

“A burocracia não acaba nunca”: Reflexões sobre a composição do sujeito refugiado por entre documentos, programas de assistência e organizações¹

Vanessa Perin

Mestre em Sociologia

Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Resumo

A partir de trabalho etnográfico realizado em um dos programas assistenciais da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, o Centro de Acolhida para Refugiados (CAR), busco traçar algumas reflexões sobre o percurso documental e institucional realizado pelos solicitantes de refúgio que acessam tal organização para a obtenção de documentos – protocolos, encaminhamentos, formulários, declarações, etc. – e modos de assistência oferecidos pelos programas do CAR – proteção, assistência e integração. Busco compreender como o solicitante de refúgio torna-se um sujeito apreensível como um tipo particular de pessoa em meio à população nacional, não só para o CAR, mas também para o aparato estatal envolvido nesta problemática, a Polícia Federal e o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) principalmente, para o próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e para uma série de outras organizações da chamada sociedade civil. A partir da análise da malha de relações que estes sujeitos têm de estabelecer com diversas dimensões institucionais ao solicitarem refúgio, meu objetivo é descrever as formas de funcionamento de um mecanismo de governo e a maneira como esse torna legíveis e, conseqüentemente, visíveis os sujeitos que poderão ser classificados como refugiados. Em meio a um percurso de pessoas, de documentos e de formas de assistência por entre organizações, a cada nova documentação que obtêm – seja o *termo de declarações* da Polícia Federal, o *protocolo provisório* do CONARE, o CPF da receita federal, ou um *encaminhamento* para albergue feito no CAR – os solicitantes de refúgio são produzidos como sujeitos singulares perante o Estado brasileiro: sujeitos passíveis de serem reconhecidos e categorizados dentro do status jurídico de refugiado. Assim, da análise do trabalho destas organizações territorializado no CAR, procuro compreender como opera tal mecanismo que compõe e torna sujeitos apreensíveis a um aparato institucional, de modo que sobre eles se possa exercer um determinado tipo de intervenção – um governo – seja assistencial, burocrática, humanitária, administrativa ou de controle.

Palavras-chave: refugiados, documentos, organizações, mecanismo de governo.

Abstract

"The bureaucracy never ends": reflections on the composition of the refugee subject among documents, assistance programs and organizations

From fieldwork in one of the assistance programs of Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, the Centro de Acolhida para Refugiados (CAR), I seek to trace some reflections on the documental and institutional way taken by asylum seekers accessing such organization to obtain documents – protocols, referrals, forms, statements, etc. – and kinds of assistance offered by the CAR – protection, assistance and integration. I seek to understand how the asylum-seeker becomes a graspable subject as a particular kind of person amid the national population, not only for the CAR, but for the state apparatus involved in this problematic, the federal police and the Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) mainly, for the High Commissioner of the United Nations for Refugees (UNHCR) and for a number of others civil society organizations. From the analysis of the mesh of relationships that these

1. Nota dos Editores: este artigo foi originalmente apresentado no II Seminário de Antropologia da UFSCar, realizado entre os dias 11 e 14 de novembro de 2013, no Grupo de Trabalho Política e Saberes Técnicos. Pesquisa realizada com o apoio da FAPESP.

subjects have established with several institutional dimensions to request refuge, my objective is to describe the forms of operation of a government mechanism and how this makes it readable and hence visible subjects that may be classified as refugees. Among a course of people, documents and forms of assistance through organizations, for each new documentation obtained– the term of statements from the federal police, the interim protocol from CONARE, the CPF, or a referral to hostel done by CAR – asylum-seekers are produced as singular subjects before the Brazilian State: subjects that can be recognized and categorized within the legal refugee status. Thus, from the analysis of the work of these organizations in CAR territorialized, I try to understand how operates this mechanism that composes and makes graspable subjects to an institutional apparatus, so that it can exercise a particular kind of intervention – a government – whether this be a assistance, bureaucratic, humanitarian, administrative or a control one.

Keywords: refugees, documents, organizations, government mechanism.

Escolhas metodológicas

Este trabalho parte de uma experiência metodológica. Busco compreender como a produção e circulação de documentos entre organizações levam à composição de um saber singular sobre determinados sujeitos, de modo que os tornam apreensíveis a um mecanismo de governo,² além de permitir que sobre eles se possa exercer uma intervenção.

