



Universidade Federal de São Carlos
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Rodovia Washington Luis, Km 235 – Cx. Postal 676
13565-905 São Carlos - SP - Fone/Fax: (16) 3351.8673
www.ppgs.ufscar.br e-mail ppgs@ufscar.br

**“Um Campo de Refugiados sem Cercas”: etnografia de um
aparato de governo de populações refugiadas**

VANESSA PARREIRA PERIN

São Carlos
2013

VANESSA PARREIRA PERIN

**“Um Campo de Refugiados sem Cercas”: etnografia de um
aparato de governo de populações refugiadas**

**Dissertação de Mestrado submetida ao
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
da Universidade Federal de São Carlos
(PPGS-UFSCar), como requisito necessário
à obtenção do título de mestre em
sociologia.**

**Orientador: Prof. Dr. Gabriel de Santis
Feltran**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

P445cr

Perin, Vanessa Parreira.

“Um Campo de Refugiados sem Cercas” : etnografia de um aparato de governo de populações refugiadas / Vanessa Parreira Perin. -- São Carlos : UFSCar, 2013.
165 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2013.

1. Sociologia. 2. Processo de subjetivação. 3. Estado. 4. Organizações não-governamentais. I. Título.

CDD: 301 (20^a)



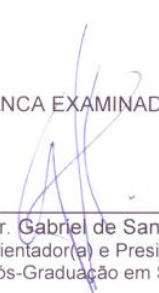
Universidade Federal de São Carlos
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Rodovia Washington Luis, Km 235 – Cx. Postal 676
13565-905 São Carlos-SP - Fone/Fax: (16) 3351.8673
www.ppgs.ufscar.br - Endereço eletrônico: ppgs@ufscar.br

Vanessa Parreira Perin

Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada à Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Aprovada em 30 de abril de 2013

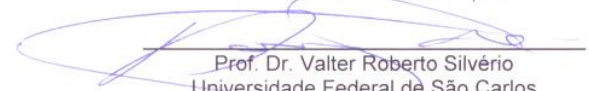
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Gabriel de Santis Feltran
Orientador(a) e Presidente
Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFSCar



Prof. Dr. Omar Ribeiro Thomaz
Universidade Estadual de Campinas



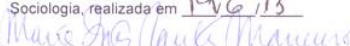
Prof. Dr. Valter Roberto Silvério
Universidade Federal de São Carlos



Profª Dra. Anna Catarina Moraeska Vianna
Universidade Federal de São Carlos

Para uso da CPG

Homologado na 38ª Reunião da CPG-
Sociologia, realizada em 14/6/13



Profª Dra. Maria Inês Rauter Mancuso
Coordenadora do PPGS

**Para meus pais, a Isabela, a
Patrícia e para o Gustavo.**

Agradecimentos

Agradeço a meus pais, Nádia Lucia Parreira e Carlos Emanuel Perin, por todo o apoio, estímulo, compreensão e carinho e paciência incondicional, agora e sempre. Obrigada por desde muito cedo terem incentivado em mim a vontade da leitura e do estudo, que se tornou verdadeiro fascínio.

A minhas irmãs Isabela Parreira Perin e Patrícia Perin que, tão perto e tão longe, estiveram sempre presentes para me ouvir. Obrigada pela cumplicidade inabalável. Sou muito grata por ter vocês comigo!

A minhas avós, Laércia e Antônia, meus padrinhos Núcia e Sílvio, meus primos Larissa (cumadre querida) e Leonardo. Vocês sempre foram parte muito importante de minha vida e apesar da distância que todo esse processo tem implicado, sei que sempre poderei contar com vocês.

A Giovana R. Pinati, Josiane F. de Oliveira e Miliane Putti. Tê-las como amigas durante estes mais de dez anos é uma grande alegria. Nossas histórias já são tantas e relembra-las é saber que tenho sempre um porto seguro com vocês. Também ao Gustavo de Biagi Alves, sempre meu maior companheiro. Agradeço por estar sempre ao meu lado, por ser minha força, meu equilíbrio, minha segurança. Nos bons e maus momentos é sempre você que está lá com seu entusiasmo e estímulo contagiantes.

Aos amigos da turma de mestrado de 2011 do PPGS-UFSCar. Tem sido extremamente gratificante passar por todo esse processo junto a grandes companheiros como vocês. O projeto da Áskesis – Revista dos Discentes do Programa de Pós Graduação em sociologia da UFSCar, tão nosso, é exemplo dessa grande aliança que se formou entre nós. Agradeço também ao apoio de todos os professores e funcionários do PPGS-UFSCar nessa empreitada.

Agradeço a Jacqueline S. F. Lima, Marina E. Defalque, Ariane Vasques, Maria Luísa N. Ribeiro, Thais Mantovanelli, Sara Regina Munhoz, Marco Aurélio Ribeiro, Álvaro Brolo, Nicolay S. de Almeida, Caroline Souza, Mariana Batistão, por tornarem São Carlos este lugar tão difícil de deixar. Obrigada pelas conversas, pelos cafés, pelas leituras, pelas viagens, pelas risadas, pelos abraços, pela ajuda, pelo companheirismo. Em momentos diferentes, vocês todos foram a referência e o apoio que tive para seguir em frente.

Ao meu orientador, Gabriel de Santis Feltran, por ter sempre apostado nesse trabalho. Desde a elaboração do projeto, até quando parecia que ele nunca iria acontecer. Obrigada pelo incentivo e pela confiança, sempre.

Aos professores da banca de qualificação, Valter Silvério e Catarina Morawska Vianna, cujas arguições certamente contribuíram para trazer este trabalho para um outro nível de discussão. Agradeço também por participarem de minha banca de defesa, assim como ao professor Omar Ribeiro Thomaz. A Catarina agradeço ainda pelo imenso apoio e pelas leituras atentas em muitos outros momentos da pesquisa.

Agradeço à FAPESP e ao CNPQ pelo financiamento desta pesquisa, sem o qual ela não poderia acontecer.

Agradeço infinitamente a Sueli Ferraz por ter me acolhido de forma tão calorosa em sua casa durante os períodos de trabalho de campo. Obrigada por todas as conversas, pela preocupação, pelo estímulo durante todas as semanas em que me recebeu.

Principalmente, agradeço a todos os funcionários do Centro de Acolhida para Refugiados. Cristina, Adelaide, Maria, Francisco, Vânia, Liliane, Vanessa, Vivian, Andréia, Mirian, Renata, Michele. Obrigada por tão gentilmente terem me recebido e por me incluírem de fato em seu cotidiano. Não tenho como agradecer toda a confiança, o tempo doado, as experiências compartilhadas, o aprendizado. Não sei o quanto este trabalho poderá ajudá-los (como esperava Adelaide), mas espero que possam ao menos sentir-se reconhecidos em suas linhas.

Agradeço a A., que muito provavelmente não lerá esse trabalho, mas cujo constante incomodo e questionamento em meio a tudo o que lhe abordava em sua nova condição de solicitante de refúgio, e o modo como isto me atingia e deslocava sempre, foram fundamentais nesta experiência de pesquisa.

*Em lugar nenhum K. tinha visto antes, como ali, as
funções administrativas e a vida tão entrelaçadas — de tal
maneira entrelaçadas que às vezes podia parecer que a
função oficial e a vida tinham trocado de lugar*

*O Castelo
Franz Kafka*

RESUMO: Através de um trabalho etnográfico com entrada no Centro de Acolhida para Refugiados (CAR), programa assistencial coordenado pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo – organização não governamental católica ligada à rede *Caritas Internationalis*, que desenvolve e financia projetos de ajuda humanitária e de desenvolvimento social em todo o mundo – a presente pesquisa procurou acessar a malha de relações estabelecidas pelo aparato de governo das populações refugiadas no Brasil. Conectado a organizações como o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e outras ONGs e organizações da sociedade civil, o trabalho de atendimento aos refugiados e solicitantes de refúgio no CAR é parte de um dispositivo mais amplo de gestão, que envolve, além da assistência humanitária, também ações simultâneas de cuidado, administração e controle, que perpassam essa população específica. Mais do que abordar a questão do refúgio em si, partindo da categoria “refugiado” afixada pela normativa jurídica, procurei compreender o processo de subjetivação operado pelo aparato etnografado e como este cria um grupo alvo de determinados saberes, que deve receber um cuidado particular: uma população que precisa ser gerida. Um tema geral que perpassa o trabalho, portanto, são as formas de operação de um mecanismo de governo, aqui denominado de *olho do estado*, e de como este produz e integra o compósito de relações de poder que é o sujeito refugiado. Trata-se, sobretudo, de como esse mecanismo faz visíveis esses sujeitos, tornando-os passíveis de serem governados na medida em que se tornam o centro de uma questão social e política. Assim, analisando esse mecanismo particular de governo, busquei descrever como esses sujeitos são produzidos e categorizados como refugiados e, ao mesmo tempo, como sujeitos de direitos que podem se tornar “cidadãos plenos”, cuja dignidade humana precisaria ainda ser resgatada pelo aparato descrito, como sujeitos vulneráveis e ao mesmo tempo como sujeitos com demandas políticas. Da polissemia desse sujeito, evidenciada pela etnografia funda-se, enfim, uma “questão social” do refúgio, recente no Brasil, que enseja a também renovada noção de uma “cidadania universal”, acionada por gestores e instituições embrenhados no referido dispositivo de governo. Na descrição desse processo de subjetivação, portanto, procurei compreender como se compõe um sujeito apreensível ao *olho do estado*, a partir da análise da malha de relações que estes sujeitos têm de estabelecer com as diversas organizações com as quais entram em contato ao solicitarem refúgio – o “campo de refugiados sem cercas”.

Palavras-chave: refúgio, subjetivação, estado, aparato de governo, ONGs.

ABSTRACT: Through an ethnographic study with input in the Centro de Acolhida para Refugiados (CAR), assistance program coordinated by Caritas Arquidiocesana de São Paulo – Catholic non-governmental organization, attached to the *Caritas Internationalis* network, that develops and finances projects for humanitarian and social development around the world – this research sought to access the mesh of relations established by the government apparatus of refugee populations in Brazil. Connected to organizations such as the United Nations High Commissioner (UNHCR), the Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) and other NGOs and civil society organizations, the work of care for refugees and refuge applicants in the CAR is part of a broader management device, which involves, in addition to humanitarian assistance, also simultaneous actions of care, management and control that permeate this specific population. Rather than address the refuge itself, from the category of “refugee” posted by the juridical normative, I tried to understand the process of subjectivation operated by the ethnographed apparatus and how this creates a certain target group of knowledge, which should receive particular care: a population that needs to be managed. So a general theme that runs through the work are the operatory ways of a government mechanism, here termed the *eye of the state*, and how it produces, and integrates the power relations composite that is the refugee subject. Above all, it’s about, how this mechanism makes these subjects visible, turning them liable to be governed as they become the center of a social and political issue. Thus, analyzing this particular mechanism of government, I sought to describe how these subjects are produced and categorized as refugees and, at the same time, as subjects of rights that may become “full citizens” whose human dignity still need to be rescued by the apparatus described, as vulnerable subjects and, at the same time, as subject with political demands. From the polysemy of this subject, as evidenced through the ethnography, is established, finally, a refuge “social issue”, recent in Brazil, which also entails a renewed notion of an “universal citizenship”, driven by managers and institutions caught up in this government device. In describing this process of subjectivation, so I tried to understand how it to compose a subject graspable to the *eye of the state*, from the analysis of the mesh of relationships that these subjects have to establish with the several organizations with which they come in contact when apply for refuge – the “refugee camp without fences”.

