

# ENTRE AUSÊNCIAS E RESISTÊNCIAS: POLÍTICAS PÚBLICAS, ESCALA LOCAL, E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO SOCIAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Área temática: Población, gênero e identidad

Autor: Gustavo Junger da Silva (email: gustavojungerdasilva@gmail.com)

Vinculação institucional: doutorando do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro(Brasil).

Nas últimas décadas, milhões de pessoas foram constringidas a deixar seus locais de residência e buscar a segurança em outros espaços, em função de perseguições e/ou conflitos armados, de maior ou menor intensidade, motivados por interesses políticos, econômicos e toda forma de intolerância. Dentre esses, apenas uma parte possui as condições necessárias para considerar a hipótese de buscar a sua proteção em outro estado nacional, e uma parcela ainda menor, efetivamente, consegue realizar essa possibilidade. Esses são os refugiados e solicitantes de refúgio, uma categoria específica de imigrantes internacionais forçados, cuja realidade, de fato, extrapola a “camisa de força” das leis, convenções e demais instrumentos jurídicos nacionais e internacionais que tratam do tema.

Nesse sentido, reconhecendo a relevância da temática do refúgio no mundo contemporâneo e a inserção do Brasil nesse contexto, analisamos a estrutura do refúgio no Brasil, atentando para questões que consideramos centrais para a elaboração de políticas públicas voltadas para integração social de refugiados e solicitantes de refúgio, como a articulação entre as escalas do poder público e seus parceiros, e, principalmente, a participação ativa dos atores locais nesse processo, sejam eles: governo municipal, sociedade civil, e os próprios refugiados e solicitantes de refúgio. Dessa forma, pretende-se compreender os desafios enfrentados por esse grupo específico de imigrantes forçados na tentativa de integração à “sociedade acolhedora”, assim como suas estratégias individuais e coletivas para superação desses desafios. O recorte espacial escolhido para a realização dessa pesquisa foi a cidade do Rio de Janeiro, por se tratar de um lócus histórico do refúgio no Brasil, desempenhando ainda hoje um papel relevante enquanto nó das redes de refúgio no país, tornando possível a realização de uma investigação empírica que, subsidiada por nossas escolhas teórico-metodológicas, permitiu a construção de uma reflexão crítica sobre a política brasileira para refugiados, identificando suas incoerências, limitações, e ausências, entendidas enquanto intencionalidade de uma política que tenta subalternizar minorias indesejáveis como o são refugiados e solicitantes de refúgio.

Entretanto, essas intencionalidades/racionalidades hegemônicas constitutivas do Estado moderno não se dão desacompanhadas de tensões geradoras de irracionalidades contra-hegemônicas, resistências individuais e coletivas, formadas no lugar, com o potencial de propor um projeto de cidadania alternativo àquele que hoje se recusa a reconhecer refugiados, solicitantes de refúgio, assim como a maior parte dos imigrantes enquanto cidadãos, respeitando suas diferenças e demandas.

**Palavras-chave:** Refugiados. Políticas públicas. Integração. Rio de Janeiro.

## Introdução

A migração internacional é um processo de transcendência histórica, constituindo-se como elemento indissociável do movimento ininterrupto de formação das sociedades. Ao longo dos séculos, e respondendo a transformações dos cenários econômicos, sociais e políticos, desempenhou papel central no processo de expansão comercial e econômica, formação de nações, fomentando uma série de transformações sociais e culturais.

No contexto atual de globalização, a crescente importância das migrações internacionais tem sido objeto de um número expressivo de contribuições, de caráter teórico e empírico, que atestam para sua diversidade, seus significados e suas implicações. Parte significativa dessas contribuições se volta à reflexão das grandes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais em andamento no âmbito internacional, tendo como principal eixo de reflexão as mudanças advindas do processo de reestruturação da produção, o que implica em novas modalidades de circulação do capital e da população em diferentes partes do mundo.

Quando nos debruçamos sobre as motivações que levaram essas pessoas a iniciarem as ações que as conduziram para fora das fronteiras do seu país de origem, identificamos que essas ações, em alguns casos, ocorrem em situações nas quais a mobilidade é um imperativo e não propriamente uma escolha; esses são os migrantes internacionais forçados, grupo no qual se encontram os refugiados e solicitantes de refúgio, pessoas que deixaram seus países de origem em virtude de conflitos armados, violações de direitos humanos e outras situações de violência, buscando a proteção em outro Estado.

Segundo dados de 2013 do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)<sup>1</sup>, no final de 2012 viviam no Brasil 4.715 refugiados que se somam a, aproximadamente, 2.700 solicitantes de refúgio, compondo um universo de mais de 7.000 pessoas que residem em território nacional e que, teoricamente, encontram-se amparadas por uma série de tratados internacionais e dispositivos jurídicos que lhes deveriam garantir as condições adequadas de integração em nossa sociedade. Entretanto, a prática tem se mostrado distante desse cenário, o que pode ser explicado por uma série de fatores dentre os quais destacamos o campo das políticas públicas de forma geral e, em particular, a escala de ação adotada no Brasil para a elaboração e implementação de políticas voltadas para a promoção da integração social desses grupos, na medida em que tais políticas, quando existem, apresentam pouca ou nenhuma articulação com as escalas políticas locais, reduzindo muito sua efetividade.

Diante do exposto acima, o presente trabalho tem como proposta apresentar algumas reflexões sobre a importância da escala local no processo de integração social de pessoas em situação de refúgio<sup>2</sup>. Para tanto, optamos por analisar a cidade do Rio de Janeiro, onde vivem hoje, segundo dados enviados pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro<sup>3</sup> ao pesquisador no mês de maio de 2013, cerca de 2.200 refugiados e solicitantes de refúgio, número efetivamente pequeno frente a uma realidade global de mais de 16 milhões de refugiados e solicitantes de refúgio (ACNUR, 2013), mas substancial para os padrões brasileiros. Buscamos assim, contribuir para o atual debate sobre a revisão das políticas para refugiados no país, e a necessidade de articular a escala local às demais esferas da administração pública que tenham responsabilidades nesse processo, para a elaboração de políticas públicas que

---

<sup>1</sup> Órgão subsidiário da Organização das Nações Unidas, responsável pela proteção internacional aos refugiados.

<sup>2</sup> Adotamos o termo "Pessoas em situação de refúgio", pois nos relatórios globais sobre deslocamento forçado de pessoas, esse termo é usado como sinônimo para "Pessoas em situação de deslocamento forçado". Sendo assim, ambos englobam refugiados, solicitantes de refúgio e deslocados internos. Apesar de ser até mais recorrente o uso do termo "Pessoas em situação de deslocamento forçado" optamos pelo sinônimo utilizado pelo ACNUR, pois facilitaria o entendimento de que a pesquisa abrange refugiados e solicitantes de refúgio, já que os deslocados internos não fazem parte do contexto brasileiro.