Tal reflexão se deu a partir do trabalho etnográfico que realizei acompanhando os atendimentos de um dos programas da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP),³ o Centro de Acolhida para Refugiados (CAR). No entanto, busquei acessar redes mais amplas do dispositivo de gestão da população alvo desse programa, que envolve a CASP em sua estreita articulação com instituições como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), a Polícia Federal, outras muitas organizações denominadas *parceiras* da sociedade civil. Compreendido por seus próprios funcionários enquanto um “centro de referência” para refugiados já reconhecidos pelo governo brasileiro e para aqueles que ainda passam por um processo de solicitação de refúgio, o CAR atua como uma etapa de triagem dos casos que acessam tal malha institucional. Desse modo, o programa de atendimento da CASP pôde se apresentar como entrada para a compreensão dos modos de operação desse aparato mais amplo.

Sendo a proposta da pesquisa a de compreender como instituições como aquela em que eu estava inserida estabilizavam concepções e práticas específicas sobre a população à qual ofereciam determinado cuidado, assistência e, ao mesmo tempo, sobre a qual exerciam certo controle, assumi em campo uma posição na qual me era permitido acompanhar, principalmente, o trabalho dos

² Entendido aqui como um tipo de exercício de poder, como uma técnica de direção das condutas, que incide sobre as populações e é possibilitado por um complexo de saberes, instituições, cálculos, táticas, análises e práticas, a que Foucault (2008) define como governamentalidade.

³ Organização não governamental (ONG) católica ligada à rede *Caritas Internationalis*, que desenvolve e financia projetos de ajuda humanitária e de desenvolvimento social em todo o mundo. É atualmente um dos principais organismos responsáveis pelo trabalho de recepção, assistência e integração dos refugiados e solicitantes de refúgio que chegam ao país.

gestores do programa. Isso não significa, no entanto, que os refugiados estivessem fora ou alheios a esta configuração, mas sim a adoção de uma perspectiva metodológica e analítica. Outras coisas poderiam ser vistas de outros pontos e a partir de outros métodos de pesquisa, mas tratava-se de um imperativo tático ou condicional (Foucault 2008): de indicar algumas possíveis linhas de força a se seguir, alguns pontos chave, alguns bloqueios, ou, ainda, um determinado regime de visibilidade e o que se pode ver a partir daí.

Neste sentido, uma das coisas que me foi permitido visualizar foi o funcionamento de um mecanismo de governo da população alvo do programa de assistência e de sua burocracia. Procurei refletir, então, sobre como tal mecanismo operava através do aparato burocrático e assistencial que o CAR colocava em funcionamento. Assim, ao invés de partir da categoria estanque de *refugiado* dada pela normativa jurídica,⁴ procurei chegar às múltiplas relações de poder que constituíam aqueles sujeitos enquanto tais, produzindo-os como um grupo alvo de determinados saberes que deveria receber um cuidado particular, ou como uma população que precisaria ser gerida.⁵

O foco desse trabalho, portanto, não está nos sujeitos refugiados, mas antes no modo como ao se institucionalizar, definir, normatizar o refúgio como uma problemática social e política e ao fazer funcionar práticas de cuidado e de controle sobre determinados sujeitos, estes se tornam visíveis para o Estado e para uma série de organizações tanto como um problema social, quanto como sujeitos que precisam ser governados. Pode se dizer que se trata não da etnografia de uma organização, mas de um mecanismo e de como determinados sujeitos são feitos visíveis para as práticas de governo. Este é um primeiro momento do experimento metodológico.

Outra parte do experimento se dá na tentativa de realizar tal empreendimento a partir da análise da circulação dos documentos produzidos nesta malha de organizações que se territorializa no atendimento do CAR e do que estes mesmos documentos são capazes de criar. Os documentos, assim, foram entendidos com artefatos etnográficos particulares:

Documents provide a useful point of entry into contemporary problems of ethnographic method for a number of reasons. First, there is a long and rich tradition of studies of documents in the humanities and social sciences. Second, documents are

⁴ Um *refugiado*, de maneira geral, é caracterizado como aquela pessoa que tem de sair de seu país de origem, em razão de um fundado temor por sua vida, segurança ou liberdade, uma vez que tal país não quer ou não pode mais oferecer-lhe proteção (Moreira 2006). Conforme a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados da Organização das Nações Unidas (ONU) as causas reconhecidas para a solicitação de refúgio são baseadas em um fundado temor de perseguição por raça, etnia, religião, grupo social ou político. A legislação brasileira também reconhece como refugiado aquela pessoa que devido a contextos de grave e generalizada violação de direitos humanos teve de deixar seu país de nacionalidade.

