano imprime ao refúgio.

Palavras-chave: ACNUR; Cidades; Refugiados Urbanos; Humanitarismo Urbano.

Abstract

According to recent estimates, most refugees in the world live today in urban areas. In 1997, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) presented its first official policy on the subject. Widely criticized for criminalizing the urban refuge, the agency was

¹ Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Professor de Relações Internacionais do Centro Universitário IBMR. Desde 2018, atua como agente de proteção no CEPRI (Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes) e pesquisador no CEDPIR (Centro de Estudos em Direito e Política de Imigração e Refúgio), ambos vinculados à Fundação Casa de Rui Barbosa. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2837-7208>; email: zuzarte.andre@gmail.com

Artigo submetido em 05/12/2019 e aprovado em 26/05/2020.





forced to revise its guidelines and to recognize the need for protection of this population in a new policy launched in 2009. Through the study of both policies, the article analyzes the process of institutional construction of the urban refugee. It is argued that, although distinct in their content, both (re) produce normative beliefs tied to the archetypal figure of the *genuine refugee* — which places emphasis on vulnerability and victimization as markers of authenticity of the refugee condition. In 1997 politics, such traits are mobilized as a way of denying the legitimacy of those in the cities; and, in 2009, as a way to justify its inclusion in the humanitarian assistance space. From this reading, the article suggests the dialogue with other areas of knowledge as a way to produce policies that break with an essentialized view and pay attention to the multiple nuances that the urban gives to the refuge.

Keywords: UNHCR; Cities; Urban Refugees; Cities; Urban Humanitarianism.

Introdução

O mundo está se tornando urbano. Esta é uma sentença rotineiramente repetida e confirmada por estatísticas e projeções que apontam para a formação de uma sociedade urbana global em um futuro próximo. Segundo relatório da ONU, atualmente 55% da população mundial vive em áreas urbanas e a expectativa é de que esta proporção aumente para 70% até 2050 (FAO, 2019). De acordo com Soja e Kanai (2007, 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”.

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. Fenômeno natural, tendo em vista que o assentamento urbano oferece tanto a refugiados quanto a solicitantes de refúgio maior liberdade de movimento e perspectivas de mobilidade social e econômica, em contraste com as restrições e controles impostos no regime de campos². Em 1997, o Alto Comissariado das Nações Unidas para

2 As menções a “campos” ao longo do artigo referem-se especificamente aos campos de refugiados — instalações temporárias construídas para fornecer proteção e assistência imediatas às pessoas forçadas a deixar seu país para escapar à perseguição, conforme descrito na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, relativos ao status dos refugiados. Nos campos, esses indivíduos são confinados em um mesmo espaço e submetidos a um rígido controle que restringe parcialmente ou integralmente sua liberdade de movimento. Refugiados urbanos, por sua vez, são aqui entendidos como qualquer refugiado que mora em uma área urbana ou periurbana, não em um campo de refugiados administrado por uma autoridade designada ou pelo ACNUR.





Refugiados (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 a 61 % do total de refugiados³ (Marfleet 2007; ACNUR 2019).

Diante dessa realidade, nos últimos anos o ACNUR passou a adaptar suas políticas para lidar com as oportunidades e desafios enfrentados por indivíduos em situação de refúgio 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. Em 1997, o ACNUR apresentou sua primeira política oficial sobre refugiados urbanos. Considerado um dos documentos mais controversos já produzidos pela Agência, sofreu duras críticas e contribuiu para o aprofundamento da discussão sobre a temática, envolvendo diferentes atores entre governos nacionais, ONGs e o próprio ACNUR. Mais de 10 anos depois, em 2009, a Agência lançou uma nova política sobre o tema, buscando romper com as diretrizes estabelecidas por sua antecessora.

A partir deste quadro, este artigo tem por objetivo analisar o processo de produção institucional do refugiado urbano⁴. Para tanto, centra-se no uso de bibliografia secundária, combinada à análise documental das fontes primárias do ACNUR relativas às políticas para refugiados no espaço urbano, especialmente as políticas de 1997 e 2009. Argumenta-se que ambas refletem crenças normativas atreladas à figura arquetípica do *refugiado genuíno* — a qual enfatiza a vulnerabilidade e condição de vítima como marcadores de autenticidade da condição refugiada, em franca oposição à figura (criminosa) do falso solicitante de refúgio. 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.