Keywords: refuge, subjectivation, state, government apparatus, NGOs.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ANUAR – Associação das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento

CAR – Centro de Acolhida para Refugiados

CARJ – Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro

CASP – Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

CAT – Centro de Apoio ao Trabalhador

CESPROM – Centro de Escalabrino de Promoção do Migrante

CER – Comitê Estadual para os Refugiados

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CIDOC – Centro de Informação e Documentação da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

CIME – Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias

CIR – Comitê Intergovernamental para os Refugiados

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CPOIR – Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados

ECOSOC – Comitê Econômico e Social das Nações Unidas

EUA – Estados Unidos da América

EXCOM – Comitê Executivo do ACNUR

GEP – Grupo de Estudos Prévios

ICMC – International Catholic Migration Commission

IMDH – Instituto de Migrações e Direitos Humanos

OIR – Organização Internacional para os Refugiados

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização da União Africana

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

RNE – Registro Nacional de Estrangeiro

SASECOP – Serviço de Apoio Sócio Educativo de Capacitação e Orientação Profissional

SENAC – Serviço Nacional do Comércio

SENAI – Serviço Nacional da Indústria

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

SUS – Sistema Único de Saúde

UNREF – Fundo das Nações Unidas para os Refugiados

UNRRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration

UNRWA – United Nations Refugee Works Agency for Palestinian Refugees

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Folder de divulgação do trabalho da CASP.

Figura 2: Regiões e estados em que estão presentes membros da Rede Solidária para Migrantes.

Figura 3: Portas da Recepção do CAR.

Figura 4: Cartazes de campanhas do ACNUR encontrados no CAR.

Figura 5: Modelo do Termo de Declaração preenchido na Polícia Federal.

Figura 6: Modelo do Questionário de solicitação de Refúgio preenchido no CAR.

Figura 7: Modelo do Termo de Responsabilidade preenchido no CAR.

Figura 8: Cartaz da campanha do Dia Mundial do refugiado de 2011

Sumário

Introdução	15
Capítulo 1 – Status: Refugiado	32
1.1 Histórico do contemporâneo instituto do refúgio.....	34
1.2 A problemática do refúgio no contexto brasileiro.....	51
1.3 A Cáritas e os refugiados.	66
1.4 A Estrutura Tripartite como um aparato transnacional de governo.	70
1.4.1 A agência multilateral da ONU: o ACNUR.....	72
1.4.2 O aparato estatal: a Polícia Federal e o CONARE.....	74
1.4.3 A atuação da sociedade civil – as parcerias.....	76
Capítulo 2 – O aparato burocrático-administrativo e assistencial-humanitário de governo: um “campo de refugiados sem cercas”	81
2.1 O Centro de Acolhida para Refugiados.....	83
2.2 A malha burocrático-administrativa: como o <i>olho do estado</i> torna um sujeito inteligível e visível.	92
2.3 A assistência humanitária no CAR: proteção, assistência e integração, ou a construção de sujeitos de direito plenos.	102
2.3.1 Proteção.....	103
2.3.2 Assistência.....	105
2.3.3 Integração	110
Capítulo 3 – A Tríade Direitos, Dignidade, Integração e a “Questão Social” do Refúgio	120
3.1 Reatar laços que foram rompidos e integrar.....	122
3.2 A produção do sujeito “vulnerável”	131
3.3 A produção de um sujeito com demandas políticas.	138
3.4 A “questão social” do refúgio: a “cidadania universal”	145
Considerações Finais	150
Referências Bibliográficas	156
Anexos	162

Introdução

Às 14h do dia 10 de janeiro de 2011, quando cheguei pela primeira vez ao Centro de Acolhida para Refugiados (CAR) da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), o que me chamou a atenção foi o barulho. Diferentemente do resto do edifício, o qual facilmente se diria estar abandonado, no segundo andar, onde funciona o CAR, o barulho era imenso. O som era de discussões exaltadas de pessoas que se aglomeravam junto à porta de entrada, tentando, todas ao mesmo tempo, chegar ao atendente da recepção que procurava controlar a situação. Muitas tinham papeis em mãos, acenando com estes para que o recepcionista as olhasse. A mistura de diferentes idiomas em que tentavam se expressar e chegar a algum tipo de diálogo dava uma sensação ainda maior de confusão e desordem.

Eu estava ali para conversar com a coordenadora do CAR sobre a possibilidade de realizar minha pesquisa de mestrado na instituição, depois de praticamente um ano de outras muitas tentativas de contato. Apesar de ter um horário agendado com ela percebi que não conseguiria chegar ao atendente enquanto os ânimos não se acalmassem. Fiquei, então, observando por um tempo os murais pendurados no corredor – panfletos de cursos profissionalizantes, de cursos de idioma, de programas de atendimento psicológico.

Veza por outra o atendente da recepção avisava, tentando sobrepor-se ao tumulto: “Mas esse documento vocês têm que ver em Brasília!”. Em certo momento ele abriu espaço por entre a multidão para que uma funcionária chamasse uma família que aguardava nas cadeiras do corredor para ser atendida. Foi quando consegui ver uma outra mulher fazendo sinal para mim por entre as portas de ferro da recepção. Quando me aproximei ela perguntou se eu era a Vanessa. “Te vi e achei que tinha cara de Vanessa”, disse muito receptiva. Era Cristina, a coordenadora do CAR. Ela me encaminhou para dentro do escritório. Foi quando notei que ela me viu através de uma câmara que filma o corredor externo do escritório.

Depois de atravessarmos por entre algumas salas e repartições, chegamos a uma sala de reunião que mais tarde vim a saber que era o CIDOC (Centro de Informação e Documentação), um acervo documental do CAR. Logo de início ela já me entregou panfletos sobre programas da Cáritas e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e um CD com músicas de refugiados cantores organizado por

esta última agência. Seguindo meu e-mail, impresso sobre a mesa, ela foi me questionando sobre a pesquisa que eu queria realizar. Comentei que se tratava de um trabalho etnográfico cujo enfoque seria o programa da Cáritas para refugiados e não estes sujeitos em si. Ao ouvir a palavra “Cáritas” ela me interrompeu e perguntou se eu entendia como funciona a hierarquia da igreja católica. Disse que não e ela passou a me explicar, na verdade, como funcionava a hierarquia da Cáritas.

Segundo a coordenadora, esta é uma organização não governamental católica que desenvolve trabalhos de ajuda humanitária em todo o mundo. Nas grandes cidades, como São Paulo, existem Cáritas Arquidiocesanas – pois a maior autoridade católica seria o bispo da arquidiocese. Essas desenvolveriam trabalhos humanitários na mesma linha das Cáritas Nacionais. Naquele momento a CASP estava organizando campanhas de ajuda às vítimas de enchentes e desabamentos de terra em Minas Gerais, mas já havia, por exemplo, enviado missões em campanhas contra a fome em países na África. O trabalho com refugiados, mais especificamente, era realizado nas Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), de Manaus e ali no Centro de Acolhida para Refugiados da CASP.

Cristina frisou que apesar de serem denominados como um “centro de acolhida” a organização não é um albergue, mas um centro de referência, no qual refugiados e solicitantes de refúgio poderiam encontrar além de auxílios com o próprio pedido de refúgio, todo tipo de orientação e assistência: como tirar documentos, validar diplomas, elaborar currículos, conseguir encaminhamentos para albergues, assistência legal e psicológica, cursos de português. A CASP fazia ainda um “meio de campo” entre os refugiados e outras instituições como o Ministério da Justiça, a Polícia Federal e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

Depois que negociamos os termos em que poderia ser realizada a pesquisa (que só teria início em março, pois naquele momento todos os funcionários estavam muito ocupados, envolvidos com os relatórios de prestação de contas às agências financiadoras do programa), conversamos sobre o que pareciam ser os principais assuntos trabalhados no escritório naquele momento e que viriam a se tornar pontos fundamentais da pesquisa.

Primeiro, sobre a chegada de um número cada vez maior de solicitantes de refúgio haitianos ao país, mas que por não se enquadrarem dentro dos termos legais de reconhecimento de refúgio no Brasil, estavam recebendo um “visto humanitário” do governo federal para que pudessem continuar a viver legalmente no país. Depois ela me

contou sobre as movimentações da Cáritas e de outras entidades civis perante os órgãos governamentais responsáveis por questões trabalhistas para que fosse retirado o termo “refugiado” da carteira de trabalho destes. Muitos empregadores estavam associando “refugiado” a “fugitivo”, ou seja, alguém que poderia ter cometido um crime, e por isso não contratavam estas pessoas. Organizações como a CASP e o IMDH¹ (Instituto de Migrações e Direitos Humanos), portanto, demandavam ao Ministério do Trabalho que o termo fosse substituído pelo número da lei que reconhece o refúgio no Brasil – a lei 9474/97. Cristina ressaltou ainda que a problemática do refúgio, em um país com grandes problemas sociais como o Brasil, poderia ser vista como algo menos importante, afinal trata-se de algo em torno de 4000 pessoas, em meio a uma imensa população nacional ainda vivendo em situação de pobreza. Porém, segundo a coordenadora, tal problemática deveria ser encarada não em termos quantitativos, mas enquanto uma “problemática complexa”, pois estes refugiados também eram seres humanos que deveriam ter seus direitos assegurados e aí estaria a importância de um trabalho como o do CAR.

Terminada nossa conversa ela me levou a uma outra saída, aos fundos do corredor externo, para que eu não precisasse passar por toda a movimentação da porta de entrada. Enquanto eu saía ouvi alguém que dizia de dentro de uma das salas: “Infelizmente, o pedido de refúgio do senhor foi negado...”.

A pesquisa realizada consistiu num estudo das singularidades do caso brasileiro de acolhida e assistência a grupos refugiados. Meu objetivo foi descrever e analisar a dinâmica do atendimento a esta população específica, tendo como ponto de partida o trabalho realizado pela CASP. Por meio do trabalho etnográfico junto a esta entidade, busquei acessar as redes mais amplas do dispositivo de governo dessa população, que envolve não só a CASP, mas 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 ONGs, assim como com ações

¹ O IMDH, fundado em 1999 e localizado em Brasília, é definido por seus organizadores como “uma entidade social sem fins lucrativos, filantrópica, cuja missão seria a de promover o reconhecimento da cidadania plena de migrantes e refugiados, atuando na defesa de seus direitos, na assistência sócio-jurídica e humanitária, em sua integração social e inclusão em políticas públicas, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade”. É vinculado à Congregação das Irmãs Scalabrinianas e atua em parceria com várias organizações, especialmente com as aproximadamente 50 entidades integrantes da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, que o próprio IMDH articulou. Informações obtidas em www.migrante.org.br, acesso em 13 de dezembro de 2012.

simultâneas de cuidado, administração, controle, assistência, governo, voltados aos grupos refugiados. Reconhecido por seus próprios funcionários, como apontado no relato acima, enquanto um “centro de referência”, o CAR atua como uma etapa de triagem dos casos que acessam este aparato de governo, como será destacado ao longo deste trabalho. Desse modo, o programa de atendimento da CASP pôde se apresentar como entrada para a compreensão dos modos de operação do referido dispositivo mais amplo.

De modo geral, mais do que partir da categoria estanque e fixa de “refugiado”, definida pela normativa jurídica, busco chegar às múltiplas relações de poder que vão constituindo estes sujeitos enquanto tais, produzindo-os como um grupo alvo de determinados saberes e que deve receber um cuidado particular, ou como uma população que precisa ser gerida.

Uma nova concepção de população, segundo Foucault (2008), é desenvolvida no século XVIII: não somente como a soma de indivíduos habitando um mesmo território, mas como uma variável dependente de certo número de fatores artificialmente modificáveis, podendo, portanto, ser alvo de um processo de análise. Apesar de apresentada como natural, esta população é encarada, então, como uma construção de determinados saberes sobre a espécie humana, o que a torna acessível a agentes e técnicas de transformação, cuidado e controle, logo, de gestão². Não se trata, no entanto, de uma diferenciação entre um nível coletivo e um individual, mas é no interior das práticas de saber-poder das técnicas de gestão, que vai haver uma cesura entre um nível pertinente e outro não. A multiplicidade da população vai ser pertinente como objetivo. A multiplicidade dos indivíduos vai ser somente instrumento, intermédio ou condição para obter-se algo – uma determinada conduta – ao nível da população.

Neste sentido, procurei compreender o processo de subjetivação operado pelo aparato etnografado e como este cria um grupo alvo de determinados saberes, que deve receber um cuidado específico: uma população que precisa ser gerida. Assim, analisando um mecanismo particular de gestão, busquei descrever como esses sujeitos são produzidos e categorizados como refugiados.