⁵ Partindo de uma perspectiva foucaultiana, compreendo *gestão* como uma nova forma de intervenção estatal que vai fazer com que regulamentações necessárias e encaradas como naturais possam atuar. Gerir consistiria, simultaneamente, em deixar fazer, manipular, facilitar, suscitar as condutas dos sujeitos no nível da população, modulando os fenômenos desta, para mantê-los próximos a uma curva de normalidade (Foucault 2008).

paradigmatic artifacts of modern knowledge practices (...). Documents thus provide a ready-made ground for experimentation with how to apprehend modernity ethnographically. (Riles 2006: 2)

Compreendendo-os como artefatos das práticas e conhecimento moderno, logo, do próprio conhecimento etnográfico, procurei olhar para os efeitos da circulação dos documentos a partir de uma imagem que não fosse a de um modelo matéria-forma, que analisaria seu conteúdo, forma ou função, mas de um modelo material-força (Deleuze; Guattari 1995), isto é, partir de seu caráter produtivo. Observá-los, assim, antes a partir do documentar (e assistir, organizar, institucionalizar) e do que este pode criar.

Enquanto um “centro de referência”, o CAR é estruturado como um escritório onde se lida principalmente com assuntos burocráticos – solicitação de documentos, encaminhamentos, recursos, atendimento jurídico, legislações, prazos, formulários, relatórios. Seus funcionários têm de lidar com a esfera da administração burocrática que envolve a entrada e estabelecimento de uma pessoa em um país que não é o de sua nacionalidade. Ao mesmo tempo, no trabalho da organização está presente todo um caráter assistencial de atendimento. Há uma preocupação constante para que o atendimento seja “acolhedor e solidário”, marcando um elemento fundamental no trabalho da entidade: ela lida com uma esfera de assistência humanitária, expressa, por exemplo, nos ditos valores da Caritas – *caridade, solidariedade e justiça*. Segundo os funcionários, estes são valores que orientam o trabalho da instituição, muitas vezes descrita por eles como “o braço assistencial da igreja católica”.

Administração burocrática e assistência humanitária são dimensões entrelaçadas e intrínsecas à problemática que caracteriza o refúgio no Brasil. Neste artigo procuro caracterizar e apontar efeitos do entrelaçamento entre essas esferas, enquanto um mecanismo de governo que vai produzir o *refugiado* como um sujeito legível a um aparato institucional, e analisar como os documentos são parte fundamental da conexão entre estas dimensões, mobilizadas por um saber técnico-burocrático que as perpassa.

O aparato burocrático-administrativo e assistencial-humanitário de governo: Um “campo de refugiados sem cercas”

Segundo as advogadas do CAR, a entrada de imigrantes buscando solicitar refúgio no Brasil tem se dado através de quatro maneiras principais: ilegalmente via fronteira terrestre; legalmente de avião, com um visto de turista ou de estudante; ilegalmente de avião; ilegalmente de navio. Nesse primeiro momento, é o passaporte com um visto válido que determinará o que acontecerá com o imigrante.

Para aqueles que entraram legalmente no país, ou que conseguiram passar por alguma zona de fronteira sem serem detidos (com uma documentação falsa ou com a ajuda de agentes

atravessadores), o que deveria acontecer é que contatassem a Polícia Federal para a solicitação de refúgio. No entanto, segundo uma das advogadas, mesmo que o solicitante vá diretamente à Polícia Federal, de qualquer modo esta o encaminha primeiramente para a CASP. E isto tem uma razão: o CAR lhe fornecerá uma documentação – um *encaminhamento* – com o qual esse imigrante poderá se apresentar à Polícia Federal já como uma categoria específica de pessoa, como *solicitante de refúgio* e não como um imigrante genérico. Por outro lado, aqueles que chegam ilegalmente nos aeroportos ficam retidos no setor de imigração deste, enquanto seu caso é avaliado pela Polícia Federal e se conseguem chegar a solicitar o refúgio, esta os encaminha à CASP ou à outra ONG também responsável por este tipo de atendimento.⁶

Quando chega à CASP e informa ao atendente da recepção que deseja solicitar refúgio, o *caso novo* tem uma primeira conversa rápida com uma das advogadas que, tendo identificado um possível caso de refúgio,⁷ pede que ele preencha uma ficha com informações básicas (nome, origem, filiação, um telefone para contato, local em que está residindo no país), para que possa ser cadastrado no sistema da CASP. Ele, assim, terá uma ficha nos arquivos do programa, na qual ficarão registrados todos os procedimentos pelo qual passará tendo por intermédio o atendimento da agência. Alguns dias depois da realização deste cadastro, a secretária do CAR entra em contato com esse solicitante para informá-lo sobre o dia em que deverá comparecer na Polícia Federal para “prestar declarações” sobre as razões pelas quais solicita o refúgio, as circunstâncias de sua entrada no Brasil e para fornecer uma série de informações pessoais. Ao final dessa entrevista lhe será concedido um *termo de declarações*, sem o qual o caso não pode ser encaminhado para o CONARE,⁸ onde começa de fato o processo de solicitação de refúgio perante o Estado brasileiro.