3 Os números são apenas estimativas. Como será mostrado ao longo do artigo, 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.

4 Desde 2009, a temática do refúgio urbano se consolidou na agenda do ACNUR. No entanto, não houve o estabelecimento de nenhuma nova política acerca do refúgio urbano, de modo que as políticas de 1997 e 2009 mantêm sua centralidade para compreensão da temática: a de 1997 por ser a primeira política da Agência a reconhecer e estabelecer diretrizes sobre o refúgio urbano, e a de 2009, por estabelecer compromissos significativos que marcam um ponto de ruptura com sua antecessora e que servem como diretrizes à Agência até os dias atuais.





Ao partirem dessa visão pasteurizada, ambas fornecem respostas homogêneas que relegam o urbano a segundo plano. Em outras palavras, ao se apoiarem em uma (pressuposta) universalidade da experiência do refúgio, ignoram as nuances e desafios impostos pelo espaço em que se inserem. Emerge, assim, um urbano igualmente universal, retratado ora como espaço não legítimo de proteção, portanto, ameaçador ao refúgio; ora como espaço a aprofundar velhas vulnerabilidades, ameaçador, portanto, ao refugiado. Em ambas as leituras, a sombra dos campos se faz presente: em 1997, como único espaço legítimo de existência do refugiado *genuíno*; em 2009, como modelo a orientar a atuação do ACNUR nas cidades.

Será visto que, embora a temática do refúgio urbano tenha ganhado crescente relevância no âmbito do ACNUR e de estudos acadêmicos, 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. Sugere-se, ao final, o diálogo com outras áreas do conhecimento que apresentam reflexões sobre processos inerentes ao espaço urbano como forma de construção de uma compreensão mais ampla sobre essa temática.

A construção do refugiado genuíno e dos espaços legítimos de existência

A história do Regime Internacional de Refugiados pode ser dividida em duas fases principais. A primeira se inicia no pós Segunda Guerra Mundial, quando a criação do ACNUR, em 1950, e da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, sedimentaram, em nível internacional, o direito à proteção dos indivíduos em busca de refúgio. A necessidade de mão de obra para reconstrução da Europa Ocidental, aliada à economia aquecida dos países do Norte, garantiu a absorção de contingentes significativos de refugiados por esses países (Chimni 2004). Além disso, o fato da maior parte dos fluxos ser formada por indivíduos do leste europeu que fugiam do jugo comunista estimulou ainda mais a abertura das fronteiras: no





contexto da guerra-fria, a absorção desses contingentes foi usada para reafirmar a imagem do Ocidente como terra da liberdade, frente ao autoritarismo e às mazelas do bloco soviético (Loescher 2001).

Em meados da década de 1970, o arrefecimento do conflito entre as duas potências bem como da economia dos países do Norte mudou esse quadro, iniciando a segunda fase. O acolhimento de outrora foi substituído por crescente hostilidade contra a presença de refugiados, especialmente porque os fluxos agora eram, em sua maioria, provenientes do Sul (Chimni 2004; Fassin 2011). Nesse contexto, a proteção deu lugar à regulação: os países do Norte implementaram legislações migratórias restritivas e controles de fronteiras sob o argumento de frear a imigração ilegal.

É no bojo da consolidação desse viés regulatório que a figura do *falso solicitante de refúgio* torna-se dominante nas políticas e discursos midiáticos (Scheel e Squire 2014). Sua construção dá-se 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 (Fassin 2011). 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 criminoso, patente na (suposta) violação do sistema de refúgio. Essa distinção entre vítima/criminoso reflete-se no binarismo legal/ilegal, que consolida-se como eixo central das políticas migratórias a partir de então (Scheel e Squire 2014).

Os atores pró-migrantes contribuíram para o acirramento dessa oposição. Como estratégia para sensibilizar a opinião pública à causa, enquadraram as populações refugiadas a partir de suas privações e dificuldades (Keck e Sikkink 1998; Landau 2014; Scheel e Squire 2014). A partir dos anos 1980, como nos mostra Malkki (1996), houve forte tendência no discurso humanitário e nos estudos sobre migração forçada de retratar refugiados simplesmente como vítimas indefesas e sem voz, ao invés de sujeitos dotados de agência e desejos. Essa tendência manteve-se com a frequente invocação de imagens que reforçavam sentimentos de desespero, desesperança e vitimização como forma de apelar à obrigação moral e legal dos países em salvar aqueles que arriscavam-se em perigosas jornadas em busca de proteção (Chouliaraki e Stolic 2017; Fehrenbach e Rodogno 2015; Scheel e Squire 2014).