<sup>3</sup> Instituição Católica que desempenha um importante papel na estrutura do refúgio no Brasil.

tenham como foco minorias subalternizadas, caso não só daqueles que buscam o refúgio e são o foco de nossa atenção, mas da maioria dos imigrantes nos dias atuais.

### **Poder local, políticas públicas e suas ausências: o município como escala privilegiada para se pensar a integração social de pessoas em situação de refúgio**

O território se constitui a partir de relações fundamentalmente políticas, sendo possível perceber, no conjunto de fatores que resultam diretamente da política, a centralidade das dinâmicas territoriais que afetam a organização da base material da sociedade. O território deve ser, portanto, visto como continente de um sistema de interesses, na maioria das vezes conflitantes, que são os fundamentos da necessidade da política, das instituições e do seu poder para o controle dos conflitos (CASTRO, 2003, p.16).

Para refletirmos sobre a relevância das políticas públicas para a integração social de pessoas em situação de refúgio e as possibilidades advindas da escala municipal nesse processo, faz-se necessário a definição do que se entende por política.

Segundo Rua (1998), seguindo a linha weberiana, a política, ao lado da coerção pura e simples, é um dos meios utilizados pelo Estado para o desenvolvimento e o progresso da sociedade, ou seja, para solucionar conflitos surgidos em sociedade; conflitos estes resultantes das diferenças existentes entre os seus membros, não apenas diferenças de atributos (idade, sexo, religião, renda, etc.), como também de ideias, valores, interesses e desejos, como há entre as pessoas em situação de refúgio e as sociedades de residência/acolhedoras. Segundo o mesmo autor, “a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos”, ensejando, portanto, entre outras coisas, decisões relativas à alocação de valores. Nesse sentido, Rua (1998, apud PACÍFICO, 2010, p. 361) acrescenta que:

(...) é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

Enquanto Rua (1998) diferencia decisão política de política pública, Birkland (2001, p. 20) reconhece a falta de consenso quanto à definição de políticas públicas e identifica os elementos comuns às definições existentes, quais sejam: “é formulada sempre em nome do ‘público’, é geralmente formulada ou iniciada pelo governo, é interpretada ou implementada por atores públicos e privados, é o que o governo pretende fazer e é o que o governo escolhe não fazer”. Entretanto, para Wanderley (1996) a definição dos elementos identificados por Birkland seriam imperfeitos na medida em que, na nova sociedade global, Estados, sociedade civil e mercado atuam de forma concomitante nas diferentes fases descritas por Birkland. Assim é que os movimentos sociais estão entre os responsáveis pelas mudanças de foco e objeto dos debates relacionados à temática da imigração e do deslocamento forçado de forma mais geral, e do refúgio de maneira mais particular, em diversos países através de associações de imigrantes, refugiados, estudantes estrangeiros, entre outras organizações da sociedade civil.

Sendo assim, para Teixeira (2002), elaborar uma política pública significa “definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem” (p. 2). Para o autor, tais questionamentos são fundamentais, inclusive, para a distinção das políticas públicas das políticas governamentais, visto que

embora ambas sejam estatais, para serem públicas é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, além de verificar de que forma se constitui o debate público referente ao seu processo de elaboração.

Nesse sentido, refletindo sobre políticas para refugiados, Moreira (2011) se apropria de Frey (2000) que, por sua vez, compreende políticas públicas a partir de três dimensões articuladas, quais sejam: o processo político (politics), que se desenvolve no sistema institucional (polity), resultando em ações políticas (policy). Sendo assim, para a pesquisadora, “Política pública em relação aos refugiados supõe, portanto, em nosso entender, o processo político no sistema institucional que em se define o conteúdo de medidas voltadas para esse grupo específico de migrantes forçados” (p. 2).

Para Teixeira (2002), as políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implementação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Portanto, como o poder é “uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios” (p. 2), surge a necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso, conferindo assim legitimidade enquanto política pública. Nesse sentido, o autor define políticas públicas como:

(...) diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. **Devem ser consideradas também as não ações, as omissões, como formas de manifestação de políticas pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos**<sup>4</sup>(TEIXEIRA, 2002, p. 2)

Cabe salientar, e nesse aspecto a teoria da política pública é particularmente central para a compreensão do cenário vivenciado por refugiados e solicitantes de refúgio na cidade do Rio de Janeiro, que, assim como Rua (1998), Teixeira (2002) também chama atenção para a importância de se compreender a política não só pelas ações, mas principalmente pelas omissões, e nós acrescentaríamos, silêncios e ambiguidades, tão reveladoras, se não mais, dos objetivos concretos, valores, e visões de mundo daqueles que ocupam posições com poder de decisão ou influência nas diferentes esferas de poder. Nesse sentido, concordamos com a definição aparentemente geral, mas muito perspicaz de Klein & Marmor (2006 apud PACÍFICO, 2010, p. 358) de que política pública é “o que o governo faz e o que o governo se recusa a fazer. Tudo se refere à política, resolver (ou, no mínimo, atenuar) os conflitos acerca dos recursos, dos direitos e das morais”.

Já a partir de Santos (2006), compreendemos que a política consubstancia-se em um conjunto de normas que comandam e ao mesmo tempo são determinadas pela técnica da ação que redefine o uso de objetos, revela as diferenças e desigualdades de usos por distintos agentes com intencionalidades precisas em que, à combinação de materialidades e relações sociais, nos remete à noção de espaço concebido como sistema de objetos e sistema de ações, ou um permanente movimento da ação técnica e da política, das relações que conferem materialidade ao espaço, quais sejam, as práticas territoriais ou o uso do território. Trata-se, portanto, da compreensão da política com o atributo de pública, como intencionalidade que realiza outra intencionalidade, a cidade.

Dessa forma, compreendemos a escassez, insuficiência, ou mesmo ausência de políticas públicas concebidas com o objetivo de enfrentar as profundas desigualdades que atravessam o território brasileiro, marcando o espaço das grandes metrópoles do país, a exemplo do nosso recorte espacial de análise, a cidade do Rio de Janeiro, como uma escolha política por uma instrumentação e gestão

---

<sup>4</sup> Grifo nosso.

desigual do território e, conseqüentemente, das necessidades individuais e coletivas que nele se inscrevem. Sendo assim, ao compreendemos política enquanto processo social indissociável de intencionalidade, recusamos a possibilidade de uma interpretação de suas deficiências enquanto dado passivo.

A política pública conforma-se, portanto, como uma expressão de um processo social inerentemente ativo; logo, refletir sobre suas limitações é refletir, no pior dos cenários, sobre a *política da ausência*, o que do ponto de vista da análise social que se dedica ao questionamento das desigualdades, significa compreender que, para o subalterno, o estado de exceção do qual nos fala Walter Benjamin (1942 apud AGAMBEN, 2004), é percebido de forma muito mais contundente.