No dia de sua entrevista na Polícia Federal, o solicitante precisa ir antes ao CAR para buscar o *encaminhamento* feito pelas assistentes sociais. Feito o *termo de declarações*, ele deve retornar à agência, agora para preencher um *questionário* mais detalhado sobre sua situação, que será enviado ao CONARE. Nenhuma orientação sobre como se portar na entrevista com a Polícia Federal pode ser feita pelos funcionários. Mesmo no *questionário*, não se pode orientar os solicitantes sobre o que

⁶ As Cáritas de Manaus e Rio de Janeiro também prestam assistência a refugiados, assim como o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) em Brasília. Os reassentados, refugiados que são transferidos pelo ACNUR a um terceiro país por continuarem em risco, são atendidos pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) de Guarulhos e pela Associação Antônio Vieira (ASAV) em Porto Alegre.

⁷ Com base na Convenção de 1951 da ONU, no Estatuto do Refugiado de 1967, ou na Lei 9474/97 da Constituição Federal brasileira.

⁸ Comitê Nacional para Refugiados, órgão governamental deliberativo responsável pela análise e julgamento dos pedidos de refúgio no Brasil, composto por representantes dos ministérios da justiça, trabalho, relações exteriores, saúde, educação e esporte, pelo departamento de Polícia Federal e por um órgão representante da sociedade civil – no momento de realização dessa pesquisa, a CASP. Ao ACNUR é permitido participar das reuniões do CONARE, com voz, mas sem direito a voto.

escrever.⁹ É preciso “aparecer a situação real” da motivação do pedido de refúgio, pois não é raro, segundo fui informada, que os solicitantes façam um relato na Polícia Federal e outro no *questionário*. Na Polícia Federal é importante que o caso não se apresente como algo que possa pôr em risco a “segurança nacional”. Já no CONARE ele precisa ser apreendido como passível de ser categorizado juridicamente como um caso de refúgio.

Tendo preenchido o *questionário*, as assistentes sociais podem dar entrada no pedido de um *protocolo provisório*, que será sua documentação no Brasil até que seja promulgada a decisão final sobre seu pedido de refúgio. Quem expede este documento é a Polícia Federal, mas antes ele deve ser autorizado pelo CONARE. É a CASP que entra em contato com este órgão pedindo tal autorização, e é para a CASP que ela é enviada. Quando esta chega, as assistentes agendam um horário para que o solicitante venha buscá-la e já lhe entregam também um *encaminhamento*, carimbado e assinado por um funcionário do CAR, para que possa novamente retornar à Polícia Federal.

Com o *protocolo* em mãos é agendado para esse solicitante um horário com a assistente social do Setor de Integração do escritório, que lhe dará um outro *encaminhamento* para que possa fazer uma Carteira de Trabalho e posteriormente um CPF, nos órgãos responsáveis por esta documentação. Enquanto documentos provisórios, tanto a Carteira de Trabalho quanto o *protocolo* precisam ser renovados a cada três meses, até que seja deferido ou negado o pedido de refúgio. Para cada renovação, o mesmo procedimento: agendar um atendimento, pegar o *encaminhamento*, ir ao órgão responsável pela emissão do documento, voltar ao CAR para o próximo procedimento.

Em meio a este percurso de pessoas e de documentos por entre instituições, os solicitantes de refúgio, a cada nova documentação que obtêm – seja o *termo de declarações* da Polícia Federal, o *protocolo provisório* ou o CPF – são produzidos como sujeitos específicos perante o Estado brasileiro: sujeitos passíveis de serem categorizados e reconhecidos dentro do status jurídico de *refugiado*. E cada organização pela qual passam os solicitantes de refúgio acessa uma parte apenas da composição que conforma o sujeito *refugiado*. Por isso tais organizações precisam trabalhar em interdependência. Sem o *encaminhamento* do CAR, a Polícia Federal não compreende, na maioria das vezes, este sujeito como um solicitante de refúgio, mas genericamente como estrangeiro e o que orientará sua forma de atendimento será possivelmente a noção de “segurança nacional”. Sem o *termo de declarações*, enviado pela CASP, o CONARE não inicia o processo de solicitação de refúgio, pois tal estrangeiro genérico não se inclui em sua alçada administrativa específica. E, enfim, sem a autorização do CONARE para a emissão do *protocolo provisório*, em papel timbrado, carimbado e

⁹ Segundo as advogadas do CAR, muitas vezes a falta de uma orientação mínima pode ser um problema, pois o solicitante nem sempre tem a dimensão do que aquele questionário representa: um documento que vai compor o parecer sobre seu caso dentro do CONARE. Acabam “preenchendo de qualquer jeito” e a falta de informações precisas e detalhadas, por exemplo, pode refletir no parecer final sobre o caso. Neste sentido os funcionários procuram orientá-los: que forneçam o máximo de informações e detalhes possíveis sobre as motivações para o pedido de refúgio.

assinado pela CASP, a Polícia Federal não emitirá o documento para esse solicitante. Consequentemente, esse sujeito não existirá enquanto *solicitante de refúgio* perante o Estado brasileiro e não poderá receber a assistência humanitária da CASP ou do ACNUR.