² É importante destacar que por *gestão* Foucault ([1978], 2008) compreende uma nova forma de intervenção estatal que diferentemente da proibição legal definida pelo dispositivo de soberania e da regulação normatizadora do dispositivo disciplinar, vai fazer com que regulamentações necessárias e encaradas como naturais possam atuar. Gerir consistiria, simultaneamente, em deixar fazer, manipular, facilitar, suscitar as ações dos sujeitos no nível da população, modulando os fenômenos desta, para mantê-los próximos a uma curva de *normalidade*.

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). É preciso ressaltar que juridicamente o status de refugiado não é algo que seja concedido pelo Estado que o acolhe, mas é considerado algo que uma pessoa já é e o referido Estado apenas reconhece, ou não, este status, a partir do que define em sua política interna como refugiado³.

Tanto como categoria jurídica, quanto como categoria analítica o refugiado diferencia-se de outras quatro categorias migratórias: o migrante propriamente dito, o deslocado interno, o apátrida e o asilado.

O migrante diferencia-se do refugiado, pois não realiza um deslocamento forçado, mas sim motivado por vontade própria. Busca uma melhor situação econômica em outro país, por exemplo, sem que a permanência em seu Estado de origem implicasse em sua segurança ou em um temor por sua vida. Já o deslocado interno tem sua diferenciação no fato de não ter cruzado a fronteira de seu país de origem, apesar de também ser um grupo que, como os refugiados, migra forçadamente. Também são deslocados forçados os apátridas, isto é, o grupo de pessoas que não possui vínculo jurídico de nacionalidade com qualquer Estado, mesmo o de origem (Moreira, 2006). Refugiados e deslocados internos ainda são considerados, muitas vezes, nacionais de seus países, podendo manter alguns direitos e deveres em relação a estes, o que não acontece no caso dos apátridas. Por fim, o asilado na literatura estrangeira de modo geral não se diferencia do refugiado, caracterizando também casos em que o indivíduo não pode mais contar com a proteção de seu Estado de origem, temendo por sua vida, segurança ou liberdade. Porém, é marcadamente na tradição política latino-americana que surge uma diferenciação entre os dois institutos, apesar de não existir um consenso sobre essa diferenciação.

³ Apesar de os Estatutos da ONU para o reconhecimento de situações de refúgio, a Convenção de 1951 e o Protocolo sobre o Estatuto do Refugiado, principalmente, tentarem em certa medida uniformizar esta definição, cada Estado Nacional tem a discricionariedade para definir o que considera um refugiado sem entrar em confronto com sua legislação interna. A Jordânia, por exemplo, não é signatária da Convenção de 1951, mas acolhe refugiados sob “regime doméstico” (Pacífico, 2008).

A principal diferença entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio reside no fato de que o primeiro constitui exercício de um ato soberano do Estado, sendo decisão política cujo cumprimento não se sujeita a nenhum organismo internacional. Já o segundo, sendo uma instituição convencional de caráter universal, aplica-se de maneira apolítica, visando a proteção de pessoas com fundado temor de perseguição. (BARRETO, 2010, p.13)

Destaca-se ainda que o refugiado precisa estar fora do território de seu Estado de origem quando solicita o reconhecimento de sua condição, já o asilo deve ser solicitado em local de jurisdição do Estado concedente – na embaixada do Estado concedente, dentro do país de origem do solicitante de asilo, por exemplo.

É fundamentalmente a partir de conceitos como nação, identidade, estado, território, direitos, controle, cidadania, sem os quais não seria possível sequer pensar a própria categoria refugiado, que as discussões a respeito dos deslocamentos forçados têm se dado no âmbito das ciências humanas.

Segundo Hannah Arendt (1989) o advento da *desnacionalização* de determinados povos, como resultado dos Tratados de Paz do pós Primeira Guerra Mundial, e o surgimento das minorias nacionais fizeram com que crescesse o número de refugiados e apátridas no cenário internacional. O Tratado das Minorias, ao tratá-las como instituição permanente, expõe o nexos que até então estava implícito: somente os nacionais são cidadãos possuidores de direitos, podendo gozar da proteção de instituições legais. Os Estados tornam-se incapazes de proteger os *direitos humanos* daqueles que já tinham perdido seus *direitos nacionais*. Reconhece-se, então, que milhões de pessoas viviam fora da proteção normal e normativa do Estado-Nacional, necessitando de “direitos adicionais” aos seus direitos elementares, garantidos por uma entidade externa, a Liga das Nações. Aos deslocados nacionais restou uma lei de exceção, que, como destaca Arendt, os transforma de “anomalia não reconhecida” a “exceção reconhecida”. Era impossível desfazer-se deles, assim como era impossível transformá-los em cidadãos do país de refúgio. Sua situação problemática, portanto, não resultava do fato de não serem iguais perante a lei, mas sim de não existirem mais leis que se aplicassem a eles.

Também nos trabalhos de Giorgio Agamben (2007), “refugiado” é observado enquanto o conceito limite que põe em crise o nexos entre as categorias homem e cidadão, e entre nascimento e nacionalidade, fundamentais para a legitimação do modelo do Estado-Nação moderno. Segundo este autor, a Declaração dos Direitos do

Homem e do Cidadão inscreve sobre os sujeitos uma norma, pela qual este Homem só pode ser detentor de direitos na medida em que é um Cidadão, um membro da comunidade política, no caso, nacional. A declaração, portanto, transforma a *vida nua*⁴ natural dos sujeitos em uma vida política qualificada. Contudo, o advento das populações refugiadas no período pós Primeira Guerra Mundial faz ressurgir o pressuposto da vida nua, na medida em que, não estando mais vinculado ao Estado de seu nascimento, este sujeito não é mais detentor da cidadania deste. Da mesma forma que, não sendo nacional do Estado em que se encontra, leva neste uma vida sem muitos dos direitos que antes lhe eram inalienáveis. Há atualmente para Agamben um descolamento entre a esfera humanitária e a esfera política, que tem resultado na manutenção destas *vidas nuas* em espaços colocados fora do ordenamento jurídico “normal” da sociedade, constituindo espaços de exceção. Contudo, estes não são simples espaços externos e isolados, uma vez que são constantemente sobre determinados pelo código hegemônico.

Algo semelhante é a perspectiva de Michel Agier (2006), para quem a gestão das populações de refugiados tem se dado através do que ele denomina *o humanitário*. Um dispositivo de poder que combina a produção de categorias e espaços adequados para a gestão destas populações “indesejáveis”, com um controle humanitário/policial sobre os deslocados. Tal dispositivo seria um fator indispensável para a conformação de uma única sociedade de controle em escala mundial, sendo constituído por três elementos: violências coletivas, distúrbios e terrores que conduzem a população civil à morte ou à fuga; um conteúdo de intervenção que transforma estas populações em vítimas, instaurando o cuidado e o controle sobre elas; a configuração de espaços de exceção, não-lugares, para a administração destas vidas. Nesta lógica, todo refugiado já estaria de antemão na ilegalidade, só podendo construir sua vida entre a dependência da assistência humanitária e a iniciativa clandestina. Seu estatuto jurídico lhe impõe *a priori* um estigma identitário estereotípico, que remete a sua localidade de origem. O retorno aparece como a única solução “normal” e o acolhimento se dá enquanto um tratamento provisório e de urgência, apesar da perenidade de sua condição.

⁴ Figura do direito romano para determinar a vida que não é politicamente qualificada, cuja morte, portanto, não traz nenhuma consequência legal. É ao mesmo tempo capturada e excluída do ordenamento jurídico-político da sociedade, uma vez que não possui direitos e deveres legais, mas é a todo momento situada à margem deste código. A vida nua representa o limiar entre vida natural (*zoé*) e vida social (*bios*) (Agamben, 2007).

Outros autores, tendo como enfoque a análise de questões étnico-raciais, salientam a noção de *multiculturalismo* enquanto um dispositivo importante na gestão das populações de deslocados nacionais. Stuart Hall (2003) o entende enquanto uma doutrina de cunho político que visa à resolução de conflitos e definições de práticas para a manutenção das trocas culturais. O multiculturalismo seria responsável por criar, estereotipar, dividir os sujeitos em minorias marginalizadas, imputando-lhes uma identidade cultural fixa que nega sua subjetividade e historicidade. Como destaca Avtar Brah (2006), a *diferença* não é apenas um marcador de hierarquia, opressão e desigualdade; pode resultar também na legitimação de discursos de igualitarismo, diversidade e formas democráticas de agência política. Trata-se de um dispositivo que preza pela construção da equidade social, mas faz isso ao mesmo tempo em que subalterniza determinados grupos, através de um processo de recusa e reconhecimento (Bhabha, 2005) de suas heterogeneidades e identificações. Modula-se a diferença para controlar o potencial conflito, pois a mesma norma que torna os indivíduos iguais é a que os diferencia, fornecendo a medida de comparação para classificá-los em ordens de equivalência.

Já as pesquisas realizadas em torno da temática do refúgio no Brasil destacam uma tensão constante entre uma esfera política e outra humanitária, no que se refere ao tratamento dispensado a estas populações ao longo da história. Segundo Andrade (2005), no período pós Segunda Guerra Mundial o Brasil estabelece como meta de sua política exterior a participação em atividades empreendidas pela comunidade internacional. O país inclina-se a aceitar o reassentamento de refugiados e deslocados de guerra europeus em seu território, sendo um dos primeiros países a assentar famílias inteiras. “Ao assim proceder, não só se inseria no âmbito de atividades onusianas, como igualmente atraía mão-de-obra qualificada para seu território – combinação conveniente de princípios humanitários e expediência política, interna e internacional” (Andrade, 2005, p. 2). Segundo Rocha e Moreira (2012), desde o início o estatuto do ACNUR definiu seu trabalho como apolítico, social e humanitário, mas na prática a separação entre estas esferas tem sido virtualmente impossível.

“De fato, na questão dos refugiados, as duas dimensões – humanitária e política – estão entrelaçadas de modo indissociável. Humanitária porque se refere a seres humanos que têm suas vidas ou seus direitos mais fundamentais ameaçados ou já violados e, por isso, precisam com urgência de proteção. Política porque depende de decisões de Estados e instituições que se guiam por outros tipos de interesse” (Rocha e Moreira, 2010, p.18).

A atuação marcante da sociedade civil nestas questões é outro ponto de inflexão da bibliografia especializada sobre a temática do refúgio no Brasil. Segundo Baeninger (2005) as organizações não governamentais são atores importantes nos trabalhos de defesa dos direitos de refugiados e de conscientização da população para a situação destes, através de diversas campanhas na mídia. Já Moreira (2007) afirma que “o acolhimento dos refugiados é realizado preponderantemente pela sociedade civil, que tem se mobilizado para integrar estes indivíduos no país” (Moreira, 2007, p.9). Para a autora o trabalho da sociedade civil brasileira em relação aos refugiados é o de maior abrangência, pois, diferentemente do trabalho do ACNUR e CONARE, atua em três frentes: proteção, assistência e integração. “Esse terceiro quesito está diretamente relacionado com o êxito no processo de acolhimento, à medida que envolve a inserção e a adaptação do refugiado na sociedade local” (Moreira, 2007, p.14).

Organização não governamental católica, vinculada à rede *Caritas Internationalis*, que desenvolve e financia projetos de ajuda humanitária e de desenvolvimento social em todo o mundo, a CASP desde sua formação tem mostrado fundamental envolvimento no tratamento destes sujeitos no Brasil, sendo atualmente, junto à sede do Rio de Janeiro, o organismo responsável por praticamente todo o trabalho de recepção, atendimento e integração dos refugiados e solicitantes de refúgio que chegam ao país. Há mais de vinte e cinco anos a instituição firmou um convênio com o ACNUR, assumindo a tarefa de auxiliar esta população por meio do Centro de Acolhida para Refugiados e de parcerias com outras ONGs (Casa do Migrante, Casa das Mulheres, Arsenal da Esperança) e instituições privadas (SESC, SESI, SENAI, SENAC). A organização mantém ainda um estreito relacionamento com o CONARE, órgão do ministério da justiça responsável por tal problemática, intermediando as relações entre o comitê e os solicitantes de refúgio. São resultados do trabalho da CASP os convênios e parcerias com instituições particulares, pelos quais são oferecidos aos refugiados cursos de idiomas, refeições a baixo custo, atendimentos psicológicos e cursos profissionalizantes, e com outras ONGs, responsáveis pelo albergamento dos refugiados e por programas de integração local.