No que se refere à escala local, segundo Castro (2003), no Brasil, em função de suas características constitucionais, o município se configurou como um espaço político institucional por excelência, na medida em que sua existência e atribuições sempre estiveram definidas por normas do poder soberano, ou seja, emergem da constituição em vigor, o que lhe confere direitos originários e não delegados que se traduzem em um elevado grau de autonomia, tornando-o um recorte significativo para a análise em Geografia. Para a autora, o universo municipal é a expressão mais concreta do próprio conjunto do território e da sociedade brasileira, constituindo-se, assim, na escala primária da produção de injustiças. Por outro lado, entendemos que as mesmas injustiças que se (re)produzem na escala fundamental da federação podem ser melhor enfrentadas a partir de decisões e ações (políticas públicas) elaboradas e implementadas a partir dessa mesma escala.

Nesse sentido, o que poderíamos chamar de dialética da produção espacial de desigualdade nos revela que, mesmo que garantida através de leis, a cidadania é vivida no cotidiano do território, através da oferta e acesso a serviços que transformam o abstrato em concreto, fazendo dos direitos práticas sociais reais. Dessa maneira, mais uma vez concordamos com Castro (2005, p. 134) quando afirma que:

Afinal, cidadania se conquista através da lei geral, mas é vivida no cotidiano do território, ou seja, naquele das relações de proximidade, de oferta e serviços que tornam o direito uma prática social real. A escala municipal é portanto significativa do fazer político no espaço e oferece um vasto campo para a geografia política contemporânea que vai desde a visibilidade de um espaço político de ação das organizações da sociedade civil até as decisões concretas que resultam em políticas públicas que impactam o território e a vida do cidadão.

Outro aspecto a se observar para a compreensão das possibilidades de ação da sociedade local se refere à questão do modelo de gestão política em questão, seja ele centralista ou federalista. Por esse motivo, Sack (1986 apud CASTRO, 2005, p. 132) ressalta a relevância dos recortes administrativos para a geografia política, na medida em que estes recortes “revelam a territorialidade da política porque são construções históricas, progressivamente elaboradas através do controle físico sobre um determinado território e do valor simbólico definido por valores partilhados por toda sociedade local”.

No caso brasileiro, a estrutura federativa definida pela Constituição de 1988 divide a responsabilidade de gestão do território entre a União (poder central), os Estados (unidades da federação) e os municípios (poder local). Na realidade, esse modelo de gestão política não representou uma novidade constitucional de fato, pelo contrário, visto que, como bem nos lembra Castro (2005), todas as constituições da República definiram a divisão de poderes e atribuições das escalas territoriais do Estado, ainda que no Brasil, diferente do que ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, os limites legislativos sobre as atribuições federais sejam extremamente abrangentes, enquanto as atribuições que cabem às Unidades da federação e aos municípios surgem muitas vezes como exceção à atuação do poder central, ou mesmo de forma sobreposta entre todos os entes federativos. Para Castro (2005, p. 134):

É neste quadro institucional que o tema município começa a exigir atenção da geografia política como um recorte espacial institucionalizado importante. Após a constituição de 1988, novas atribuições foram definidas para essa escala local da política nacional, e as exigências crescentes de organizações da sociedade em torno de direitos de cidadania contribuem para maior visibilidade dessa escala.

Percebemos, assim, que políticas públicas pensadas localmente tornam possível refletir sobre os fundamentos da diferenciação espacial agudizada pelo desencontro da escala da ação como o pensado e da escala do resultado como o acontecer do lugar (SANTOS, 2006).

### **Políticas para refugiados no Rio de Janeiro: entre ausências e resistências**

O envolvimento do Brasil com a temática dos refugiados ocorre a partir de 1947, quando este se torna um dos poucos países latino-americanos a aderir à extinta Organização Internacional para os Refugiados (OIR), uma antecessora do ACNUR. Mas sua atuação passa a ter destaque especialmente após a redemocratização política, mais especificamente a partir de 1997, quando se elabora uma legislação nacional sobre refugiados que traz em seu bojo uma definição de refugiado considerada avançada, e cria o Comitê Nacional para Refugiados (Conare)<sup>5</sup> cujas funções podem ser resumidas em duas linhas: julgar pedidos de refúgio, assim como casos de perda e cessação do status, e orientação e coordenação das ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

Sendo assim, podemos identificar a primeira linha de atuação do Conare como a de elaboração e implementação da política de refúgio no Brasil, enquanto a segunda linha corresponderia à de políticas para refugiados. Entretanto, Moreira (2011) destaca a relação íntima entre essas duas partes da política dado que “uma vez autorizados a ingressar no território nacional, é fundamental colocar em prática as condições necessárias para recebê-los adequadamente e inseri-los nas esferas social, cultural, econômica e política”(p.3). Nesse sentido, se podemos observar claramente uma política de regulação migratória dedicada ao refúgio com a participação ativa do Conare, o mesmo não ocorre em relação à integração das pessoas em situação de refúgio, função delegada fundamentalmente às instituições da sociedade civil que contam com recursos materiais e humanos muito limitados, além de apresentarem pouca articulação com as esferas municipal e estadual como poderemos observar na nossa análise sobre a cidade do Rio de Janeiro.

Ao discutirmos políticas para refugiados na cidade do Rio de Janeiro, é primordial falarmos do papel da sociedade civil e, mais destacadamente, da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, instituição que historicamente atua na recepção de refugiados no Brasil e responsável pelo Programa de Assistência aos Refugiados no estado do Rio de Janeiro. A importância de sua atuação nos diversos campos pertinentes ao refúgio é de tal maneira significativa que, como afirmou a pesquisadora Regina Petrus (2010), “foi inevitável pensar muitas vezes que quando se trata de refugiados no Rio de Janeiro *‘todos os caminhos te levam à Cáritas’*” (p. 236).

A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro é uma organização católica componente da Rede Cáritas Internacional, que possui 162 organizações atuantes em 200 países e territórios. Atua na assistência aos refugiados no Rio de Janeiro desde o final da década de 1970, e em função desta

---

<sup>5</sup> Sobre o CONARE, destacamos sua estrutura composta por representantes do Ministério da Justiça, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde, Educação e do Desporto, além de um representante da Polícia Federal e da sociedade civil, e do ACNUR (BRASIL, 1997, Artigo 14). Tendo em vista esta composição, o CONARE consolida a estrutura *tripartite* que já vinha sendo estruturada desde meados da década de 1970 no Brasil, reunindo os principais atores em relação aos refugiados: instituições domésticas (Cáritas e IMDH), organizações internacionais (ACNUR) e o governo brasileiro (representado por seus órgão burocráticos).

trajetória integra o CONARE como membro permanente, representando a sociedade civil, na estrutura tripartite (governo, sociedade civil, ACNUR) do processo de acolhimento dos refugiados no Brasil.