Durante este percurso para obtenção de documentos, o solicitante precisa passar ainda por duas entrevistas: com uma das advogadas e com a psicóloga ou a psiquiatra do CAR. Na entrevista com as advogadas, novamente ele será questionado, agora mais detalhadamente, sobre as motivações que o levaram a solicitar o refúgio no Brasil. Tais informações vão compor o *parecer de elegibilidade*,¹⁰ a posição da CASP sobre o caso na reunião plenária do CONARE para julgá-lo. Já a entrevista/consulta com a psicóloga ou a psiquiatra é justificada pela necessidade de se criar um *vínculo*, desde o início do processo de solicitação de refúgio, entre estas e o solicitante, possibilitando que este sinta confiança em procurar o CAR em caso de alguma necessidade posterior.

Com uma *ficha* no CAR, com o *termo de declarações*, o *protocolo provisório*, uma Carteira de Trabalho e um CPF, já entrevistado, cadastrado e diagnosticado, ele ganha existência como um sujeito singular. É produzido como um *solicitante de refúgio* em situação regular no país, aguardando que seu caso seja julgado.

Os solicitantes esperam, então, que um advogado representante do CONARE venha ao CAR realizar outra das partes do *parecer* sobre seu caso. Aguardam, em média, oito meses para que seu nome entre na lista das entrevistas que o CONARE envia previamente à CASP para que esta possa contatá-los. Posteriormente, esse advogado leva seu *parecer* ao Grupo de Estudos Prévios (GEP), formado por representantes dos ministérios que compõem o CONARE, por um representante do ACNUR e um representante da sociedade civil. As partes do GEP elaboram o *parecer* final sobre o caso e o apresentam na reunião plenária do CONARE.

No momento de realização dessa pesquisa, todo o processo até a decisão final sobre o pedido de refúgio durava em média um ano. No entanto, durante o período em que acompanhei os atendimentos, as assistentes e os próprios solicitantes de refúgio comentavam que muitos casos estavam chegando a quase um ano e meio de espera. Além de toda a burocracia que envolve o processo de solicitação de refúgio em si, outros fatores, que são uma constante no cotidiano destas pessoas, contribuíam para isso: muitos documentos vinham com nomes e datas de validade errados; os solicitantes frequentemente confundiam o dia e o horário das entrevistas; a demora no atendimento no CAR, em razão do grande número de atendimentos para uma estrutura física relativamente pequena, levava-os a chegarem atrasados nas entrevistas com a Polícia Federal, a qual

¹⁰ Esse parecer é composto por três partes: um resumo do *questionário* com os dados pessoais do solicitante e da entrevista feitos no CAR, apontando os aspectos relativos ao pedido de refúgio (porque deixou seu Estado de origem ou de residência habitual e porque está solicitando refúgio no Brasil); a descrição da situação objetiva do Estado de origem do solicitante, para corroborar a descrição subjetiva do "fundado temor de perseguição" feita por este; a recomendação ou não do reconhecimento do solicitante como refugiado.

atendia pouquíssimas pessoas por dia, e, muitas vezes, não atendia nem os que já estavam agendados, por falta de funcionários habilitados para tal tarefa, como, por exemplo, a falta de intérprete.

Como me disse um solicitante, “a burocracia não acaba nunca”. O atendente da recepção do CAR tem uma justificativa: “Essa burocracia toda dá muito trabalho para a gente, mas é uma forma de se ter um controle. Senão eles desaparecem”. Uma voluntária também fez uma observação interessante sobre a presença constante dos solicitantes no escritório, por conta da documentação e da assistência que esse oferece, que ajuda a entender um pouco o que caracteriza este mecanismo de governo: “É como se fosse mantido um campo de refugiados, só que sem cercas. Só através da burocracia”.

Estas falas destacam um problema para as organizações que lidam com refugiados: como enxergá-los como uma população específica em meio à população nacional? O efeito produzido por esta malha burocrático-administrativa é o de criar sujeitos apreensíveis, que são mantidos não em um campo de refugiados com cercas, mas em um campo de visibilidade determinado. Este é seu mecanismo de governo.