Até o período de realização dessa pesquisa os atendimentos em São Paulo constituíam 1/3 do total nacional e em média o CAR realizava 60 atendimentos por expediente. Durante os meses em que acompanhei o trabalho da organização, as solicitações de refúgio cresciam cada vez mais, fazendo com que o número de

atendimentos no CAR pudesse chegar a quase 120 em um único dia. Para a coordenadora da agência, o aumento nas solicitações de refúgio estaria relacionado a certo momento de desenvolvimento econômico pelo qual o Brasil estaria passando, o que destacaria sua posição no cenário mundial.

A primeira coisa que a gente pergunta para o refugiado é “mas porque que você resolveu vir para o Brasil?”. Bom, às vezes [eles respondem] “eu nem sei o que é Brasil. Cheguei aqui e nem sabia”. Ou às vezes eles dizem assim “ah o Brasil acolhe bem, muito amigo, alegria. A gente não vê conflito. A gente não vê guerra”. E a gente vê o que falam por aí... “É a sexta maior potência econômica no mundo” (...) e outras questões que estão chamando as pessoas, como a Copa do Mundo. “Ah eu vou peço refúgio e não quero ficar encostado no Brasil! Dependendo do governo. Eu quero trabalhar. Vai ter a Copa, deve ter emprego”, [eles dizem]. As Olimpíadas. As grandes usinas que estão sendo construídas, Belo Monte e outras. Alguém também uma vez falou assim “tem muito show de artista internacional”, por exemplo, o Paul McCartney. Parece que não, mas isso atrai as pessoas. E aí depois elas não voltam [para os seus países]. (Cristina)

Segundo o relatório interno do CAR para o período de janeiro a junho de 2012 apenas, o número de solicitações de refúgio foi de 1003 pessoas, em contraste com as 661 ocorridas no ano de 2011. Deste total de 1664 solicitações de refúgio até junho de 2012, devem ser descontados 12 casos que foram reconhecidos, 62 casos negados e 314 arquivamentos ou desistências. Portanto, o total de solicitações de refúgio ainda em processo até o primeiro semestre de 2012 foi de 1276 pessoas. Quanto aos refugiados já reconhecidos, 1602 estavam cadastrados em São Paulo até o primeiro semestre do ano de 2012⁵. Nota-se, portanto, que o período de pesquisa compreendeu um momento de transformações no aparato etnografado, que tiveram reflexos não só no cotidiano do CAR, mas na própria posição nacional de modo geral em relação à problemática do refúgio. O caso dos haitianos, que será detalhado posteriormente, é um exemplo desse contexto sociopolítico em transformação, assim como o desenvolvimento de programas de reserva de vagas para refugiados em universidades públicas.

⁵ Para mais detalhes sobre a composição desta população em São Paulo, ver o anexo deste trabalho.

Escolhas metodológicas: o que observar a perspectiva dos gestores permite ver.

As abordagens metodológicas escolhidas para o desenvolvimento do trabalho foram as da análise documental e da pesquisa etnográfica.

Na etapa de pesquisa entendida como análise documental foram compilados e analisados os relatórios, publicações, manuais, cartilhas, artigos produzidos pelo ACNUR, CONARE, Cáritas e IMDH, principais organização produtoras de um saber específico sobre essa problemática no país. Foram selecionados os materiais referentes às questões que envolvem o tema do refúgio no panorama brasileiro, e eventualmente mundial, dentro da primeira década dos anos 2000, a maioria deles disponíveis nos próprios sites destas instituições. Sendo uma vasta literatura, foram selecionados aqueles trabalhos mais pertinentes aos objetivos do trabalho. Esta etapa foi desenvolvida ao longo de todo o período de pesquisa.

A finalidade desse estágio foi a de tentar *desconstruir* as categorias que sobrepõem estes sujeitos enquanto “refugiados”, “vítimas”, “vulneráveis”, dentre outras categorizações, de modo a encontrar as práticas discursivas que vão constituirlos como tais, dando margem não apenas para sua gestão, mas também para sua própria agência no meio social em que se inserem. Mais do que superar conceitos inadequados procurou-se colocá-los sob *rasura*, ou seja, como ideias que não podem ser pensadas da forma antiga, mas sem as quais certas questões não podem sequer ser pensadas (Hall, 2008). O foco da análise está, portanto, nos discursos que atribuem sentido aos conceitos em cada contexto específico, não no conceito em si mesmo.

É importante destacar que tal literatura foi usada não como referência bibliográfica, mas como enunciação de uma perspectiva “nativa” ou êmica destes gestores responsáveis pela condução da problemática do refúgio no contexto nacional.

A segunda e principal etapa de trabalho foi a da pesquisa etnográfica. Entendendo etnografia, de maneira mais técnica, como

(...) Uma abordagem de pesquisa, que é baseada na observação prolongada, contínuas ou fracionada, de situações, de organizações ou de comunidades que envolvem habilidades que incluem o acesso ao(s) campo(s) (para ser aceito, ganhar confiança, encontrar um lugar, saber sair...), tomar notas mais densa e com a maior precisão possível (muitas vezes envolvendo o registro de áudio ou sequências de vídeo das atividades no local) e um trabalho analítico que está enraizada na experiência de campo (CEFAI, 2003). Tradução minha.

Mas também como “uma forma de estar atenta ao modo como o trabalho de pessoas ordinárias reformula o mundo em que vivemos.” (Das, 2012, p. 343-344). A etapa etnográfica da pesquisa, portanto, implicou em uma imersão direta no *campo*, na dinâmica social que procurei compreender e analisar.

O trabalho de campo foi realizado, como apontado acima, no escritório do Centro de Acolhida para Refugiados, focalizando o atendimento oferecido a estes pela organização, assim como suas conexões com as demais instituições que também se ocupam do trabalho assistencial e burocrático em relação a esta população específica.

Considerando as possibilidades e limitações de se realizar esse tipo de pesquisa em uma organização marcada por uma estrutura burocratizada, como será discutido ao longo deste trabalho, tive que seguir o “jogo” do próprio campo para estruturar a pesquisa. Conforme foi acertado com a coordenadora Cristina em nosso primeiro encontro, o período de trabalho de campo foi programado para quatro meses, sendo que eu visitaria a instituição durante três dias da semana, em seu horário de funcionamento, que vai das 9h30 da manhã à 17h30 da tarde. Nos primeiros três meses eu me concentraria na observação direta dos atendimentos aos refugiados e solicitantes de refúgio e no último mês começaria a realizar entrevistas com os funcionários do CAR. De forma diluída ao longo do período de campo, eu também coletaria documentos no CIDOC. Porém, com o início do trabalho de campo este formato estruturado inicialmente foi se modificando, conforme demandas desse próprio campo de pesquisa.

Nas primeiras semanas de trabalho acompanhei Seu Francisco, o atendente da recepção, na portaria. Foi uma boa porta de entrada, pois tudo o que passa para os setores internos ao escritório antes é triado por Seu Francisco, que se empenhava em me explicar como tudo funcionava, desde as legislações e as formas de assistência oferecidas pela CASP e por seus parceiros, até assuntos que envolviam o cotidiano dos solicitantes de refúgio e refugiados fora da instituição, como as regiões em que costumavam morar, trabalhar e até mesmo o itinerário do ônibus que pegavam para chegar à Polícia Federal. Foi um momento em que pude tomar notas em diário de campo abertamente, ali mesmo durante as visitas e entrar em contato com alguns refugiados mais curiosos que questionavam o que eu fazia ali na recepção – se era funcionária em treinamento, uma supervisora ou uma escritora. Quando ficavam sabendo de minha pesquisa, muitos vinham me contar o que achavam do CAR, com pedidos de “escreva aí” no meu diário de campo. Nos demais setores da organização – Proteção, Assistência e Integração – eu acompanhava os atendimentos conforme era

convidada pelas funcionárias do programa⁶. Acompanhei entrevistas para pedido de refúgio no setor de Proteção e atendimentos dos mais diversos nos setores de Assistência e de Integração. Somente no setor de Saúde Mental (desativado durante um período e que voltava a se reestruturar no momento da pesquisa) me foi impedido de acompanhar os atendimentos.

No começo do mês de abril a coordenação da CAR realizou um treinamento para voluntários ao qual me juntei. Desde este momento minha entrada foi outra, que me permitiu um contato e uma posição mais estabelecida na agência. A partir daí eu fazia “um pouco de tudo”. Organizava os arquivos, digitava relatórios, pareceres, distribuía doações, esclarecia dúvidas por telefone, ajudava os solicitantes a preencherem o questionário de cadastro no CAR, fazia encaminhamentos para solicitação de documentos, ajudava na organização de atividades em datas comemorativas, participava de reuniões com outros estudantes interessados no trabalho do CAR, auxiliava Seu Francisco na triagem da recepção, etc. Assim, cada vez mais pude estar presente em atendimentos que de outra maneira me teriam sido vetados ou em conversas nas quais eu não poderia estar presente, pois a partir de então a minha presença passava a entrar na lógica de funcionamento e organização do trabalho no escritório⁷.

Quando comecei as entrevistas (algumas um mês antes do previsto inicialmente, pois alguns funcionários vinham me questionar sobre quando seriam entrevistados), eu sentia que, exceto por alguns detalhes mais técnicos do trabalho da organização, pouco tinha a ser acrescentado. Os próprios funcionários eliminavam parte das explicações justificando com “mas isso você já cansou de ver, né” e só eram mais detalhistas quando eu solicitava que me explicassem alguma questão, para que eu tivesse um registro do assunto, uma vez que as entrevistas eram gravadas.

Em uma das visitas a campo uma refugiada perguntou-me se eu estava trabalhando lá. Respondi que estava fazendo uma pesquisa e lhe expliquei do que se tratava. Ela comentou que eu deveria ficar um pouco no corredor externo, onde os refugiados aguardam para serem atendidos, “para ver outras coisas”. Certamente, esta

⁶ O programa possui quatro assistentes sociais, sendo que duas não são funcionárias da CASP, mas contratadas por um convênio com o CONARE e com o ACNUR. Possui ainda duas advogadas, uma psicóloga, uma psiquiatra, e uma contadora responsável pelo setor financeiro.

⁷ As assistentes sociais costumavam separar determinadas tarefas para os dias em que eu ou outro voluntário estivesse presente no escritório para ajudá-las. Um exemplo foi a doação de roupas de frio e cobertores em grande medida realizada por uma das assistentes sociais, pela contadora e por mim às quintas-feiras.

era outra perspectiva a ser adotada e eu pretendia até certo momento do trabalho de campo realizar também entrevistas com os refugiados e solicitantes de refúgio. Porém, como me disse Seu Francisco, justificando o fato de o CAR nem sempre conseguir atender satisfatoriamente todas as demandas que chegam à agência, “só dá para entender o que se passa aqui quando se olha do lado de dentro. Olhando do corredor a imagem é outra”. Essa foi então a perspectiva que decidi observar: o olhar “do lado de dentro” dos gestores. Sendo a proposta da pesquisa, desde o início, 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 a posição em que me era permitido ver e acompanhar, principalmente, o trabalho dos gestores.

Isso não significa, no entanto, que os refugiados “no corredor” estejam fora ou alheios a esta configuração. Mas sempre tive em mente que se tratava exatamente disso: uma perspectiva. 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, [1978] 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. E uma das coisas que me foi permitido visualizar, então, foi um mecanismo de governo⁸.

O “olho do estado” enquanto um mecanismo de governo das populações.