Como organização parceira do ACNUR, a Cáritas RJ atua na implementação de projetos com a finalidade de auxiliar os refugiados e solicitantes de refúgio no encaminhamento de suas solicitações ao Conare, assim como no processo de integração desses ao Rio de Janeiro. Sendo assim, a Cáritas representa hoje o principal canal de interlocução entre refugiados, solicitantes de refúgio e os diversos segmentos do estado que atuam, ou deveriam estar atuando em favor da integração desses grupos.

Ao longo do nosso processo de observação foi possível constatar que mesmo atendendo um número reduzido de pessoas em situação de refúgio, fato que deve se alterar nos próximos anos em função da persistência de conflitos e da posição restritiva de países do norte que tradicionalmente concediam refúgio, a instituição trabalha com sérias limitações que a nosso ver poderiam ser contornadas através de uma gestão de políticas transescalar que levasse em conta o potencial de ação das secretarias municipais, as quais entendemos como estratégicas para a integração de grupos numericamente tão reduzidos e com demandas tão específicas. Entretanto, nossas consultas à Prefeitura do Rio de Janeiro revelaram que o tema se faz quase totalmente invisível.

Na esfera estadual o cenário se repete apesar de oficialmente existir desde 2010 um Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados que a princípio poderia funcionar como um elo de articulação entre as instituições não governamentais envolvidas com o tema, os municípios onde refugiados e solicitantes de refúgio residem, e o próprio Conare, mas na prática mostra-se inoperante.

A falta de engajamento das esferas públicas fica patente quando constatamos que as aulas de português ministradas exclusivamente pelo Cáritas, fundamentais para a integração desses grupos, carecem de espaços adequados, apesar da cidade do Rio de Janeiro contar com uma das maiores redes de infra-estrutura educacional do país.

Para além destas redes de parcerias, é igualmente importante analisarmos o papel das redes de vínculos sociais construídas em meio às diversas trajetórias de refúgio no Rio de Janeiro, que desempenham um papel significativo na integração destes grupos.

Em tempos recentes, em função da insuficiente proteção e garantia de direitos aos grupos de refugiados e imigrantes, vêm crescendo, em diversos lugares do mundo, organizações de grupos imigrantes que visam atender a necessidades e objetivos comuns. As associações apresentam maior ou menor grau de organização e/ou institucionalização em termos legais, mas representam, certamente, um espaço de fortalecimento dos laços entre os imigrantes e uma maneira de acesso e ampliação dos recursos relacionais de redes sociais já existentes. As associações de imigrantes das mais diversas naturezas exercem um papel importante tanto na transmissão de informação e no apoio aos que chegam, passam ou partem, quanto na reivindicação coletiva de direitos dos imigrantes e de maiores possibilidades de conquistas dos mesmos (PETRUS; FRANCALINO, 2010, p. 214).

Estas diversas formas de atuação e de articulação entre a população refugiada são, em grande medida, facilitadas pela apropriação por estes grupos dos sistemas técnicos contemporâneos liderados pela tecnologia da informação, o que, especialmente em meios urbanos – espaços característicos da população refugiada em território fluminense –, permite a construção de redes de solidariedade locais e mesmo internacionais, fortalecendo estes mesmo grupos tanto na sua capacidade reivindicatória junto às autoridades quanto na preservação de suas identidades culturais.

Dentre os possíveis exemplos de articulação das populações refugiadas em território fluminense, destacamos a Comunidade Ango-Congolesa do Brasil (CACB). Localizada em Duque de Caxias, município da baixada fluminense, ela tem como membros os imigrantes e refugiados provenientes de Angola, República Democrática do Congo e Congo, ou seja, os grupos de refugiados mais representativos no estado. Segundo Petrus e Francalino, *“A formação da Comunidade Ango-Congolesa do Brasil (CACB) representa uma estratégia de inserção social, econômica e cultural de*

*refugiados/imigrantes e seus descendentes no Brasil – mais especificamente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro”* (2010, p. 214).

Neste sentido, é importante percebermos o processo de ressignificação e afirmação de identidades destes grupos de imigrantes e refugiados nos novos espaços de refúgio/imigração como estratégias de enfrentamento de um processo de subalternização que tenta invisibilizá-los, valendo-se principalmente de um discurso universalizante que tenta negar-lhes o direito à diferença, e, portanto, a políticas específicas e certamente mais eficazes no sentido de auxiliá-los no processo de empoderamento como ator social e de “tomada” da cidadania.

Gostaríamos de frisar que a elaboração/implementação de políticas públicas que atendam aos interesses das comunidades de refugiados deve ser matéria de interesse de toda a sociedade, na medida em que o problema atinge uma população que historicamente convive com a precariedade de direitos, situação potencializada ainda pela crescente estigmatização destes indivíduos nos países de destino.

Dentre os desafios enfrentados pelos refugiados no Rio de Janeiro, a dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal foi identificado nas entrevistas como o principal empecilho à autonomia econômica destes e, em consequência, a sua integração mais efetiva no país de acolhida.

É possível compreendermos esta dificuldade tanto pela barreira linguística como pelo “paradoxo da qualificação”, pois apesar das diversas parcerias com instituições de qualificação públicas e privadas, muitas vezes os refugiados não conseguem arcar com os custos adicionais dos cursos, como transporte e material didático. Outros fatores que dificultam sua inserção no mercado de trabalho são o não reconhecimento da formação preexistente e, fundamentalmente, o preconceito, fruto do desconhecimento por parte da população brasileira da condição do refugiado. Muitas vezes, esse preconceito é reforçado no imaginário brasileiro pela grande mídia; manchetes como “Refugiado prejudica Rio de Janeiro, diz secretário”, veiculada pelo jornal *Folha de S.Paulo* em fevereiro de 2000, contribuem para a associação da imagem do refugiado à de um foragido ou criminoso. Nessa reportagem, o então secretário de segurança Josias Quintal acusava o governo federal de agravar os problemas do Rio de Janeiro ao acolher refugiados da guerra civil de Angola e previa o envolvimento desses refugiados com o crime organizado no Grande Rio. Segundo Quintal, “*Se não existe, hoje, o envolvimento comprovado, com certeza absoluta existirá dentro de algum tempo. Se não existe no presente, com certeza estão criando condições para o futuro*” (TORRES, 2000).

Tal percepção negativa do refugiado, assim como do imigrante de modo geral, é apresentada em pesquisa realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2009:

O levantamento aponta que 43% dos brasileiros são a favor de limitar ou proibir a imigração. Outros 45% dizem que o Brasil deve “permitir que as pessoas cheguem desde que haja empregos disponíveis. Apenas 9% acreditam que se deve permitir a entrada de qualquer pessoa que deseje imigrar ao país – posição mais próxima da defendida pelo PNUD no relatório, que defende que poder decidir onde viver é uma liberdade crucial, e que a entrada de estrangeiros geralmente aumenta o emprego e as taxas de investimento (PNUD, 2009).