Como destaca Scott (1998), a produção de um mecanismo de legibilidade é condição primordial para qualquer intervenção estatal – desde a vacinação de uma população até a captura de criminosos, passando pela uniformização de medidas e de um idioma. Esse tipo de mecanismo requer a invenção de unidades que sejam visíveis e padronizáveis, como acontece com o processo de documentação dos casos de solicitação de refúgio que chegam ao CAR. Um documento de identidade ou uma ficha de cadastro confere essa existência a um sujeito perante o Estado. A documentação é uma forma de tornar os sujeitos legíveis em meio a uma realidade complexa que o aparato estatal por si só não consegue acessar diretamente. Trata-se de um processo de simplificação da complexidade desta população, que, no entanto, torna o fenômeno que está no centro do campo de visão mais acessível e ainda mais suscetível a uma mensuração cuidadosa.

O procedimento burocrático produz um mapa cadastral: uma forma de escalonar e categorizar uma população não por um processo de redução de sua complexidade, mas recortando-a, estabilizando-a e fixando-a (Scott 1998). Tal procedimento permite que esta população se torne visível e governável.

Se aprovado o pedido de refúgio, o solicitante precisa se registrar junto à Polícia Federal para receber seu *Registro Nacional de Estrangeiro* (RNE) e assinar um *termo de responsabilidade* vindo do CONARE – ele já é legível como *refugiado*. Porém, se o pedido é indeferido o solicitante tem um mês, desde sua notificação, para sair do país ou entrar com um recurso perante o Ministério da Justiça. Uma das advogadas do CAR explica o que acontece “na prática”, quando um pedido é indeferido:

Aí, dizem que ele não é refugiado. Ele volta aqui e eu o ajudo a preparar um recurso para ser enviado ao Ministério da Justiça. A palavra final é do Ministro da Justiça. Se também é pelo indeferimento, aí qual é a situação do refugiado? Ele é comunicado pela Polícia Federal que tem um prazo para deixar o território brasileiro. [...] Eles recebem esse comunicado: “Se você não deixar o país, você vai passar por um processo legal de deportação”. E o que acontece na prática? Na prática, essa pessoa acaba sumindo no território brasileiro, porque o governo não tem verba para fretar um avião e deportar todo mundo que está numa situação ilegal [...]. Essa pessoa fica aqui em uma situação de limbo jurídico.

Ficar no “limbo jurídico” é não ser visto pelo mecanismo descrito acima. “Na prática” esse sujeito “desaparece” porque a burocracia acionada por este aparato de governo, apesar de constituir um determinado mapa de visibilidade, é um mecanismo que enxerga parcialmente. Não é todo recorte da “prática” que a burocracia consegue estabilizar e administrar, mantendo a visibilidade de seus elementos organizados. Há dimensões do “real” como chama Scott, ou da “prática” como diz a advogada, que lhe escapam o tempo todo. Seu mapa é sempre parcial e representa apenas a parte do real que interessa à observação estatal (Scott 1998).

A dimensão burocrático-administrativa precisa de outros mecanismos que operem juntamente a ela para produzir o sujeito plenamente visível e, logo, melhor governável. Documentos, relatórios, fichas, jogam luz e permitem acessar apenas uma parcela da complexidade que conforma a população específica que procuram categorizar e padronizar a partir das simplificações que estabilizam. Outra dimensão fundamental deste mecanismo de constituição do sujeito refugiado visível é a esfera assistencial-humanitária. Essa não é externa ou oposta ao aparato burocrático – uma vez que documentos são a todo momento mobilizados para acessar auxílios e benefícios –, mas sim complementar e, nesse caso específico, inerente.

Na CASP a assistência aos refugiados e solicitantes de refúgio é dividida em três setores: proteção, assistência e integração. Como destaca o representante do ACNUR no Brasil, “ao ser reconhecido, o refugiado recebe inicialmente a proteção expressa de maneira formal em um documento. É o reinício de sua cidadania” (Vareze 2006: 9). Porém, é no atendimento dentro dos programas assistenciais da CASP que a dimensão burocrático-administrativa descrita se cruza e se conecta com os valores da dimensão assistencial-humanitária, compondo em seus encontros sujeitos visíveis a partir de outra categorização que não a jurídica apenas (expressa em uma documentação), mas como *sujeitos de direito*, passíveis de se tornarem *cidadãos plenos*.¹¹

¹¹ *Sujeito de direitos e cidadãos plenos* são duas categorias constantemente acionadas por militantes de uma série de organizações da “sociedade civil organizada na causa do refúgio” no Brasil, como costumam se denominar, da qual a Cáritas faz parte. Seu trabalho consistiria, de modo geral, em “reatar laços que foram rompidos” e em integrar os refugiados na sociedade local, a partir da recuperação de seus direitos primordiais. Ver, por exemplo, o artigo “Refugiados e Políticas Públicas: pela solidariedade, contra a exploração”, elaborado pela Irmã Rosita Milesi e Flávia Carlet, disponível em www.migrante.org.br/refugiados_e_politicas_publicasout06.doc