Se, como nos diz Austin (1962), o discurso não é inócuo, mas, sim, prática (violenta) que constrói a realidade, pode-se imaginar os efeitos concretos 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 são interpretados e, conseqüentemente, de como se age em relação a eles (Bleiker et al 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, 378).

Em suma, cria-se uma corporalidade anônima e sem voz — processo no qual as nuances individuais são diluídas em uma grande massa amorfa e a-histórica, definida apenas pelo sofrimento e privação (Malkki 1996, 378). A identificação do refugiado genuíno passa a se dar em termos extralegais, envolvendo uma dimensão performativa (Fassin 2001). 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, xv).

O comportamento, assim, torna-se um marcador de autenticidade da condição de refugiado e todo traço de agência é interpretado tanto como sinal claro de sua *ilegalidade* 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 tornam-se questão de mérito: merecem ser assistidos e protegidos não mais os corpos ameaçados, mas apenas os corpos (mais) sofrendores (Fassin 2001; Fehrenbach e Rodogno 2015; Judge 2010).⁵

A atuação humanitária nos campos — alçados à condição de solução preferencial e durável no marco das políticas de fechamento de fronteiras — reflete, ao mesmo tempo que reforça, o olhar muitas vezes estereotipado sobre o refugiado. A teoria de Agamben (1998), ao 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

5 Judge (2010), por exemplo, mostra como homens jovens solicitantes de refúgio 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 atrelado a elas.





desconsidera qualquer traço de agência e individualidade do refugiado. 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 sinal a deslegitimar a condição de refúgio⁶.

Assim, o campo 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 em que baseia-se no arquétipo do refugiado genuíno, contribui para reforçá-lo. Desse modo, para além de produzir corpos, o discurso e prática humanitária atrelam esses corpos a espaços exclusivos de existência: refugiados de verdade, vítimas, habitam os campos; conseqüentemente, os que habitam outros espaços levantam dúvidas sobre sua legitimidade e tendem a ser tratados como ilegais.

É esse conjunto de expectativas consolidadas em torno do refugiado genuíno que permite compreender a relação do ACNUR com a questão do refúgio urbano, a partir da década de 1990. Questões logísticas ajudam a explicá-la parcialmente. Afinal, a maior possibilidade de movimento e, até mesmo, de anonimato oferecida pelas cidades representa um desafio à base territorializada, na qual sustentam-se 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, como será mostrado, não se trata apenas de uma questão logística, mas de crenças arraigadas sobre as expectativas em torno de sua condição.

Como já alertou 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 é fundamental para 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, será visto sob quais condições

6 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, 384, grifo acrescentado).





a Agência viu-se 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.

A ilegalidade do refugiado urbano: a política de 1997

Uma das primeiras menções à temática do refúgio urbano pelo ACNUR foi feita em 1960, no discurso do seu alto-comissário, Prince Sadruddin Aga Khan (1966-1977), que a reconheceu como questão que vinha cada vez mais confrontando a Agência (Crisp 2017). No entanto, foi especialmente nos anos 90 que o tema foi incorporado à agenda do órgão. Essa incorporação deu-se especialmente em função da crescente migração de indivíduos em situação de refúgio para as cidades em busca de alternativas ao enclausuramento nos campos por tempo indeterminado. O aumento contínuo tornou insustentável a manutenção da postura negligente adotada pela Agência até então.

O primeiro passo nessa direção ocorreu 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, 2). Apesar de buscar estabelecer as bases para a construção de uma política global sobre refúgio urbano, o documento deixa entrever um olhar negativo sobre essa população de refugiados. 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 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, 14). Por essa razão, pontua, seria comum que refugiados urbanos se referissem à assistência recebida como *salário* (ACNUR 1995, 14). Como consequência, haveria uma relação de permanente dependência em relação à Agência que, por sua vez, “vinha se tornando cada vez mais paternalista” (ACNUR 1995, 15).