Outra dificuldade enfrentada por refugiados e solicitantes de refúgio é integrar-se aos programas sociais governamentais como o Bolsa Família, Aluguel Social e o Cartão Família Carioca – embora preencham todos os requisitos socioeconômicos para a sua inclusão nestes programas – em função tanto da demora na regularização de sua situação e, portanto, na obtenção da documentação necessária como em razão de desconhecerem esses programas. Deve-se incluir ainda a falta de abrigos específicos, o que aumenta sensivelmente os riscos para grupos considerados prioritários, cada vez mais representados no perfil de refugiados da cidade, como mulheres desacompanhas, grávidas, ou mesmo acompanhadas de crianças e adolescentes.



Como foi possível perceber, a desarticulação entre as escalas da administração pública e a ausência da escala local nos processos de planejamento e implementação de políticas para pessoas em situação de refúgio, se materializam no cenário do refúgio na cidade do Rio de Janeiro enquanto obstáculos à integração social local de refugiados e solicitantes residentes na capital do estado. Nesse sentido, os trechos de entrevistas<sup>6</sup> que selecionamos traduzem com clareza esse cenário de invisibilização desses sujeitos no espaço carioca.

Nunca tinha ouvido falar disso. Tá até surpreso que existe essa secretaria [secretaria de assistência social]. Nunca ouviu falar que a prefeitura daqui ajude os refugiados. Só a Cáritas ajuda os refugiados. E a Cáritas tem as suas limitações. Nunca teve contato com a prefeitura do Rio de Janeiro **(entrevistado 3/ com tradutor - solicitante de refúgio togolês)**.

Eu que acompanho os refugiados nunca acompanhei nenhum à secretaria de assistência social. Nunca. Já aproveitaram, alguns, os abrigos da prefeitura, mas o único serviço mesmo é na UPA **(entrevistado 1 - refugiado congolês)**.

Aqui no Rio de Janeiro, a prefeitura, o poder público é muito ausente em relação ao refugiado e ao imigrante. Eu fiquei muito emocionado em São Paulo quando eu fui para uma reunião de preparação da nova lei de imigração, lá realmente a comunidade é bem situada, o poder público é presente, mas aqui no Rio a gente realmente está sentido falta dessa participação. A gente está fazendo, convidando o poder público a ter uma atuação nesse sentido, mas aqui no Rio não tem nem casa para imigrante e refugiado. A gente está pensando nisso e vendo como pode associar o poder público nessa situação **(entrevistado 2 - refugiado congolês)**.

Nos trechos supracitados, evidenciam-se nossas reflexões anteriores acerca das consequências decorrentes de uma *política da ausência*, uma intencionalidade, segundo a qual compreendemos a atual desarticulação entre as esferas da administração pública, e, principalmente, a ausência da escala local na implementação de ações concretas que poderiam contribuir para o processo de integração social local de pessoas em situação de refúgio, antagonizando, assim, cidadania e lugar na cidade do Rio de Janeiro.

Ao qualificarmos a atual política de integração social local de pessoas em situação de refúgio como uma política da ausência, e nos recusarmos a compreendê-la isenta de uma intencionalidade, faz-se necessário recuperarmos as reflexões de Teixeira (2002) acerca do próprio significado das políticas públicas, no sentido de se compreender que tais políticas, sejam elas ações ou omissões, são produzidas por “alguém” para “alguém” em um determinado contexto social. Sendo assim, primeiramente devemos atentar para “quem” essas políticas são dirigidas: solicitantes de refúgio e refugiados, predominantemente, africanos e latino-americanos, e, principalmente, não-brancos. Em seguida, nos debruçamos sobre o contexto social no qual esses sujeitos se inserem. Para tal, buscamos pistas que as falas dos nossos informantes privilegiados nos fornecem.

Se integrar aqui no Brasil é mais fácil para a gente porque o Brasil já tem quase todas as etnias. Tem os descendentes de holandeses, chinês, japonês, africano... Então isso já facilita, a gente que é africano, a população negra daqui já ajuda a gente na integração. É muito difícil, eu andando na rua, uma pessoa perceber que eu sou africano. Muitas vezes chega gente para me perguntar tal rua, tal endereço, pensando que sou brasileiro. As pessoas só percebem que eu não sou daqui quando falo, por causa do sotaque. Então a integração da gente fica mais fácil por causa da diversidade do Brasil **(entrevistado 1)**.

---

<sup>6</sup> Realizadas entre 2013 e 2014 durante o processo de elaboração da nossa dissertação de mestrado intitulada *Pessoas em situação de refúgio e ausência de políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro: a importância da escala local frente ao desafio da integração social* orientada pelo professor Dr. Miguel Ângelo Ribeiro no âmbito do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGEO-UERJ).

Todo mundo trata ele como irmão, nunca sofreu nenhum tipo de racismo nem nenhum tipo de discriminação (entrevistado 3).

Em ambas as falas é possível percebermos o resgate de dois importantes “mitos” acerca da sociedade brasileira. Por um lado, destacamos o “mito do país acolhedor” e aberto aos estrangeiros, que ignora a realidade de uma política migratória marcada historicamente por um caráter seletivo e racista, além de fortemente influenciada pelo discurso da segurança nacional (SEYFERTH, 1985; KOIFMAN, 2012). Por outro, o “mito da democracia racial”, que, ainda habita o imaginário sobre o Brasil, reforçando “o quadro rígido de valores discriminatórios em nossa sociedade”, como afirma Roberta DaMatta.

É que, quando acreditamos que o Brasil foi feito de negros, brancos e índios, estamos aceitando sem muita crítica a ideia de que esses contingentes humanos se encontram de modo espontâneo, numa espécie de carnaval social e biológico. Mas nada disso é verdade. O fato contundente de nossa história é que somos um país feito por portugueses brancos e aristocráticos, uma sociedade hierarquizada e que foi formada dentro de um quadro rígido de valores discriminatórios (DAMATTA, 1984, p. 46).

Portanto, é importante consideramos as consequências do “mito da democracia racial” para a manutenção de visões estereotipadas sobre o negro e conseqüentemente para a permanência das desigualdades raciais no país, como destaca a antropóloga Nilma Lino Gomes.