O processo de assistência se inicia no Setor de Proteção, que é basicamente o setor de atendimento jurídico aos refugiados e solicitantes, composto pelas duas advogadas do CAR. Como foi dito, elas são responsáveis por realizar a entrevista que vai compor o *parecer* sobre cada caso, por defendê-los na reunião plenária do CONARE e, em caso de pareceres negativos, por auxiliar o solicitante na elaboração de um recurso. O setor é onde primeiramente as dimensões burocrático-administrativa e assistencial-humanitária se atravessam, criando em seus encontros o compósito de relações que é o sujeito refugiado. Este programa legitima a categoria jurídica *refugiado* e confere a este sujeito a possibilidade de uma documentação que o identifica e permite ainda que seja incluído como beneficiário dos demais auxílios oferecidos pela CASP. É a partir do momento em que esse sujeito é categorizado como *refugiado*, ou provisoriamente como *solicitante de refúgio*, que ele poderá ser visto como um alvo da intervenção assistencial e humanitária do CAR.

Já o Setor de Assistência é procurado pelos solicitantes e refugiados por três necessidades principais: saúde, moradia e alimentação.¹² A CASP oferece ainda um auxílio de subsistência financeira de trezentos reais¹³ durante três meses, a partir da verba dos projetos com o CONARE. Os beneficiários deste auxílio, ao qual os gestores se referem como “sub”, são pessoas cujo caso caracteriza-se como de “alta vulnerabilidade”. Pelo que pude observar através dos relatórios de prestação de contas, as principais categorias de “vulneráveis” são: mulheres desacompanhadas; mulheres desacompanhadas que são chefes de família; idosos; portadores de doenças crônicas ou em tratamento; famílias cujos pais estão desempregados; grupos com maior dificuldade de integração. Porém, são as assistentes sociais, em conjunto com as advogadas, psicóloga e psiquiatra, que determinam os critérios de distribuição do auxílio, conforme as situações e os casos que se apresentam no momento em que chega “o dinheiro do projeto”.

Proporcionando-lhes assistência com questões como alimentação, moradia e saúde, mais do que simplesmente oferecer um auxílio, um efeito do programa é o de criar *sujeitos de direito* perante o Estado brasileiro. Porém, se o Setor de Proteção confere determinados direitos civis a estes sujeitos e se o Setor de Assistência busca prover seus direitos sociais, os direitos políticos que conformariam o *cidadão pleno* almejado pelos gestores da CASP, por militantes da sociedade civil e pelo próprio aparato estatal, só são alcançados depois de anos e do trabalho constante do Setor de Integração para que este *sujeito de direitos* não volte a “desaparecer”, se tornando ilegível para o mecanismo de governo operado pela organização.

O Setor de Integração tem duas frentes de ação principais: trabalho (formal) e educação. Segundo a assistente social responsável por esse programa, sua tarefa também consiste em “trazer a

¹² O setor também distribui roupas, sapatos e cobertores, fraldas e leite em pó.

¹³ Este valor varia conforme o número de casos que vão receber o auxílio. Como medida de comparação, o valor de um salário mínimo durante o período de pesquisa era de 622,00 reais.

sociedade para junto da gente". E isto fica claro quando se observa o principal modo de operação deste programa: as *parcerias* fechadas através de um intenso e constante trabalho de *negociação*, *conscientização* e *solidarização* com os possíveis parceiros da sociedade civil.

O processo de integração se inicia uma vez que o solicitante esteja com sua documentação em dia. O refugiado que já pode ser integrado é aquele que enfim já é compreendido como um *sujeito de direitos* e que poderá vir a ser um *cidadão pleno*, enfim, que é visível a este aparato burocrático. O programa também vai tratar de mantê-lo assim, gerindo o que escapa a este mecanismo de governo, os seus pontos cegos¹⁴ – o trabalho informal, a rua, a deriva, a ilegalidade. O trabalho de integração busca criar novos vínculos para esse sujeito em conformidade com a curva de normalidade estabelecida pelo aparato: o *sujeito de direitos pleno*. Ele deve ser integrado como trabalhador, como alguém que tem acesso a moradia, alimentação, saúde, educação, e como uma pessoa documentada. Ao final do processo, enfim, é o laço de cidadania que lhe poderá ser conferido.