Michel Foucault em seu curso de 1978 no Collège de France, intitulado “Segurança, Território e População”, afirma que o objetivo deste foi o de tentar entender como o Estado e as práticas de governo dos homens entraram em um *prisma reflexivo* – como passaram a serem pensadas e levadas em consideração nas práticas destes mesmos homens. Para tanto, nesta história da razão governamental, o autor busca fazer também uma história do Estado, não como um Estado coisa, Estado instituição ou substância, mas do Estado presente nas práticas dos homens como um mecanismo de poder (Foucault, [1978] 2008). O que Foucault procura mostrar é como se poderia situar

⁸ Entendido como um tipo de exercício de poder, uma técnica de direção das condutas, que incide sobre as populações, possibilitado por um complexo de saberes, instituições, cálculos, táticas, análises e práticas, o qual Foucault ([1978] 2008) define como governamentalidade.

a emergência do Estado, como objeto político fundamental, no interior de uma história mais geral – a da governamentalidade – ou no campo das práticas de poder. Nesse sentido, o Estado não seria algo que paira acima da sociedade civil, mas antes certa coisa instituída como “Estado” por uma sociedade governamentalizada. O Estado seria, portanto, o efeito das práticas de governo, não o contrário.

Esta pesquisa, partindo deste esforço foucaultiano, busca também pensar práticas de Estado, ou a produção de *efeitos de estado*, entendidos em dois sentidos. Primeiramente, como o resultado da produção de determinada forma de governo por organizações, geralmente denominadas “state-like institutions” ou paraestatais pela bibliografia, que possuem, na maioria das vezes, uma forma burocratizada de atuação. Em segundo lugar, como o modo com que estas organizações, ao colocarem em funcionamento esta maneira de conduzir determinados sujeitos, criam as fronteiras que delimitam “o Estado” como entidade distinta, fixa, unitária e definidora do terreno em que outras instituições funcionam (Sharma e Gupta, 2006). Estes *efeitos de estado*, portanto, se referem a uma forma de fixar determinadas relações e sujeitos, formando composições mais ou menos estáveis. Assim, desenfatar o Estado como a sede suprema do poder possibilita examinar as redes institucionais e sociais dispersas, através das quais práticas de governo são coordenadas e consolidadas, e os papéis assumidos por instituições “não estatais”, comunidades e sujeitos em um processo de governança (Sharma e Gupta, 2006).

Neste trabalho, portanto, procurei refletir sobre como estes *efeitos de estado* estão presentes no cotidiano da organização etnografada, definida como “não governamental”, através do aparato burocrático e assistencial que ela põe em funcionamento. Este empreendimento não visa assinalar um erro ou engano de denominação, ou ainda propor uma nova organização entre o que seriam agências estatais ou não estatais. Porém, visa apontar o que da perspectiva metodológica adotada é possível ver: o funcionamento do *olho do estado*⁹ através desse tipo de organização, enquanto um *mecanismo de governo* desta população alvo do programa de assistência, de sua burocracia, e no limite sua gestão.

O foco do trabalho, portanto, não está nos sujeitos refugiados, mas antes no modo como ao se institucionalizar, definir, normatizar o refúgio como uma

⁹ Agradeço às contribuições da professora Catarina Morawska Vianna, tanto no exame de qualificação desse trabalho, quanto nas discussões desenvolvidas durante as aulas da disciplina “Etnografias do Global: interfaces entre a antropologia e as relações internacionais”, para elaboração deste conceito.

problemática social e política e ao fazer funcionar práticas de cuidado e de controle sobre determinados sujeitos, estes se tornam visíveis para o Estado, tanto como um problema social, quanto como sujeitos que precisam ser governados. Pode se dizer, portanto, que se trata não de uma etnografia do Estado, mas de um mecanismo – o *olho do estado* – e de como determinadas problemáticas e determinados sujeitos são feitos visíveis para as práticas de governo.

Destaquei acima meu primeiro encontro com Cristina, pois em sua fala emergem pontos importantes sobre a agência, que posteriormente definiram os rumos analíticos que esta pesquisa tomou.

Primeiramente, como colocou a coordenadora, estando dentro da estrutura mais geral da *Caritas Internationalis*, a CASP é uma organização que desenvolve trabalhos de “ajuda humanitária”. Essa dimensão da assistência humanitária é a principal forma de atuação desta instituição. No entanto, quando frisa que o CAR é centro de referência, ela destaca outra dimensão fundamental do trabalho que desenvolvem: a burocracia que envolve a administração da vida destas pessoas atendidas pelo programa.

Em segundo lugar, ao destacar como a CASP e outras entidades do que denomina como “sociedade civil” têm batalhado para que o termo refugiado seja excluído da carteira de trabalho destes, a coordenadora mostra como essas agências atuam por demandas políticas pela melhora de vida destes sujeitos, principalmente no que se refere a recuperação de direitos que teriam perdido devido a sua situação de diáspora. Da mesma forma, ao chamar a atenção para o refúgio como uma “problemática complexa”, a Cristina destaca o esforço destes gestores (e de militantes) para que a problemática seja vista como uma questão política.

Enfim, com a questão dos haitianos que recebem o “visto humanitário” por não se enquadrarem dentro da definição legal de refúgio no Brasil, mostra-se como a normatização jurídica é negociável e como a categorização legal do status destes sujeitos não se refere a uma condição essencial primeira que estes possuiriam, mas que categorias jurídicas e muitas outras padronizações são produzidas no próprio embate político que envolve a forma de gestão da vida destas pessoas no território nacional.

São estes pontos, principalmente, que serão abordados nos capítulos a seguir. Um tema geral que os perpassa, no entanto, são as formas de operação deste mecanismo de governo aqui denominado de *olho do estado*. Os capítulos tratam de como este mecanismo produz e integra o compósito de relações de poder que é o sujeito refugiado

e, sobretudo, como o faz tornar-se visível e, portanto, suscetível a ser governado na medida em que se torna centro de uma questão social e política.

No capítulo 1 tratei de como a problemática do refúgio aparece como um problema político para o conjunto dos Estados Nacionais ocidentais, a partir do período pós-primeira guerra mundial, levando à sua normatização jurídica e institucionalização. Determinados sujeitos aparecem, então, para estes Estados, como uma população que demanda a criação de políticas internacionais e de um aparato transnacional de governo. De modo geral este capítulo analisa como um problema – a questão do refúgio – se torna reconhecido como tal e como a partir desse reconhecimento são criadas e mobilizadas instituições em torno dele.

O capítulo 2 trata de como os refugiados são feitos visíveis para o Estado brasileiro, através do aparato burocrático em que são capturados logo que entram no país. Mas como somente pela burocracia o *olho do estado* enxerga mal, é preciso também de um aparato assistencial e humanitário que mantenha estes sujeitos visíveis, assim como seus caminhos pelo espaço social cartografado pela instituição. É nesta conjunção que se estabelece entre um dispositivo administrativo-burocrático e humanitário-assistencial que o trabalho da CASP se realiza, enunciando a busca por produzir *sujeitos de direito plenos* e sua efetiva visibilidade para o governo estatal.

Já no capítulo 3 discuto como é a partir da noção de “integração” que este mecanismo de governo vai procurar gerir o que a todo o momento lhe escapa – a rua, o trabalho informal, o “se virar”, a deriva, o crime. E escapando de outras alcunhas possíveis e triando, portanto, os modos de nomeação plausíveis ou não para sua construção social, o sujeito refugiado é produzido como “vulnerável”, como alguém que por ter perdido seus direitos em seu país de origem, perdeu também a garantia da dignidade fundamental a todo ser humano. São estes direitos e esta dignidade que a CASP e outras instituições da “sociedade civil organizada” vão procurar reatar, garantir, produzindo estes sujeitos também como passíveis de realizarem demandas perante o Estado brasileiro. Constitui-se, desse modo, uma “questão social” do refúgio, a partir da busca política por uma cidadania que possa ser concebida como universal.

Trato, portanto, da descrição do processo de subjetivação que compõe a categoria “refugiado” no contexto nacional, a partir da análise da malha de relações que estes sujeitos têm de estabelecer com as diversas organizações com as quais entram em contato ao solicitarem refúgio – o campo de refugiados cem cercas – e da análise da forma de funcionamento do mecanismo de governo aqui denominado de *olho do estado*.

Capítulo 1

Status: Refugiado

Estados de acolhida e agências internacionais têm lidado com a problemática do refúgio segundo a premissa de que existiriam características empíricas ou traços pessoais que permitiriam reconhecer “o refugiado”, transformando-o quase em uma figura típico-ideal (Malkki, 1995). Tratam constantemente de “o refugiado”, “a mentalidade do refugiado”, “a psicologia do refugiado”, “a experiência do refúgio”, como categorias genéricas, a partir das quais se definem estatutos, convenções, políticas internacionais, programas de intervenção sobre esta população.

A proposta deste capítulo é a de retomar o contexto de definição e institucionalização jurídica da categoria refugiado ao longo do século XX e início do XXI, tanto no cenário internacional, quanto no contexto nacional, com a descrição da formação do aparato de governo etnografado nos capítulos seguintes deste trabalho. Destaco ainda algumas particularidades atuais dessa problemática, que se apresentaram durante o trabalho de campo no Centro de Acolhida para Refugiados. Em seguida busquei descrever como se iniciou o trabalho da Cáritas no atendimento aos refugiados no Brasil e quais têm sido suas principais formas de atuação. Por fim, trato das formas de operação do *aparato transnacional de governo de populações refugiadas* em suas três dimensões territorializadas no caso brasileiro – ACNUR, CONARE e organizações da sociedade civil –, observadas a partir da experiência de campo.

Com essa retomada procurei analisar como um problema – o instituto jurídico do refúgio – torna-se reconhecido como tal e como a partir deste reconhecimento são criadas e mobilizadas uma série de organizações em torno dele, responsabilizadas pelo cuidado e auxílio à população específica com que se relacionam. A tentativa, portanto, foi a de compreender como determinada população se torna visível como um problema sociopolítico, nesse caso, caracterizado por sua transnacionalidade. Isto é, busquei analisar o caráter transnacional que *olho do estado* adquire, enquanto um mecanismo de governo, no que se refere ao instituto do refúgio enquanto uma problemática particular.

Mais do que esperar encontrar a definição que fixaria a fronteira entre as organizações envolvidas nesta problemática, ou entre níveis locais, nacionais e globais de atuação dessas agências, como se este fosse um procedimento preliminar para a demonstração de como uma dimensão é dependente ou autônoma em relação à outra, procurei examinar os processos sempre políticos pelos quais a incerta, mas poderosa distinção entre *estado, sociedade e comunidade internacional* é criada (Ferguson, 2006). Desse modo tomo essa distinção entre as dimensões organizacionais de operação desse aparato, não como a fronteira entre entidades distintas e autocontidas, mas como

uma linha desenhada internamente, em uma rede de mecanismos institucionais pelos quais uma ordem social e política é mantida (Mitchell, 2006).

1.1 Histórico do contemporâneo instituto do refúgio e da formação do aparato transnacional de governo das populações refugiadas.

Apesar das referências ao instituto do refúgio e do asilo político remontarem à antiguidade clássica¹⁰, é no início do século XX que, tanto institucionalmente quanto normativamente são criados instrumentos para a definição e proteção internacional das pessoas que fossem reconhecidas como “refugiados”.

Como observa Andrade (2001), a proteção internacional dos refugiados tem sua origem em duas vertentes fundamentais: uma institucional, que se materializa no estabelecimento de organizações atuantes na assistência e proteção destes sujeitos; e uma jurídica, evidenciada na confecção de instrumentos convencionais, extraconvencionais e domésticos que conceituam o termo refugiado, definindo o estatuto jurídico daqueles a quem caracterizam.

Como instituto jurídico do direito internacional, o refúgio surge de forma coordenada e institucionalizada com a criação da Liga das Nações em 1919, efeito dos grandes deslocamentos populacionais gerados em razão dos conflitos da Primeira Guerra Mundial e do posterior remapeamento da Europa em consequência do fim de antigos impérios.

Nos anos precedentes e durante este conflito grandes contingentes de refugiados dos impérios russo e otomano dirigiram-se à Europa central e à do oeste, assim como para a Ásia. Após a Guerra dos Bálcãs (1912-1914), teve início a transferência involuntária de grupos de minorias étnicas naquela região: 250.000 búlgaros da Romênia, Sérvia e Grécia, 50.000 gregos da Bulgária e 1.200.000 da Turquia; como resultado da continuação das hostilidades bélicas, as ditas transferências perduraram até os primeiros anos da década de 1920 (Andrade, 2001, p.117).