O mito da democracia racial pode ser compreendido, então, como uma corrente ideológica que pretende negar a desigualdade racial entre brancos e negros no Brasil como fruto do racismo, afirmando que existe entre estes dois grupos raciais uma situação de igualdade de oportunidade e de tratamento. Esse mito pretende, de um lado, negar a discriminação racial contra os negros no Brasil, e, de outro, perpetuar estereótipos, preconceitos e discriminações construídos sobre esse grupo racial. Se seguirmos a lógica desse mito, ou seja, de que todas as raças e/ou etnias existentes no Brasil estão em pé de igualdade sócio-racial e que tiveram as mesmas oportunidades desde o início da formação do Brasil, poderemos ser levados a pensar que as desiguais posições hierárquicas existentes entre elas devem-se a uma incapacidade inerente aos grupos raciais que estão em desvantagem, como os negros e os indígenas. Dessa forma, o mito da democracia racial atua como campo fértil para a perpetuação de estereótipos sobre os negros, negando o racismo no Brasil, mas simultaneamente, reforçando as discriminações e desigualdades raciais (GOMES, 2005, p. 57).

Dessa forma, entendemos não ser possível compreender a política migratória brasileira, assim como a política da ausência instituída para pessoas em situação de refúgio no Brasil, sem contextualizá-la enquanto expressão política de uma sociedade marcada por uma profunda desigualdade racial e por um ideal de branqueamento, historicamente atribuído ao imigrante europeu, o que nunca foi efetivamente rompido, mas tão somente (re)significado na retórica daqueles que exercem grande influência na definição dessas políticas.

Um processo de imigração seletiva, que priorize a *drenagem* de cérebros, mas estabeleça limites para os estrangeiros que chegam fugindo da pobreza de seus países. Tal proposta passou quase despercebida, no início de 2012, em meio às numerosas manchetes dedicadas à presença de haitianos no Norte do Brasil. Por meio da notícia na qual essa ideia irrompe, descobrimos que uma equipe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República estaria elaborando uma “política nacional de imigração” e que, na opinião do coordenador da súbita empreitada, é preciso saber escolher: **“Como o Brasil é uma ilha de prosperidade no mundo, há muita gente de boa qualidade querendo vir. Mas a fila do visto é a mesma para todos. Não estamos olhando clinicamente”**(VENTURA & ILLES, 2012, p. 34).

---

<sup>7</sup> Grifo nosso.

Se tentarmos imaginar como se enquadram solicitantes de refúgio e refugiados no âmbito dessa política migratória brasileira, tendo em vista o cenário de políticas públicas analisado ao longo dessa pesquisa para o Rio de Janeiro, e as dificuldades de integração social local destacadas, chegaremos à conclusão de que, provavelmente, esses não são entendidos enquanto “gente de boa qualidade”, ainda que muitos, como nossos entrevistados, contem com alguns dos requisitos objetivos para tal, visto que são jovens e contam, inclusive, com formação superior cursada no país de origem. Nossa conclusão se confirma na fala da diretora do Instituto da Diáspora Africana no Brasil (Idab), Carmen Victor da Silva, em entrevista concedida ao jornalista Daniel Mello, da Agência Brasil, em maio de 2013, ao afirmar que:

Essa busca por mão de obra qualificada [no Brasil] é pensada muitas vezes em relação ao europeu, principalmente ao branco. Não imaginam que o africano tem essa qualificação, que o haitiano tem essa qualificação.

(...)

Eu percebo que existe uma distinção. Quando se fala de imigrantes de outras localidades, latinos ou africano, se fala sempre como mão de obra braçal, não intelectual (MELLO, 2013).

Como compreenderíamos, portanto, os desafios experimentados por esses sujeitos na tentativa de integração social à cidade do Rio de Janeiro, frente a um quadro de política da ausência, se não a partir da pergunta que colocamos anteriormente: política para quem? Encontramos novas pistas para essa pergunta na fala de um dos nossos colaboradores.

Eu, assim, o preconceito tem no Brasil. O brasileiro negro sofre disso. E apesar de não mostra isso visivelmente, é claro que existe um preconceito muito grande em relação a quem é negro e africano ainda, né. O que eu falo sobre esse assunto de preconceito é a ignorância né...as pessoas não vê a pessoa como uma pessoa formada, elas vê a cor da pessoa. Isso é muito forte, as pessoas falam aqui no Rio que muitos angolanos participam muito de negócio de quadrilha. As pessoas ficam com essa mentalidade e esquecem que a pessoa pode estudar, fazer alguma coisa melhor, e pode ser que essa pessoa chegue a ser o próximo presidente do Brasil. Ninguém pensa nisso, as pessoas só pensam é negro, é africano, então ele não merece essa vaga. Então, existe preconceito no Brasil? Sim.

A gente tem que fazer o nosso papel, buscar emprego, bater nas portas, vai ter um que vai abrir para você (entrevistado 2).

Destacamos, na fala do entrevistado 2, uma percepção diversa daquela que nos foi apresentada pelos refugiados 1 e 3 no que se refere à importância das relações étnico-raciais para o processo de integração de pessoas em situação de refúgio no espaço carioca. Para compreendermos essas diferenças, nos remetemos, mais uma vez, ao pesquisador congolês, Kabenguele Munanga, em sua reflexão sobre as especificidades do racismo na sociedade brasileira.

O silêncio, o implícito, a sutileza, o velado, o paternalismo, são alguns aspectos dessa ideologia. O racismo brasileiro na sua estratégia age sem demonstrar a sua rigidez, não aparece à luz; é ambíguo, meloso, pegajoso, mas altamente eficiente em seus objetivos. Essa ideologia é difundida no tecido social como um todo e influencia o comportamento de todos, de todas as camadas sociais e até mesmo as próprias vítimas da discriminação racial. Discutir a questão da pluralidade étnica, e em especial da sua representação nas instituições públicas e nas demais instituições do país, é ainda visto como um tabu na cabeça de muitas pessoas, pois é contraditória a ideia de que somos um país de democracia racial (1996, p. 215).

Acreditamos que a fala do entrevistado 2 aproxima-se das reflexões de Munanga acerca da desigualdade racial que permeia a sociedade brasileira, acrescentando a estas reflexões um olhar sobre a especificidade do refúgio quando associado a uma identidade africana. Esse olhar mais crítico sobre a

experiência do refúgio no Rio de Janeiro pode ser entendido a partir do próprio lugar de onde esse sujeito produz sua fala, enquanto representante de uma associação de refugiados, imigrantes e estudantes africanos, a Comunidade AngoCongolesa do Brasil (Cacb)<sup>8</sup>, que vai exercer grande influência para a trajetória do nosso entrevistado na cidade

(...) Então quando eu cheguei aqui, descobri que tava tendo realmente uma evolução no sentido de que a associação estava se reunindo realmente para buscar defender os interesses dos membros da comunidade africana aqui. (...) Isso que fez com que até agora como um representante da associação, e agente tem feito para defender os direitos da comunidade africana do Rio, pessoal do Congo e Angola. Eu falei com você que eu estava passando no porto maravilha porque agente vai fazer um evento de diversidade cultural africana no próximo mês, eu estava procurando espaço para isso e vi que no porto maravilha tem um centro cultural e tem um negócio lá que fala da história do lugar e que a maioria dos africanos que vieram para cá são do Congo e de Angola.