Essa visão negativa e até mesmo patológica sobre essa população de deslocados foi formalizada dois anos depois, na primeira política da Agência sobre o tema. O documento de 23 páginas visava fornecer diretrizes claras para reorientar os programas de assistência e proteção aos refugiados urbanos, padronizando-os e racionalizando-os (ACNUR 1997, 1). No decorrer do documento, é dada ênfase às dificuldades e custos associados ao assentamento urbano. Mencionando a *crescente seletividade* dos países doadores no tocante aos programas que apoiam, o documento sugere que 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 (ACNUR 1997, 1).

Para Marfleet (2007), em tempos onde um fluxo cada vez maior de pessoas dirigia-se para os centros urbanos, o cálculo fornecido pelo ACNUR representava uma estimativa grosseiramente subestimada, fruto do desejo de deslegitimar a assistência a esse contingente populacional, já que, para seus oficiais, “os refugiados reais eram aqueles de origem urbana adequadamente localizados em campos nas zonas rurais” (MARFLEET 2007, 40). De fato, essa crença consolidada sobre os refugiados reais traduz-se na associação entre refugiados urbanos e migrantes ilegais que a política de 1997 deixa entrever.

Segundo o documento, grande parte do contingente encontrado nas cidades seria proveniente de países com “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, 2). Por isso mesmo, frisava, fazia-se urgente uma política globalmente coerente e consistente, capaz de determinar quem poderia “após uma avaliação rigorosa das necessidades, ser considerado para assistência” (ACNUR 1997, 2).

O documento prossegue apresentando uma série de generalizações sobre os refugiados urbanos. Ao contrário dos que viviam em campos, afirma, 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, 16).

A maior parte deles faria uso de seus recursos para mover-se 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 central no documento de 1997. O combate à movimentação irregular é apresentado como 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, 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 (ACNUR 1997, 9)

Os *moventes irregulares*, junto com aqueles que tiveram seus pedidos de proteção ou assistência negados, teriam maior propensão ao uso da violência (ACNUR 1997, 20). O tema da violência ganha destaque no documento, 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 uma região para outra, na esperança de obter 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, 20).

Todos esses pontos aqui sintetizados evidenciam que 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, 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 (ACNUR 1997, 10). Mesmo assim, essa assistência 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 favoreceria “injustamente os casos urbanos em comparação com aqueles em assentamentos rurais e acampamentos” (ACNUR 1997, 5).

Aos demais, deveria ficar claro que “nenhuma assistência estaria disponível” (ACNUR 1997, 10). Mais do que isso, o documento sugere a exclusão desses indivíduos 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” (ACNUR 1997, 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 colocarem-se 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 refúgio* 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 (suposto) decréscimo da condição de refugiado (*refugeeness*). Nesse sentido, no esforço para direcionar a assistência para onde julgam ser mais necessária, buscam permanentemente





por aqueles refugiados cujo comportamento encaixa-se no perfil idealizado de *vítimas exemplares*, em oposição àqueles que apresentam comportamentos que os colocam mais próximos do polo da ilegalidade (Malkki 1996, 384).

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* — vítimas passivas, aprisionadas por tempo indeterminado em campos precários. 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 autonomia expressa na migração para as cidades e no uso dos recursos urbanos para construção autônoma de sua integração surge aqui, como no caso dos migrantes irregulares, como 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 revela-se, nestas, no cruzamento de fronteiras internacionais, e naquela expressa-se na frequente mobilidade entre regiões, não em busca de proteção, já concedida, mas em busca de *melhores condições de vida* (ACNUR 1997). O desejo, nesse contexto, 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 torna-os 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* (HRW) expôs parte da complexidade desse cenário e contribuiu para o aprofundamento das críticas à política do ACNUR, como será visto a seguir.

Da criminalização à vitimização: A política de 2009

A política formulada pelo ACNUR em 1997 não foi capaz de responder satisfatoriamente 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. 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. 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 movimento respaldado pelo ACNUR, que considerava mais custosas e complexas as operações em áreas urbanas (HRW 2002, 19). 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 (HRW 2002, 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, acusando-os de negligenciar os desafios de proteção em prol de deslegitimar a presença de refugiados na cidade. Diante desse quadro, a HRW recomenda a revisão da política, com o intuito de criar um texto sem generalizações, representações depreciativas ou suposições incorretas sobre refugiados urbanos, que “minam os esforços para lidar com suas questões de proteção” (HRW 2002, 11).