No período pós-primeira guerra, portanto, crescia o volume de pessoas deslocadas e em busca de proteção. Seus destinos começam a ser assunto debatido na Liga das Nações e ocorrem os primeiros movimentos da comunidade internacional,

¹⁰ “(...) Regras bem definidas para refúgio já existiam na Grécia antiga, em Roma, Egito e Mesopotâmia. Naquela época, o refúgio era marcado pelo caráter religioso, em geral concedido nos templos e por motivo de perseguição religiosa” (Barreto, 2010, p. 12).

visando garantir a proteção dos refugiados gerados pelo conflito. Entre os anos de 1921 e 1925, os trabalhos da Liga das Nações se concentraram na assistência imediata aos grupos deslocados. Contudo nem todos os grupos de refugiados do período em questão foram alvo de procedimentos que resultassem em sua proteção jurídica por parte da agência internacional. As ações desta foram direcionadas em escala quase absoluta para deslocados russos, armênios, assírios, e turcos (Andrade, 1996).

Muitos russos já migravam do país desde a revolução bolchevique de 1917. Grande parte destas pessoas havia sido desnacionalizada pelo governo russo tornando-se apátridas e caracterizando um deslocamento por razões majoritariamente políticas. No entanto, a fome e a perseguição aos judeus também motivaram estes deslocamentos. Muitos dos países em que se refugiavam, porém, ainda os reconhecia como cidadãos russos, o que impossibilitava que estes sujeitos obtivessem documentos autênticos. Durante o ano de 1920, então, a Liga das Nações passa a trabalhar na transferência dos refugiados localizados nos território de seus países membros.

Esses esforços, em sua grande maioria, resultaram em fracasso, basicamente, por duas razões: por um lado, a situação jurídica destes refugiados como potenciais imigrantes complicava-se imensamente porque, (...) a grande maioria não possuía nenhum tipo de documentação de identidade; por outro lado, nenhum Estado estava propenso a admitir pessoas não identificadas e economicamente destituídas que se somariam às dificuldades econômicas inerentes à reconstrução do pós-guerra (Andrade, 1996, p.39).

A assistência prestada a estes refugiados era feita principalmente pelas agências da Cruz Vermelha. Entretanto, impossibilitadas de continuar seu trabalho sem a colaboração de entidades governamentais, a Comissão Internacional da Cruz Vermelha (CICV) passa a dialogar com representantes da Liga das Nações, que nesse momento estava focada na repatriação de prisioneiros de guerra.

Tais trâmites resultaram na criação do Alto Comissariado para Refugiados Russos, sendo designado como seu alto comissário o estadista norueguês Fridtjof Nansen. O objetivo primeiro do comissariado era o de regulamentar o status jurídico de uma enorme população sem nacionalidade, colaborando com a procura de residência e trabalho para estas pessoas. No âmbito desta organização foram elaborados programas de repatriamento, de reassentamento e de assistência a estes sujeitos. Nansen foi também o criador da primeira cédula de identidade para refugiados (russos).

Sendo inicialmente um órgão voltado especificamente para o reassentamento dos deslocados russos, com a constatação da existência de refugiados armênios na Grécia, no entanto, o trabalho do comissariado voltou-se, a partir de 1924, para qualquer assunto relativo aos refugiados, estendendo seus instrumentos a diversos outros grupos.

Tendo sido criado para atuar durante um período de 10 anos, ao final dos anos 20 já havia uma preocupação em relação à continuidade que se daria ao Alto Comissariado para Refugiados Russos. A proposta de Nansen era a de que se criasse um organismo com um estatuto definitivo, que deveria se ocupar tanto da proteção jurídica quanto da assistência aos refugiados, devendo ser incorporado ao secretariado da Liga das Nações. Em período de crise econômica e com os altos custos dos mecanismos de auxílio existentes, o que se observava, porém, era uma tendência dos países receptores em terminar rapidamente o trabalho de assistência ou uma tendência em nacionalizar ou tentar repatriar os deslocados (Andrade, 1996).

Com a morte de Nansen e a extinção do comissariado em 1930, a Liga das Nações cria um organismo para atuar de forma descentralizada e autônoma, o Escritório Internacional Nansen para Refugiados. Suas políticas, no entanto, eram dependentes da aprovação do Conselho da Liga. O mandato do Escritório Nansen ficou encarregado de lidar com as atividades de caráter humanitário relacionadas à problemática dos refugiados, enquanto que o Secretariado da Liga era responsável pelos aspectos jurídicos relativos à proteção legal destes sujeitos.

O trabalho humanitário do Escritório Nansen, assim como o do organismo que o antecedeu, foi estipulado para o período de 10 anos. Tratava-se de um momento de crise econômica, iniciada em fins de 1929, que fez com que a assistência advinda de organizações de caridade praticamente cessasse e com que governos tomassem medidas de proteção aos seus próprios nacionais. Soma-se a isso a perda de influência da Liga das Nações, o endurecimento do regime comunista na URSS e a acessão do nazismo na Alemanha. A Assembleia da Liga das Nações, em reconhecimento da necessidade de um instrumento permanente que garantisse a proteção aos refugiados após a extinção do Escritório Nansen, empreende a elaboração de uma primeira Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados. Em 1933 o escritório cria um primeiro Estatuto do Refugiado, cuja principal cláusula foi a que instaurava o princípio do *non*

refoulement (Pacífico, 2008) ¹¹. Esse impedia que o Estado de acolhida devolvesse o refugiado ao país de origem, se ainda existissem as condições que colocavam em risco a vida, segurança ou liberdade desta pessoa.

Enquanto o Escritório Nansen se ocupava principalmente de refugiados russos e armênios, outro grupo de deslocados também chamava a atenção da comunidade internacional em meados dos anos 30 – os judeus alemães perseguidos pelo regime nazista. Tal problemática é levada pela primeira vez ao conhecimento da Liga das Nações em 1933, através de uma Petição de Minoria submetida por um empregado judeu e da Conferência da Organização Internacional do Trabalho (OIT), quando representantes dos Países Baixos, da Bélgica e da França destacaram que o fluxo de refugiados alemães ameaçava perturbar o mercado de trabalho de seus países (Andrade, 1996). A questão foi levada para a Assembleia da Liga das Nações, cujas considerações tenderam a se ater, como no caso dos refugiados russos, à necessidade de proteção jurídica e documental deste grupo deslocado e à criação de um Alto Comissariado para Refugiados Provenientes da Alemanha, que passava a atuar ainda no ano de 1933.

O Alto Comissariado para a Alemanha teve seu início de existência condicionado por um compromisso feito entre a Liga das Nações e o governo nazista, o qual, levantando numerosas objeções, logrou que esse organismo fosse autônomo, que não respondesse à autoridade do Conselho da Liga, mas sim à de um Conselho Executivo, e que tivesse seu orçamento proveniente de contribuições privadas, e não governamentais (Andrade, 1996, p. 95).

Tal configuração comprometeu o desempenho da agência, limitando suas possibilidades de atuação. Somente em 1936, com a saída da Alemanha da Liga das Nações, essa situação se modifica. O Alto Comissariado para Refugiados Provenientes da Alemanha é integrado à Liga e no ano seguinte os Estados-membros são convidados para a participar de uma conferência intergovernamental, cujo objetivo era a produção de um instrumento jurídico mais compreensivo e completo para a proteção dos refugiados alemães. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha é implementada em 1938, mas só tem a adesão de três países. Torna-se o marco de transição entre os instrumentos anteriores, nos quais a qualificação do refúgio se dava de forma coletiva, para uma fase de qualificação individual. Apesar de não determinar uma qualificação individual propriamente dita, a exigência da Convenção de

¹¹ Outros dispositivos do estatuto referiam-se a medidas administrativas, a condições de trabalho, ao bem-estar, assistência e educação dos refugiados (Andrade, 1996). Porém, ele ainda não trazia uma definição de “refugiado”.

1938 de que se comprovasse “a ausência da proteção de seu governo de origem e a não aceitação de motivos para a fuga que se restringissem aos de pura conveniência pessoal (...), não se encaixavam, por completo, no conceito de classificação coletiva” (Andrade, 1996, p. 104). Com a anexação da Áustria pela Alemanha, os mecanismos de comissariado são estendidos aos austríacos, a pedido dos governos do Reino Unido e da França ao secretário geral da Liga.

Como destaca Andrade (1996), no período que vai de 1921 a 1938 a abordagem da comunidade internacional em consideração aos diferentes problemas enfrentados primava pela caracterização do refugiado em função de seu grupo, seja ele étnico, racial ou religioso. Já no período que vai de 1938 a 1952 a comunidade internacional, por meio de suas instituições intergovernamentais, adota uma abordagem da problemática do refúgio caracterizada por uma consideração crescente por individualização e definição do que se deveria compreender pela categoria jurídica “refugiado”. Não se abandonou definitivamente a qualificação coletiva, mas ela perde espaço para a qualificação derivada da tensão gerada pela incompatibilidade entre os posicionamentos de um indivíduo refugiado e os do governo de seu país de origem.

Tanto o Escritório Nansen para Refugiados quanto o Alto Comissariado para Refugiados Provenientes da Alemanha funcionaram sempre sob o risco de serem extintos. Além da data limite de sua atuação, em fins de 1938, não existiam garantias de que o trabalho de assistência e proteção aos refugiados no âmbito da Liga das Nações teria continuidade. Preocupados sobre como se encaminharia a questão após essa data limite, representantes do governo norueguês enviaram sugestões sobre medidas que poderiam ser tomadas aos governos de outros Estados membros da Liga das Nações. Destacavam ser contra producente o estabelecimento de formas de tratamento diferenciais para os diversos grupos de refugiados e que seria mais vantajoso, para os refugiados e para os próprios Estados, que um organismo central coordenasse todo o trabalho de assistência e assegurasse a mínima proteção jurídica e econômica a estes sujeitos (Andrade, 1996).

Em maio de 1938 o Conselho da Liga das Nações (com a abstenção da URSS) adota o relatório que propunha a criação de um organismo único em substituição às duas agências já existentes, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados. Suas principais responsabilidades eram as de prover proteção jurídica e políticas aos refugiados, facilitar a assistência humanitária, garantir a aplicação das Convenções de 1933 e 1938 e auxiliar os governos e organizações privadas na promoção do

assentamento permanente. Observa-se que o Alto Comissariado da Liga das Nações não exercia diretamente nenhuma tarefa assistencial.

Os recursos dos numerosos fundos, alimentados pelas subvenções governamentais e privadas e pelas diversas taxas, eram distribuídos pelo Alto Comissariado às organizações privadas que tinham, estas sim, contato direto com os refugiados, responsabilizando-se, portanto, pela ajuda humanitária *in loco*, pela emigração, pelo assentamento permanente e pela absorção dos refugiados na vida econômica dos países de refúgio (Andrade, 1996, p.116).

Sua sede foi estabelecida em Londres, ao contrário dos organismos anteriores, cuja sede era em Genebra, pois se expressava “o desejo de que não houvesse uma interferência político-governamental desfavorável à proteção aos refugiados por parte de determinados Estados” (Andrade, 1996, p.115) do continente. Outra razão era que em Londres já se encontrava estabelecido, externo à alçada da Liga das Nações, Comitê Intergovernamental para Refugiados (CIR).

Experiência paralela à da formação do Alto Comissariado da Liga das Nações, o CIR tem sua origem em uma conferência internacional convocada pelos EUA, cujo objetivo seria o de buscar ajuda para os deslocados em função do regime nazista. Não sendo estado membro da Liga das Nações e em razão do poder de influencia cada vez menor desta perante a comunidade internacional, os EUA encaminham uma mensagem em regime de urgência a 30 países, requisitando a participação de seus representantes para a conferência que teria lugar na cidade francesa de Evian-les-Bain. Em julho de 1938 a Conferência de Evian, como ficou conhecida, adotou a Resolução Pertinente à Formação do CIR, que recomendava uma definição para a categoria refugiado, a primeira a considerar as causas do processo de imigração – opiniões políticas, credos religiosos ou origem racial –, sendo um marco para os estatutos posteriores. Entre as funções estabelecidas para o CIR estavam as de transformar os deslocamentos em um processo de migração planejada, desenvolver oportunidade de assentamento permanente junto aos países de refúgio, cooperar com os organismos da Liga das Nações, prover documentos de identidade e de viagem, auxiliar as organizações não governamentais atuantes na causa do refúgio.