Cais do Valongo, isso. Então como congolês nós temos realmente uma história para mostrar ao Brasil. Como essa história ta sendo, tipo assim, pelo fato do país ser preconceituoso, mas sem parecer para o lado de fora esses valores africanos não são mostrados, nós a partir da CACB queremos mesmo fazer um trabalho no sentido de promover essa cultura. **As pessoas precisam saber que os africanos estão aqui, e a nossa história. Agente precisa fazer conhecer**<sup>9</sup> (entrevistado 2).

Sobre a relevância da dimensão espacial para a compreensão das estratégias coletivas de resistência de grupos subalternizados, destacamos a contribuição de autores como Santos (2002), para quem o espaço é um convite e uma condição à ação, o que nos espaços metropolitanos, recorte espacial da nossa pesquisa, é potencializado pelas relações de proximidade, reciprocidade e contiguidade, possibilitando, a partir do encontro com o outro, a criação de “espaços conscientes do cotidiano” (FERREIRA, 1991 apud MARTIN, 1997). Para Scherer-Warren (1993), estes não devem ser analisados a partir de um critério único, especialmente numérico, mas a partir de análises qualitativas que permitam “considerar esses focos de transformação que emergem a partir das bases da sociedade” (p. 50) pelo seu significado cultural e político enquanto projeto contra-hegemônico. Neste sentido, nos remetemos a Souza (2008), para quem, nos dias atuais, movimentos sociais minoritários podem provocar uma verdadeira “polinização” na sociedade, influenciando, inclusive, outras lutas ao instaurar uma sinergia transformadora.

No que tange especificamente aos migrantes, Porto-Gonçalves, cujas reflexões no âmbito do GT “Hegemonias e Emancipações” da CLACSO abordam o que o autor denomina de “geograficidade dos movimentos sociais” reconhece nesses “um enorme potencial emancipatório por toda multiterritorialidade que comportam” (2012, p. 82). Essa dimensão territorial também se faz presente nas análises de Fernandes e Silva (2005) sobre os movimentos socioterritoriais de luta pela terra, ao destacarem a transformação do espaço em território através das transformações nas relações sociais, carregando, portanto a contradição de se constituir enquanto espaço da dominação e da resistência.

Entretanto, para Martin (1997), é fundamental a percepção de que, ainda que articulados por diferentes escalas, valendo-se das condições técnicas difusoras do atual processo de globalização, o local desempenha um papel primordial na análise geográfica das iniciativas coletivas de ação, na medida em que, segundo Neves (1994, p. 277):

---

<sup>8</sup> Instituída no ano de 2006, após algumas tentativas de se formar uma associação que representasse a comunidade africana residente na região metropolitana do Rio de Janeiro, a Comunidade AngoCongolesa do Brasil reúne imigrantes, estudantes e refugiados oriundos de Angola, Congo e República Democrática do Congo.

<sup>9</sup> Grifo nosso.

É na territorialidade local onde as estratégias de dominação são mais nítidas. Estes territórios locais são frequentemente negligenciados pelos geógrafos. Explica-se esse distanciamento. Penetrar nele é participar e se expor às consequências da luta no e pelo poder; é o encontro cara a cara com os antagonistas (...), porque é no lugar vivenciado onde todos os confrontos se explicitam e se individualizam; onde o poder se exercita.

Sendo assim, resgatando Santos (2004), entendemos a Comunidade AngoCongoleza do Brasil enquanto uma possível “irracionalidade” transformadora, que emerge como resposta a um projeto político hegemônico, marcado por omissões intencionais, que lhes tenta negar o direito a uma cidadania territorial plena, ao invisibilizá-los na sua escala de funcionalização, o espaço vivido, o lugar. Dessa forma, pensar a Cacb é pensar a temática do refúgio a partir das geografias da (re)existência que se inscrevem no espaço carioca, reclamando seu direito legítimo à cidade (LEFEBVRE, 2001).

Como foi possível perceber, a partir das trajetórias e desafios para a integração social local observados por nossos entrevistados, muito além da definição de fluxos, os laços sociais, ao lado das políticas públicas, vão influenciar decisivamente a própria experiência de integração social local de refugiados e solicitantes de refúgios, dissipando o “mundo de nuvens” que representa a chegada a um novo país, podendo, inclusive, como nos apontou o campo, se constituir como uma trincheira para lutas por espaço, travadas por esses grupos frente a políticas que se recusam a reconhecer suas diferenças, na tentativa de naturalização de uma condição subalterna que tenta lhes impor.

## Considerações Finais

Política da ausência. Assim definimos as políticas públicas para pessoas em situação de refúgio que residem no espaço carioca. Uma intencionalidade, reprodutora de desigualdades socioterritoriais, que sequestra a cidadania do seu lócus geográfico por excelência, o lugar, na tentativa de impor uma condição subalterna àqueles que não são identificados enquanto “merecedores” desse privilégio.

Uma política que faz todo sentido em um contexto social que não entende sujeitos portadores de determinadas identidades (para quem?), quais sejam: negra, indígena, latino-americana, africana, entre outras, como detentores de direitos, produzindo falas como a do prefeito de Manaus, Arthur Virgílio, que, no contexto de uma reunião realizada no dia 21 de maio de 2013 junto a representantes da Acnur e do Conare, tendo como objetivo tornar Manaus uma “cidade solidária ao refúgio”, conforme havia nos adiantado nosso interlocutor do Comitê, afirmava que faria “o possível para que os refugiados, **desde que descentes**, se adaptem ao máximo à nossa vida e à nossa gente”. Como podemos perceber, para um solicitante de refúgio, ou um refugiado, não é preciso tentar pular os muros da “Fortaleza Europa” para estar “sob suspeita”. No Brasil, esses atores experimentam um sofisticado sistema de contenção às suas possibilidades de integração social, um sistema com barreiras invisíveis, mas ao mesmo tempo muito visíveis no seu cotidiano.

Entretanto, conforme discutido no presente trabalho, essas intencionalidades/racionalidades hegemônicas constitutivas do Estado moderno não se dão desacompanhadas de tensões geradoras de irracionalidades contra-hegemônicas, resistências individuais e coletivas, formadas no lugar, com o potencial de propor um projeto de cidadania alternativo àquele que hoje se recusa a reconhecer refugiados, solicitantes de refúgio, assim como a maior parte dos imigrantes enquanto cidadãos, respeitando suas diferenças e demandas.