Críticas desse teor, aliadas ao crescimento constante no número de refugiados migrando para as cidades, levaram o ACNUR a rever suas diretrizes. Fortemente inspirada nas sugestões dadas pelo relatório da HRW e nas experiências de campo dos funcionários de diferentes escritórios da Agência, o ACNUR lançou, em 2009, uma nova política que, ao contrário de sua antecessora, reconhecia a realidade evidente: o refúgio, assim como o mundo, estava se tornando cada vez mais urbano. A postura refratária de outrora quanto à presença de refugiados nas cidades deu lugar ao reconhecimento de que a *urbanização do mundo* vinha se refletindo igualmente na “urbanização do refúgio” (ACNUR 2009, 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 então como regra a demandar a ampliação da atenção primária do ACNUR para além dos campos (ACNUR 2009, 2). 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” (ACNUR 2009, 3). Em outras palavras, o documento avança a necessidade de abordá-la de forma mais “construtiva e proativa” (ACNUR 2009, 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 (ACNUR 2009, 3).

No que diz respeito ao segundo objetivo, o documento é permeado por sentenças que visam reafirmar o urbano como espaço legítimo de proteção⁷. A hegemonia do campo em detrimento da cidade é assim, ao menos em teoria,

7 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” (ACNUR 2009, 3); “O escritório considera as áreas urbanas como locais legítimos para refugiados gozarem de seus direitos” (ACNUR 2009, 3); “A Proteção deve ser fornecida para refugiados (...) independentemente de onde estão localizados” (ACNUR 2009, 4); “Como todos os refugiados, aqueles que vivem nas cidades estão habilitados à proteção e soluções” (ACNUR 2009, 5).





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 recair sobre como fornecer proteção e soluções aos refugiados, independentemente de sua localização e da recusa dos países em reconhecer aqueles localizados em espaços outros que não os campos. Diz o documento (ACNUR 2009, 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 foi introduzido o conceito *espaço de proteção*. Embora não conte com uma definição legal, este conceito é empregado pelo Escritório para indicar em que medida existe um ambiente propício para que os direitos internacionalmente reconhecidos dos refugiados sejam respeitados e suas necessidades atendidas (ACNUR 2009, 4). Sua indefinição terminológica é vista como necessária para lhe permitir se adaptar às mudanças nos ambientes políticos, econômicos, sociais e de segurança (ACNUR 2009, 4). 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; usufruir de liberdade de movimento, acesso a meios de subsistência e mercado de trabalho assim como de ser protegido de tratamento exploratório pelos empregadores; usufruir de abrigo adequado; obter direito à residência e acesso a serviços públicos como saúde e educação; gozar de relações harmoniosas com a população local, outros refugiados e comunidades de migrantes e, por fim, estar apto a se beneficiar das soluções duráveis (ACNUR 2009, 5).

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 direito humano fundamental, 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” (ACNUR 2009, 4). Em abordagem diametralmente oposta à de sua antecessora, afirma (ACNUR 2009, 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.

O documento também dá maior ênfase à questão da documentação e dos processos de elegibilidade. Reconhecendo a importância da posse de documentação capaz de identificar e de atestar a condição de refugiado de uma pessoa, especialmente em contextos urbanos, onde há contato frequente com atores variados, como “policiais, agentes de segurança, agentes governamentais, empregadores, entre outros”, a Agência compromete-se a garantir sua emissão sempre que os Estados falharem em sua responsabilidade primária de fornecê-los (ACNUR 2009, 11).

Para facilitar seu reconhecimento, a política prevê a emissão dos documentos de identificação impressos 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* (ACNUR 2009, 11). A reivindicação por maior celeridade no processamento das aplicações é reconhecida pela Agência, que estabelece como objetivo “introduzir arranjos que permitam julgamentos mais rápidos e de qualidade”, tendo em vista que a longa espera por uma resposta muitas vezes os impedia de trabalhar ou de obter qualquer fonte de renda (ACNUR 2009, 12).

Todos esses pontos evidenciam a ruptura que a política de 2009 buscou estabelecer com as diretrizes avançadas no documento de 1997. Aqui, 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 debruça-se sobre as necessidades e vulnerabilidades particulares a que estariam 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 estereótipos 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 homogêneas que ignoram a heterogeneidade tanto das necessidades e desejos daqueles a quem assiste quanto do espaço urbano em que estão inseridos.