Considerações finais

Mas como esse sujeito pode permanecer visível, se, como foi apontado, o aparato burocrático-administrativo que o torna legível, mesmo com a dimensão assistencial-humanitária operando, possui ainda o que chamei de pontos cegos? Isto é, dimensões da "prática" que esse mecanismo de governo não consegue acessar. É neste momento que o processo de integração vai adquirir características de um dispositivo de gestão diferencial.¹⁵ Para manter os sujeitos legíveis, para que não fiquem no "limbo jurídico", os atendimentos no setor de integração trabalharão cada caso singular para mantê-

¹⁴ A noção de *ponto cego*, no contexto específico deste trabalho, refere-se às dimensões do real (Scott 1998) que não são legíveis ao mecanismo de governo descrito, por não poderem ser mapeadas e estabilizadas por este. Aproxima-se da noção de "limbo" mobilizada pelos funcionários do CAR para se referirem às relações que não são apreendidas pelo aparato burocrático e assistencial que operam, uma vez que não se encaixam nas categorias e normas particulares que este produz. Neste caso, portanto, não se trata da mesma mobilização da noção de *ponto cego* feita por Vianna (2010), que a compreende como a forma pela qual "a relação oficial entre organizações revela-se, no exame etnográfico, o efeito de alianças firmadas entre seus fragmentos, que se engancham a emaranhados institucionais de alcance em geral muito mais longo do que aquela simples relação pode levar a crer" (Vianna 2010: 32). Segundo a autora, um campo de visão específico é produzido a partir de cada ponto de um emaranhado institucional. Neste movimento certos aspectos da relação entre os fragmentos de unidades compactas que compõem os emaranhados institucionais tornam-se visíveis ou são eclipsados. No contexto desta pesquisa, tal mecanismo descrito por Vianna pode ser percebido no modo como questões burocráticas que só podem ser resolvidas na relação com "Brasília" (modo como os solicitantes de refúgio costumam se referir ao CONARE) se apresentam distantes e ilegíveis para os solicitantes de refúgio, que só acessam diretamente dimensões do trabalho cotidiano realizado no CAR. A organização CONARE fica assim eclipsada pelo CAR, que constitui seu *ponto cego* nesse trecho do emaranhado institucional que pode ser observado pelos solicitantes de refúgio.

¹⁵ Compreendendo *dispositivo de gestão diferencial* enquanto um mecanismo que identifica diferentes curvas de normalidade e operações de normalização, fazendo as funcionar uma em relação à outra, de modo que as mais desfavoráveis sejam trazidas às mais favoráveis. (Foucault 1995; 2008). Não a repressão da norma, mas uma economia das diferentes curvas de normalidade.

los próximo da curva de normalidade determinada para caracterizar o sujeito de direito pleno e visível que o aparato descrito busca produzir.

Portanto, o sujeito passível de integração e, no limite, de gestão, passa por duas etapas. Primeiramente passa pelo cadastro burocrático, tornando-se um sujeito inteligível ao mecanismo de governo. Em segundo lugar, ele é produzido como *sujeito de direitos*, visível como alvo da intervenção desse mecanismo. Com o fim do processo de integração, uma gestão diferencial dos casos particulares buscará evitar que estes se afastem das codificações visíveis ao aparato institucional, gerindo seus pontos cegos.

Por isso a “burocracia não acaba nunca”, como colocou o solicitante de refúgio. Os documentos atuam como máquinas de captura e codificação destes sujeitos, produzindo-os constantemente como categorias visíveis a um mecanismo de governo.

Bibliografia

- DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. 1995. *Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia*. Rio de Janeiro: Editora 34, v.1.
- FOUCAULT, Michel. 2008. *Segurança, Território e População*. São Paulo: Martins Fontes.
- FOUCAULT, Michel. 1995. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Editora Vozes.
- MOREIRA, Júlia Bertino. 2006. *A Questão dos Refugiados no Contexto Internacional (de 1943 aos dias atuais)*. Dissertação de Mestrado, UNICAMP.
- RILES, Annelise. 2006. *Introduction: in response*. In: RILES, Annelise (org.). *Documents: artifacts of modern knowledge*. Michigan: University of Michigan Press: 3-38.
- SCOTT, James. 1998. *Seeing Like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*. London: Yale University Press.
- VAREZE, Luís. 2006. *Três Elos da Corrente dos Direitos Humanos*. In: *Refúgio, Migrações e Cidadania – Caderno de Debates*. Brasília: IMDH, pp. 33-51.
- VIANNA, Anna Catarina Morawska. 2010. *Os Enleios da Tarrafa: etnografia de uma parceria transnacional entre ONGs através de emaranhados institucionais de combate à pobreza*. Tese de Doutorado, USP.

Recebido em 12/02/2014
Aprovado em 01/05/2014