É na ação que reside uma intenção constitutiva de um projeto que se realiza com vistas a alterar o que lhe inquieta, o que lhe move rumo à mudança. Projeto, processo com propósito, busca de sentido. Ações que se realizam mediante normas conforme nos alerta Milton Santos. E com este autor temos ainda o sentido de ações como projetos para além de um futuro imediato. Existem aquelas mais circunstanciais, no entanto o que está em jogo é o projeto, sejam as ações mais definidas no tempo, fruto de trabalho sistemático de organização ou em se tratando de “um sonho”, trata-se daquelas desprovidas de uma precisão de tempo, pois para estas não há limite, o que se impõem são valores. (NOVAES, 2009, pp. 31-32).

Durante as nossas pesquisas, algumas dessas “irracionalidades” se mostraram bastante promissoras, resultando em um debate que avança para a implementação de uma política municipal para imigrantes na cidade de São Paulo que deve conferir um maior protagonismo político às comunidades de imigrantes na capital paulista, e que, possivelmente, deverá beneficiar as pessoas em situação de refúgio que nela residem. O que, segundo o nosso entendimento, pode significar um ensaio da proposta de Milesi e Carlet (2007), que afirmam que a municipalização, ou seja, uma maior inserção das prefeituras no processo de elaboração e implementação de políticas públicas para pessoas em situação de refúgio, poderia se conformar em uma importante estratégia de avanço nesse campo, na medida em que, conforme apontamos nessa pesquisa, permitiria ao Estado, a partir da sua escala de atuação mais presente no cotidiano do cidadão, promover uma atuação que permitisse não somente uma maior participação dos principais interessados nessas ações, os refugiados e solicitantes, como possibilitaria que se levasse em conta as características do município, ou dos municípios, que poderiam atuar em consórcio, se pensarmos que um evento social, em geral, não “respeita” os limites legais demarcados enquanto unidades de gestão do território.

No tocante à cidade do Rio de Janeiro, nossas pesquisas não indicaram semelhante avanço, o que de forma alguma pode ser entendido enquanto passividade, pelo contrário. Ao longo do processo de elaboração desse trabalho, a partir do nosso contato inicial com a Comunidade AngoCongolesa do Brasil, atentamos para suas táticas de ação e (re)conhecemos a geografia dessas lutas travadas com o espaço, através do espaço, e fundamentalmente por espaço (SANTOS, 2011), como estratégias de emancipação (empoderamento) de grupos subalternizados por uma política que traduz, exemplarmente, a colonialidade definidora do projeto de modernidade eurocentrado. Verificamos, portanto, o potencial de transformação dessa comunidade que nos foi apresentada pela produção de Francalino & Petrus (2010) e Petrus (2010), através da criação de sistemas de objetos e ações próprios, decorrentes da organização espacial do fazer político.

## REFERÊNCIAS

- ACNUR. **Global Trends 2012: Displacement the new 21 century challenge**. Jun. 2013.
- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.
- BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process – Theories, Concepts and Models of public Policy Making**. Armonk (EUA): Sharpe, 2001.
- CASTRO. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- \_\_\_\_\_. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania no Brasil. **Geosul: Revista de geografia da UFSC, Florianópolis**, v. 18, n. 36, p. 7-28, jul/dez. 2003.
- DAMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1984.
- FRANCALINO, João Henrique; PETRUS, Regina. Refugiados congolese no Rio de Janeiro: afirmação e (re)significação de identidades nas dinâmicas de inserção social. In: FERREIRA, Ademir Paccelli; VAINER, Carlos; POVOA NETO, Helion; SANTOS, Mirian de Oliveita. **A Experiência Migrante: entre Deslocamentos e Reconstruções**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 209-226.
- FERNANDES, Bernardo Mançano; SILVA, Anderson Antônio da. Movimentos socioterritoriais e espacialização da luta pela terra (2000-2004). In: **Revista Reforma Agrária**, 32 (1), ago./dez., 2005, pg. 85-105.
- GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: **Educação anti-racista: caminhos abertos pela lei federal 10639/03**. Secretaria de educação continuada, alfabetização e diversidade – SECAD/MEC. Brasília, 2005. p.39-62.
- ILLES, P. ; VENTURA, D. F. L. . Qual a política migratória do Brasil?. **Le Monde Diplomatique (Brasil)**, São Paulo, SP, p. 34 - 35, 07 mar. 2012.

- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARTIN, Jean-Yves. A Geograficidade dos Movimentos Sociais. **Caderno Prudentino de Geografia**. Presidente Prudente (SP), nº19/20, p.26-41, nov. 1997.
- MELLO, D. Imigrantes africanos dizem que não conseguem ocupar postos qualificados no Brasil. **Agência Brasil**, 21 de maio de 2013.
- MILESI, Rosita; CARLET, Flávia. Refugiados e Políticas Públicas. In: RODRIGUES, Viviane (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Vila Velha: UVV, 2007. p. 123-150.
- MOREIRA, Julia Bertino. Política em relação aos refugiados no Brasil: interação entre atores na arena institucional. In: 3º ENCONTRO NACIONAL DO ABRI. São Paulo, jul. 2011.
- NEVES, Gervásio Rodrigo. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades (algumas notas). In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- NOVAES, Jurandir Santos de. Limites e possibilidades do poder local: o congresso da cidade como utopia do lugar. In: **Políticas Públicas e democracia na Amazônia**. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, 2009.
- KOIFMAN, Fabio. **Imigrante Ideal: o ministério da justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- PACÍFICO, Andrea P. **O Capital Social dos Refugiados: bagagem cultural e políticas públicas**. Maceió: EDUFAL, 2010.
- PETRUS, Maria Regina. **Refugiados congoleses no Rio de Janeiro e dinâmicas de “integração local”**: das ações institucionais e políticas públicas aos recursos relacionais das redes sociais. 2010. 443 f. Tese (Doutorado) - IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.
- PNUD. 2009. **Brasileiro apoia restrições a imigração**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php?id01=3323&lay=cid>.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A Reinvenção dos Territórios na América Latina/Abya Yala. **Conceptos y Fenômenos fundamentales de nuestro tiempo**. UNAM, 2012.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo / razão e emoção**. São Paulo: HUCITEC, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- \_\_\_\_\_. “O retorno do território”. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia; SILVEIRA Maria Laura (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 2006, p. 15-20.
- SANTOS, Renato Emerson dos. **Movimentos Sociais e Geografia: Sobres a(s) espacialidade(s) da ação social**. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.
- SEYFERTH, Giralda. A antropologia e a Teoria do branqueamento da Raça no Brasil. **Revista do Museu Paulista**, N.S, XXX, 1985.
- SOUZA, Marcelo J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, p. 77-116.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel da Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Salvador: AATR-BA, 2002.
- TORRES, Sergio. Refugiado prejudica Rio de Janeiro, diz secretário. *Folha de São Paulo*, fev. 2000. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1002200014.htm>. Acesso em: 20 de jan. 2013.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Rumos da Ordem Pública no Brasil: a construção do público. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SEADE, 10, Out/Dez, 1996, 96-106.