Dessa imagem estereotipada 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 e Landau (2016, 413), “isso produziu um tipo particular de cegueira analítica na qual (...) se foca nos deslocados e em suas vulnerabilidades específicas de modo desconectado de questões mais amplas de precariedade, urbanismo e resiliência”.

Nesse sentido, a política de 2009 representa a tentativa de codificar e administrar de forma universal um processo que é inerentemente *ad hoc*. As variáveis locais políticas, econômicas, culturais e de segurança são obliteradas frente à imposição de um modelo padrão que não abrange a complexidade da experiência do refúgio em diferentes contextos urbanos. No documento, a transposição desse modelo de assistência dos campos para o meio urbano expressa-se, 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 e Landau 2016; Ward 2014; Monteith e Iwasa 2017). Kihato e 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, status legal e posse de documentos oficiais possuem impacto prático limitado nos ambientes informais nos quais a maior parte dos refugiados se insere.

Além disso, enquanto pode haver consequências potencialmente positivas decorrentes da legalização e do registro formal ou da implementação de programas exclusivos, a demanda para que os refugiados se identifiquem e usem de sua condição para acessar direitos e serviços exclusivos pode estimular tanto sua segregação continuada quanto também a hostilidade contra a população refugiada — em contextos 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 líderes políticos a usá-los como bodes expiatórios para as crises locais (Kihato e Landau 2016).

Esse *imperativo da visibilização*, segundo Landau (2014), é herança direta das operações no campo. 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 financeiros para muitos tipos de assistência gerou, no campo humanitário, maior necessidade de implementar programas capazes de quantificar o número de beneficiários e fornecer resultados que possam ser medidos e comparados. Isso é evidenciado no impulso quase universal no campo humanitário por avaliação e relatórios (Kihato e Landau 2016). A operação nas cidades atende a esse imperativo quantificador.

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 *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.

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 diversidade que pode ser encontrada nas experiências dessas diferentes populações relacionadas ao seu acesso a serviços básicos, ao desenvolvimento de estratégias de subsistência etc.

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) e Subulwa (2019), 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 populações locais vulneráveis e marginalizadas socialmente, que tem mobilizado mais atenção das autoridades locais (Crisp 2017). 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 preservar a abordagem 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 estereotipada sobre a experiência do refúgio.





Conclusões

Inicialmente, os desafios colocados pela presença de populações refugiadas nas cidades traduziram-se 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, tornava-os meros objetos de assistência e cuidado pastoral expressos no *modus operandi* dos campos.

A migração para os centros urbanos surge, assim, como forma ininteligível a essa representação: a mobilização da margem de autonomia conferida pelas cidades a viabilizar possibilidades inexistentes nos campos é interpretada como traço comprobatório da ilegalidade/ilegitimidade daqueles que ousavam romper com os scripts e espaços nos 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 sua antecessora deu lugar a um enfoque assistencialista, justificado pelas vulnerabilidades exclusivas a que refugiados estariam submetidos no espaço urbano. Outrora excluído, o refugiado urbano passa então a fazer parte do espaço humanitário de assistência e proteção.

Como foi mostrado, 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 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 moldado por expansiva rede de variáveis (Landau 2014).

Ao gerar uma área autodelimitada, focada no deslocamento no meio urbano, atores humanitários, em um movimento ecoado por parte das pesquisas acadêmicas sobre o tema, perdem de vista essa interseccionalidade e, conseqüentemente, limitam 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 majoritária ou exclusivamente por sua condição de refugiados, o olhar sobre o refúgio urbano pode ser ampliado pela interlocução com outras áreas do conhecimento e suas reflexões acerca de processos mais gerais que perpassam o urbano e, conseqüentemente, todos os seus habitantes.

Afinal, refugiados urbanos não são apenas *refugiados*, mas também, e principalmente, habitantes do espaço urbano. Sendo assim, é necessário diálogo com estudos que examinam processos e experiências de marginalização, exclusão e controle nas cidades bem como de resistência, subversão e contestação, como forma de permitir a elaboração de novo espaço conceitual para além do léxico tradicional associado à questão do refúgio.