Tanto o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, quanto o CIR enfrentaram muitos problemas de operação. Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial em 1938, o Alto Comissariado não pode concluir as tarefas que lhe aviam sido estipuladas, uma vez que a guerra dificultava a efetiva supervisão da Liga das Nações

sobre a proteção jurídica concedida aos refugiados. Em 1942 suas atividades já estavam muito fragmentadas, o que resultou na formulação de duas propostas de ação: dar assistência imediata ao maior número possível de deslocadas de guerra e preparar projetos de regulamentação definitiva da questão para o pós-guerra. A primeira deu origem à Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR)¹² e a segunda à elaboração da Carta Constitutiva da Organização Internacional para Refugiados (OIR).

Quanto ao CIR, este enfrentou muitos obstáculos políticos e econômicos para a implementação de suas atividades: tinha sua posição complicada pelo fato de não ser reconhecido pelo regime nazista; muitos governos estavam relutantes em receber refugiados por motivos econômicos e para que não se indispussem com o governo nazista; os estados membros não conseguiram chegar a um consenso sobre uma política comum de atuação. O CIR não se transformou em uma grande organização assistência ou de proteção a refugiados, mas tendo a participação de países que não eram membros da Liga das Nações – como o Brasil – possibilitou que a problemática fosse debatida também fora do escopo europeu. A agência assumiu temporariamente as atividades do Alto Comissariado da Liga das Nações (extinto em 1946) e encerrou suas atividades no ano seguinte, quando da elaboração da Comissão Preparatória da OIR.

O período que compreendeu a Segunda Guerra Mundial, como destaca Moreira (2006), trouxe três grandes transformações ao cenário europeu, que vão estar diretamente relacionadas com a institucionalização da problemática do refúgio. A primeira é a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU) em substituição à Liga das Nações, em junho de 1945.

Seus objetivos principais consistiam em assegurar a paz e a segurança internacionais, bem como promover a cooperação internacional a fim de atingir o desenvolvimento socioeconômico e o respeito aos direitos humanos. Para tanto, compunha-se pelos seguintes órgãos: Assembleia-Geral, fórum deliberativo, com funções de elaborar recomendações e resoluções; Conselho de Segurança, responsável pela paz e segurança mundiais, com a prerrogativa de praticar ações coercitivas; Conselho Econômico e Social (ou ECOSOC), incumbido de estimular o desenvolvimento econômico e social, assim como o respeito aos direitos humanos. E, ainda, pela Corte Internacional de Justiça, órgão judiciário, com competência consultiva e contenciosa; pelo Conselho de Tutela, encarregado de tutelar os territórios que não tivessem governo próprio; e pelo Secretariado, que desempenhava tarefas administrativas (Moreira, 2006, p. 45).

¹² United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) em ingles.

A segunda mudança foi o surgimento de uma nova concepção de direitos humanos, a partir do advento do holocausto, vinculada à ideia da necessidade de se recuperar a dignidade humana e a conseqüente elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU em 1948, instrumento internacional que constituía um código de ação comum aos Estados contratantes (Piosevan, 2001). Por fim, a última grande transformação foi a presença de mais de 40 milhões de pessoas deslocadas pela Europa ao término do conflito¹³.

Devido a tais situações, o principal marco da institucionalização da problemática do refúgio é notadamente o período pós Segunda Guerra Mundial, quando da criação de instrumentos permanentes para a definição jurídica de refugiado. Porém, ainda durante o conflito, o grande número de civis deslocados pela Europa já preocupava os países aliados. Como resultado, em 1942 alguns programas emergenciais de socorro são implementados pelos governos norte americano e britânico, seguidos de várias consultas entre os aliados, que culminaram na decisão de se providenciar assistência aos deslocados sob a égide das Nações Unidas (Andrade, 1996). Em 1943 é criada, portanto, a referida ANUAR, à qual aderiram 44 países.

Tal qual as agências que a precederam, a ANAUR também foi criada para um período temporário de atuação na promoção da reabilitação de zonas devastadas pela guerra, assim como para dar assistências às pessoas deslocadas em razão desta. Não era, portanto, um órgão diretamente voltado para a problemática dos refugiados.

(...) quando de sua criação, a UNRRA não deveria se incumbir da assistência aos refugiados, mas, sim, da coordenação dos programas de repatriação, o que a tornou uma organização pioneira, posto ter sido, na linha dos organismos internacionais até então existentes, a primeira a ser responsável pela assistência e pela repatriação dos refugiados (Andrade, 1996, p. 142).

Excetuando-se as áreas soviéticas, nas quais não lhe era permitido operar, a ANUAR contou com o auxílio das forças aliadas, que lhe proporcionava apoio logístico e material para dar assistência a milhares de deslocados em áreas de domínio dos aliados (ACNUR, 2000). Terminado o conflito seu trabalho se concentrou na repatriação em grande escala dos refugiados da guerra (Andrade, 1996; Moreira, 2006).

¹³ Nesses dados não estão contabilizadas as 13 milhões de pessoas de origem alemã expulsas de países como Polônia e Tchecoslováquia e os mais de 11 milhões de trabalhadores forçados estrangeiros na Alemanha (Moreira, 2006).

Por volta do ano de 1946 começam a surgir polêmicas sobre se a ANUAR deveria ou não prestar assistência aos deslocados que não queriam ser repatriados:

Os países do bloco de leste afirmavam que a assistência devia ser dada apenas a pessoas deslocadas que regressassem ao seu país. Os países do bloco ocidental insistiam que o indivíduo devia poder decidir se queria ou não regressar, não podendo essa opção prejudicar o seu direito a assistência. Por seu lado, o governo dos EUA denunciara a política de repatriamento da ANUAR e os seus programas de reabilitação nos países do bloco de leste como servindo apenas para reforçar o controlo político soviético sobre os países de leste (ACNUR, 2000, p.16).

Em 1949, grande parte dos deslocados nacionais retornou a suas localidades de origem, porém, cerca de 1 milhão de pessoas decidiram não retornar.

Os motivos que levaram este “milhão restante” – last million, como é conhecido na literatura especializada – a não optar pela repatriação foram, mormente, de cunho político, podendo-se citar, *inter alia*, a total perda de conexão com seus países de origem, os quais haviam sido anexados por outros ou tiveram instalados, no pós-guerra, novos regimes políticos e sociais (Andrade, 2005, p.2).

Tal fato desencadeou uma série de discussões entre países do bloco ocidental e os países socialistas. Embora nenhum Estado se colocasse abertamente favorável ao repatriamento forçado, muitos países da URSS buscavam repatriar seus nacionais. Como destaca Moreira (2006), a ANUAR já havia repatriado cerca de 2 milhões de soviéticos de origem ucraniana e báltica, que ao regressar foram enviados a campos de trabalho forçado, pelo regime stalinista.

Os EUA se colocaram contra a política de repatriamento do ANUAR, em uma tentativa de evitar a concentração do controle soviético sobre os programas de reabilitação nos países socialistas. Responsável por 70% do financiamento da organização, ao cortar seu apoio financeiro a esta os EUA excluía qualquer possibilidade de que o mandato da agência fosse prorrogado para além de 1947, data determinada para o encerramento de suas atividades. Assim, afastavam a influência soviética das políticas de refúgio e impediam que a URSS se beneficiasse da ajuda econômica oferecida pela ANUAR (Andrade, 1996; Moreira, 2006).

Para Andrade (1996) as atividades da ANUAR foram bastante comprometidas pela falta de instrumentalidade ocasionada pela sua ampla composição. Muitos eram os desentendimentos quanto às políticas a serem adotadas pelas partes interessadas. Os

conflitos entre EUA e URSS já evidenciavam o início da Guerra Fria, que, segundo o autor, teriam grande influência nas organizações para refugiados posteriores.

Ainda em 1946, antes mesmo de se iniciarem as atividades da ANUAR, uma Assembleia Geral das Nações Unidas já determinava os princípios que deveriam ser considerados pela comunidade internacional como próprios à condição de refugiado: o problema do refúgio tem alcance e caráter internacional; um órgão internacional deve ocupar-se do futuro do refugiado e pessoa deslocada; a tarefa principal deste órgão consiste em estimular o pronto retorno dos refugiados a seus países e ajudá-los por todos os meios possíveis (Barreto, 2010). Apesar de “estimular o pronto retorno dos refugiados a seus países”, a assembleia reiterou o princípio do *non refoulement*: não se deveria obrigar a retornar aqueles que expressassem objeções válidas a esse retorno, isto é, em conformidade com o Estatuto do Refugiado de 1933.

No mesmo ano é instalada uma Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados (CPOIR), para dar continuidade aos trabalhos referentes aos deslocados, enquanto se encerravam as atividades da ANUAR e do CIR, e até a existência oficial da Organização Internacional para Refugiados (OIR).

Com a extinção da CPOIR em 1948, a OIR inicia seus trabalhos, como uma agência especializada e não permanente da ONU para tratar dos problemas residuais de refúgio gerados pela Segunda Guerra Mundial (ACNUR, 2000; Andrade, 1996, Moreira, 2010) – o referido “milhão restante”. Trabalharia, portanto, apenas com refugiados de origem europeia. Como destaca Moreira (2006), a OIR foi a primeira organização a tratar de forma integrada todos os aspectos da problemática do refúgio. Segundo sua constituição, seriam tarefas da agência realizar o repatriamento, a identificação, o registro e a classificação dos refugiados, assim como prover a assistência, a proteção jurídica e política, o transporte, o reassentamento e a reintegração destes, conformando um organismo bastante operacional (ACNUR, 2000; Andrade, 1996; Moreira, 2010) Trazia ainda uma definição de refugiado mais ampla que a de instrumentos anteriores, que

(...) chegou bastante perto de adotar um esquema de determinação puramente subjetivo, a partir do momento em que considerou como admissíveis (eligible) pessoas que, fora de seu país de nacionalidade, expressassem objeções válidas de a ele retornar, sendo suficiente que as opiniões políticas do refugiado o levassem a não desejar se valer da proteção de seu país de origem – o estabelecimento do critério “objeções válidas” e de seu respectivo conteúdo, contudo, ficou longe de ser o resultado de um entendimento unânime (Andrade, 2005. p. 69).

O trabalho da OIR deixou evidente uma mudança de prioridades na resolução da problemática do refúgio. Não obstante tivesse o repatriamento como principal meta, os embates políticos do pós-guerra direcionam o trabalho da agência para os programas de reassentamento. Enquanto o bloco socialista continuava a apoiar os repatriamentos, o bloco ocidental, liderado pelos EUA, estimulava o reassentamento. Mesmo tendo prevalecido a posição deste último grupo, os EUA retiraram seu apoio financeira à organização, o qual constituía 60% do orçamento desta (Moreira, 2006)

Próximo ao término do mandato previsto da OIR a problemática do refúgio não havia sido solucionada como se esperava.

Havia um consenso geral quanto à necessidade de manter a cooperação internacional para lidar com o problema dos refugiados, mas havia desentendimentos fundamentais quanto aos objetivos que essa cooperação deveria atingir. Os países do bloco de leste recriminavam a forma como, segundo eles, a OIR era instrumentalizada pelos países do bloco ocidental. Os Estados Unidos, por seu lado, mostravam-se cada vez mais desiludidos, pois financiavam perto de dois terços dos fundos de uma organização cujo custo de funcionamento era superior ao orçamento operacional global das Nações Unidas (ACNUR, 2000, p.18-19).

O endurecimento da Guerra Fria nos anos seguintes marcariam as relações internacionais e as constantes crises políticas do período produziriam novos fluxos de refugiados, deixando evidente que não se tratava de uma problemática temporária ou estritamente gerada como consequência das guerras mundiais.