Este movimento tem ganhado força nos últimos anos com o aumento de estudos, muitos de caráter etnográfico, que iluminam como fatores existentes em contextos locais específicos se interseccionam com a condição refugiada no dia-a-dia (ver, p. ex, Bhagat 2019; Haydu et al 2020; Tippens 2019) Seguindo essa linha, em 2018, o ACNUR promoveu o Diálogo do Alto Comissariado sobre os Desafios da Proteção em situações urbanas, no qual autoridades municipais, atores locais e refugiados foram convidados a compartilhar suas experiências como forma de realçar a diversidade de respostas e desafios no acolhimento local de pessoas em situação de refúgio (ACNUR 2018). A expansão e aprofundamento dessas iniciativas permitirão adicionar novas dimensões ao estudo do refúgio urbano, percebendo sua interseção com outros fenômenos sociais urbanos mais amplos, que são obliterados pela discussão dominada por termos estritamente humanitários.





Referências

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo sacer: Sovereign power and bare life*. Stanford: Stanford University Press.
- Alto comissariado das nações unidas para os refugiados (ACNUR). 1997. *Comprehensive Policy on Urban Refugees*, Genebra, 1997. Disponível em: < <https://www.refworld.org/pdffd/41626fb64.pdf> > . Acesso em: 02 dez. 2019.
- Alto comissariado das nações unidas para os refugiados (ACNUR). 2018. *Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de Protección: "Protección y soluciones en entornos urbanos: comprometerse con las ciudades"*, 2018. Disponível em: < <https://www.refworld.org/docid/5c4086dc4.html> > . Acesso em: 07 mai. 2020
- Alto comissariado das nações unidas para os refugiados (ACNUR). 2019. *Global Trends: Forced Displacement in 2018*. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html> > . Acesso em: 02 dez. 2019.
- Alto comissariado das nações unidas para os refugiados (ACNUR). 2009. *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/protection/hcdialogue%20/4ab356ab6/unhcr-policy-refugee-protection-solutions-urban-areas.html> > . Acesso em: 02 dez. 2019.
- Alto comissariado das nações unidas para os refugiados (ACNUR). 1995. *UNHCR's Policy and Practice Regarding Urban Refugees, A Discussion Paper*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/research/evalreports/3bd4254e7/unhcrs-policy-practice-regarding-urban-refugees-discussion-paper.html>. Acesso em: 02 dez. 2019.
- Austin, John Langshaw. 1962. *How to do things with words*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bhagat, Ali. 2019. *Governing Refugee Disposability: Neoliberalism and Survival in Nairobi, New Political Economy*.
- Bleiker, Roland; Campbell, David; Hutchison, Emma; Nicholson, Xzarina. 2013. The visual dehumanisation of refugees. *Australian Journal of Political Science*, v. 48, n. 4, p. 398-416. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10361146.2013.840769> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Chimni, Bhupinder. 2004. 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. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/research/working/3ae6a0c50/resettlement-involuntary-repatriation-towards-critical-history-durable.html> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Chouliaraki, Lilie; Stolic, Tijana. 2017. Rethinking media responsibility in the refugee 'crisis': a visual typology of European news. *Media, Culture e Society*, v. 39, n. 8, p. 1162-1177. Disponível em: < <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0163443717726163> > . Acesso em: 02 dez. 2019





- Crisp, Jeff. 1999. "Who has counted the refugees?" UNHCR and the politics of numbers. *New Issues in Refugee Research*. Working Paper n.12, UNHCR, Geneva.
- Crisp, Jeff. 2017. Finding Space for Protection: An Inside Account of the Evolution of UNHCR's Urban Refugee Policy. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, v. 33, n. 1, p.87-96. Disponível em: < <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/40451> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Dryden-Peterson, Sarah. 2006. '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. Disponível em: < <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/19/3/381/1571235> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Fassin, Didier. 2001. The Biopolitics of Otherness: Undocumented Foreigners and Racial Discrimination in French Public Debate?. *Anthropology Today*, v. 17, n. 1, p. 3-7. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/2678317?seq=1> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Fassin, Didier. 2011. Policing borders, producing boundaries. The governmentality of Immigration in Dark Times. *Annual Review of Anthropology*. v. 40, n. 1, p. 213-226. Disponível em: < <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-anthro-081309-145847?journalCode=anthro> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Fassin, Didier. 2013. The Precarious Truth of Asylum. *Public Culture*, v. 25, n. 169, p. 39-63. Disponível em: < <https://static.ias.edu/morals.ias.edu/files/Truth-PC-VO.pdf> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Fehrenbach, Heide; Rodogno, Davide. 2015. 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. Disponível em: < <https://www.cambridge.org/core/journals/international-review-of-the-red-cross/article/horrific-photo-of-a-drowned-syrian-child-humanitarian-photography-and-ngo-media-strategies-in-historical-perspective/D637C9EE64B2682EB5850F6F26C1357E> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Food and agriculture organization of the united nations (FAO). 2019. Sustainable Development Goals. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/ca3151en/CA3151EN.pdf> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Haydu, Marcelo; Inoue, Silvia Viodres; Silveira, Cássio; Martin, Denise. 2020. Therapeutic itineraries of Congolese refugees in the city of São Paulo, *Global Public Health*, DOI: 10.1080/17441692.2020.1714071. Acesso em: 07 mai. 2020
- Human rights watch (HRW). 2002. *Hidden in plain view: refugees living without protection in nairobi and kampala*. Disponível em: < <https://www.hrw.org/reports/2002/kenyugan/kenyugan.pdf> > . Acesso em: 02 dez. 2019





- Judge, Ruth. 2010. Refugee Advocacy and the Biopolitics of Asylum in Britain: The precarious position of young male asylum seekers and refugees. *Working Paper Series* no. 60. Oxford Refugee Studies Centre, Oxford University. Disponível em: < <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/refugee-advocacy-and-the-biopolitics-of-asylum-in-britain-the-precarious-position-of-young-male-asylum-seekers-and-refugees> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Keck, Margaret.; Sikkink, Kathryn. 1998. *Activists Beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics*. Nova Iorque: Cornell University Press.
- Kihato, Caroline; Landau, Loren. 2016. Stealth Humanitarianism: Negotiating Politics, Precarity, and Performance Management in Protecting the Urban Displaced. *Journal of Refugee Studies*, v. 30, n. 3, p. 407-425. Disponível em: < <https://academic.oup.com/jrs/article/30/3/407/2567208> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Landau, Loren. 2014. Urban Refugees and IDPs. In: Fiddian-Qasmiyeh, Elena; Loescher, Gil; Long, Katy; Sigona, Nando. (Ed.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Loescher, Gil. 2001. *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. Oxford: Oxford University Press.
- Malkki, Liisa. 1996. Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and dehistoricization. *Annual Review of Anthropology*, v. 11, n. 23, p.495-523. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/656300?seq=1> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Marfleet, Philip. 2007. 'Forgotten', 'hidden': Predicaments of the Urban Refugee. *Refuge*, v. 24, n. 1, p. 36-45. Disponível em: < <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/21366> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Monteith, William.; Lwasa, Shuaib. 2017. 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. Disponível em: < <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0956247817721864> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Nyers, Peter. 2006. *Rethinking Refugees: Beyond States of Emergency*. Londres: Routledge.
- Pavanello, Sara. 2012. Sanctuary in the City? Urban Displacement and Vulnerability in Amman, HG *Working Paper*. London. Disponível em: < <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7605.pdf> > . Acesso em: 02 dez. 2019.
- Scheel, Stephan.; Squire, Vicki. 2014. Forced migrants as illegal migrants. In: Fiddian-Qasmiyeh, Elena; Loescher, Gil; Long, Katy; Sigona, Nando. (ed.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Soja, Edward; Kanai, Juan. 2007. 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.





- Subulwa, Angela. 2019. Urban Refugees. In: *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*.
- Tippens, Julie A. 2019. Urban Congolese Refugees' Social Capital and Community Resilience During a Period of Political Violence in Kenya: A Qualitative Study, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, DOI: 10.1080/15562948.2019.1569744.
- Van Dijk, Jan. 2009. Free the Victim: A Critique of the Western Conception of Victimhood. *International Review of Victimology*, v. 16, Disponível em: < <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/026975800901600101> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Ward, Patricia. 2014. Refugee Cities: Reflections on the Development and Impact of UNHCR urban refugee policy in the middle east. *Refugee Survey Quarterly*, v. 33, n. 1. Disponível em: < <https://academic.oup.com/rsq/article/33/1/77/1570430> > . Acesso em: 02 dez. 2019