No interior da ONU diversos atores propõe a criação de uma nova organização para lidar com a questão dos refugiados, com destaque para a atuação CICV. Os países da Europa Ocidental, os maiores receptores de refugiados naquele momento, defendiam a formação de uma agência forte, independente permanente e polivalente, incentivando a cooperação internacional como forma de administrar estes movimentos migratórios. Buscavam a formação de um comissariado capaz de angariar fundos e de redistribuí-los para os programas de assistência aos refugiados. Já o posicionamento dos EUA, que procuravam implementar uma política para refugiados independente¹⁴ (Moreira, 2010), era por um organismo bem definido, com objetivos limitados e temporário, que requeresse pouco financiamento e que não pudesse desempenhar operações de emergência, ficando, assim, privado da assistência da Assembleia Geral da ONU e do direito de angariar financiamentos voluntários (ACNUR, 2000). A URSS e seus estados

¹⁴ Através do Comitê Intergovernamental para Migrações Europeias (CIME).

satélites, por sua vez, boicotavam muitas das negociações, pois não tinham interesse na formação de tal agência dedicada aos refugiados, que eram em sua maioria dissidentes de seu regime político.

Apesar dos posicionamentos divergentes de seus membros, em dezembro de 1950 a Assembleia Geral da ONU aprova a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), para atuar por um período de três anos a partir de 1951. Tratava-se de um órgão subsidiário à Assembleia Geral, cujo estatuto destacava a necessidade de um trabalho de caráter apolítico, humanitário e social. No entanto, em razão das tensões destacadas, pouco pôde ser feito neste sentido. Embora fosse importante marcar essa posição, para a possibilidade de uma atuação autônoma desse organismo, “tratou-se desde o início de algo um tanto ilusório, invocado sobre tudo para atenuar os graves efeitos da bipolarização no início dos anos 50 e para evitar uma total paralisia das Nações Unidas na resolução dos problemas dos refugiados da época” (ACNUR, 2000, p.22).

As funções dessa do ACNUR foram instituídas como as de “proteger internacionalmente os refugiados e buscar soluções permanentes para sua problemática, auxiliando os governos, após sua aprovação, a facilitar o repatriamento voluntário ou a integração local dessas pessoas em novas comunidades” (Moreira, 2006, p.56). Neste momento inicial de sua atuação, a organização possuía um número restrito de funcionários e parceiros, contando apenas com um pequeno orçamento da Assembleia Geral da ONU e um fundo de emergência. Embora pudesse angariar contribuições voluntárias, estas eram sujeitas à aprovação prévia da referida assembleia.

O ACNUR, desde o início, sofria de um financiamento inadequado. Cada projeto de auxílio a refugiados tinha de ser financiado através de contribuições voluntárias, principalmente dos Estados. Não dispunha de recursos para implementar um programa de repatriamento, como o desenvolvido pela ANUAR, ou um programa de reinstalação, como o empreendido pela OIR. Mais exatamente, pretendiam que proporcionasse proteção internacional e procurasse soluções permanentes apenas com um magro orçamento. Tal como afirmou o primeiro Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Gerrit Jan van Heuven Goedhart, corria-se o risco do seu comissariado ficar reduzido a “administrar o sofrimento” (ACNUR, 2000, p.24).

Fundamental neste momento foram as parcerias com organizações voluntárias e beneficentes. Sendo que o primeiro valor substancial colocado à disposição do ACNUR para a implementação de seus projetos advinha da Fundação Ford, em 1952. Tal

financiamento foi obtido partir de negociações mediadas por influentes ONGs (ACNUR, 2000; Moreira, 2006), tendo sido utilizado em um projeto piloto de integração local de refugiados europeus.

Como destaca Moreira (2012), o regime de direitos humanos da ONU neste período previa a possibilidade de os refugiados buscarem asilo, mas não a obrigação dos Estados em concedê-lo. Assim, a concessão de refúgio configurava-se como ato soberano dos Estados (e não como um direito do solicitante), intrinsecamente relacionado com o controle territorial destes. Muitas limitações funcionais e de autoridade do ACNUR neste momento, ocorrem como reflexo deste posicionamento. Tanto os EUA, quanto os países do bloco europeu ocidental buscaram criar uma organização internacional que não pudesse interferir em suas políticas internas, ou que lhes impusesse obrigações financeiras para com a causa.

Em meados dos anos 50 esta situação de pouco financiamento e autonomia começa a se transformar. Tendo anteriormente se recusado a contribuir financeiramente com ACNUR, os EUA aceitam contribuir com o United Nations Refugees Fund (UNREF), criado em 1954 para o desenvolvimento de projetos na Alemanha, Áustria, Grécia e Itália. Do mesmo modo, a oposição inicial feita pela URSS se torna mais branda. E em 1957 o Comitê Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) cria um Comitê Executivo do ACNUR, responsável por aprovar programas de assistência.

Paralelamente às tramitações para a criação do ACNUR, discutia-se no âmbito das Nações Unidas sobre a instituição de um estatuto que melhor determinasse a condição de refugiado. No ano de 1951 em Genebra, durante a Conferência dos Plenipotenciários da ONU¹⁵, é assinada a “Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados”, que define “refugiado” como aquela pessoa que

¹⁵“O Alto Comissário para Refugiados, Van Heuven Goedhart, assim como um representante do Conselho da Europa, participaram das deliberações da Conferência, embora sem direito a voto. A Organização Internacional do Trabalho e a OIR foram representadas, igualmente sem direito a voto. Além disso, representantes de diversas ONGs estavam presentes como observadores, dentre as quais, vale destacar a Cáritas Internationalis e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha” (ACNUR, 1996, apud Moreira, 2006, p. 60).

(...) em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse terror, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, [1951] 1996).

Nota-se que a problemática era percebida como temporária e gerada especificamente em razão da Segunda Guerra. Essa “reserva temporal” criava, consequentemente, uma “reserva geográfica”: somente pessoas de nacionalidades europeias poderiam ser reconhecidas como refugiados, pois somente estas teriam sido deslocadas diretamente em razão do referido conflito. Tais limitações refletiam as preocupações dos Estados signatários, tendo em vista as obrigações legais que uma definição ampla, baseada no conceito de receio fundado de perseguição, impunha.

A Convenção de 1951 estabelecia ainda os direitos e deveres do refugiado, bem como os motivos para a cessação, perda ou exclusão de tal condição. Estipulando padrões internacionais de tratamento dos refugiados, o documento “estabelece os princípios que promovem e salvaguardam os direitos dos refugiados em matéria de emprego, educação, residência, liberdade de circulação, acesso aos tribunais, naturalização e, acima de tudo, de segurança contra o regresso a um país onde possam ser vítimas de perseguição” (ACNUR, 2000, p.22). Postula também os princípios que os Estados devem respeitar em relação aos refugiados já reconhecidos e às pessoas que se encontram na situação de solicitantes de refúgio, como os princípios do *non refoulement* e da não sanção por entrada irregular no território do Estado de acolhida. No entanto, um direito ao refúgio não estava presente na Convenção de 1951, mantendo o princípio da soberania nacional nesta questão.

Ainda na década de 50, o ACNUR enfrenta seu primeiro desafio. Na Hungria um confronto entre a população que se revoltava com o regime comunista vindo da URSS e as tropas governamentais soviéticas, resulta no deslocamento de aproximadamente 200 mil húngaros para a Áustria e Iugoslávia (ambos signatários da convenção de 1951), que solicitam a assistência do ACNUR.

Ao longo de 1956-57, o ACNUR levou a cabo uma grande operação de assistência, cuidando dos refugiados húngaros na Áustria e na Iugoslávia, apoiando-os na sua reinstalação em 35 países por todo o mundo e no repatriamento voluntário de alguns para a Hungria. (...) Esta operação marcou o início da transformação do ACNUR enquanto pequeno órgão das Nações Unidas ocupado com casos residuais de refugiados da Segunda Guerra Mundial para uma organização muito maior e com responsabilidades mais vastas. O ACNUR iria sair de uma crise - que se tornou numa das referências importantes da Guerra Fria - muito fortalecido e com o seu prestígio internacional consideravelmente reforçado (ACNUR, 2000, p.27).

A partir da década de 60 o foco destas questões desloca-se da Europa para África e Ásia, onde muitos países passavam por processos de descolonização, resultando em um novo fluxo de grupos refugiados.

No continente africano a guerra da Argélia é precursora destes conflitos de libertação nacional. “O papel do ACNUR na assistência aos refugiados argelinos em Marrocos e na Tunísia, e no apoio ao seu repatriamento no fim da guerra, marcaram o início de um envolvimento muito mais vasto em África” (ACNUR, 2000, p.39). Já o deslocamento de ruandeses, que se refugiavam em territórios onde a possibilidade de perseguição ainda era grande, traz ao ACNUR a necessidade de se realizar mais incisivamente o reassentamento como solução durável, uma vez que a integração local e o repatriamento não eram viáveis neste caso.

O ACNUR já realizava algumas intervenções no continente asiático desde os anos 50, quando auxiliou refugiados chineses em Hong Kong. No início dos anos 70, com novos fluxos de deslocados decorrentes dos processos de independência da Malásia, Filipinas, Indonésia e, principalmente, com a formação da Índia e do Paquistão enquanto dois países separados, a agência da ONU volta a atuar na região.

A definição jurídica clássica de refugiado da Convenção de 1951, no entanto, não se aplicava a estas novas populações desterritorializadas, o que levou a sua reformulação através de um instrumento internacional independente, porém relacionado à Convenção de 1951: o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados em 1967. Este suprime a reserva temporal da definição anterior, através da retirada dos termos “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” (Andrade, 1996). Outra inovação do Protocolo era a possibilidade de que Estados que nunca haviam ratificado a Convenção de 1951 pudessem adotá-lo, a exemplo dos EUA, e a ênfase na obrigação dos Estados-parte em colaborar com o trabalho do ACNUR.

Neste período ocorre ainda a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), em 1969, experiência regional responsável por elaborar a definição conhecida como “ampliada”, segundo a qual é considerado refugiado

“(…) qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar de residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora de seu país de origem ou de nacionalidade” (Moreira, 2006, p.92)

A Convenção da OUA enfatizava também a responsabilidade estatal em conceder o refúgio, enquanto os instrumentos anteriores enfocavam o direito do indivíduo de buscá-lo. A avaliação da situação do solicitante de refúgio não mais se daria, a partir de então, apenas em relação ao caso individual, mas passaria a ser feita primeiramente em relação ao grupo deslocado, considerando também o contexto sociopolítico do país de origem. Outro ponto importante da Convenção da OUA foi que esta reforçava o princípio da “repartição de encargos”, isto é, se um Estado não possui condições de continuar acolhendo refugiados em seu território, outros países devem cooperar, disponibilizando-se para recebê-los.

Nas décadas de 1970 e 1980, seguem os conflitos na África e na Ásia em razão dos movimentos de independência e de conflitos gerados pela Guerra Fria. Somam-se a esses eventos o deslocamento de aproximadamente dois milhões de pessoas devido à eclosão de conflitos armados e à implantação de regimes ditatoriais na América Latina. Do mesmo modo que os refugiados africanos e asiáticos, os deslocados latino-americanos não se enquadravam na definição estipulada pela Convenção de 1951. Nesse sentido, em 1981 o ACNUR realiza o Colóquio México para que pudesse ser discutido o problema dos refugiados nessa região e a possibilidade de criação de um instrumento regional de proteção que melhor se aplicasse à situação local. Pouco depois, em 1984, é promulgada a Declaração de Cartagena, destacando que

(…) a definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é a que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados pessoas que tenham fugido de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, [1984] 2010, p.76).

Fortemente influenciada pela Convenção da OUA, a Declaração de Cartagena também amplia a definição de refúgio ao acrescentar a situações de “violação massiva e generalizada dos direitos humanos” pelos motivos especificados, como possível causa de uma situação de refúgio. Torna-se o marco da proteção internacional aos refugiados na América Latina, mesmo tendo o caráter de um instrumento de recomendação e não de um estatuto jurídico.

Diante de crises concomitantes em países localizados em continentes diversos, o ACNUR teve de se expandir, ampliando o número de funcionários, orçamento e esfera de ação. Ao mesmo tempo, a agência passou a contar cada vez mais com auxílio de outras organizações internacionais e de ONGs (Moreira, 2006).

Nos anos de 1990, terminada a Guerra Fria, a expectativa da “comunidade internacional” embrenhada neste aparato institucional e normativo que se forma desde o início do século XX para lidar com a problemática do refúgio, era a de que os movimentos de populações classificadas como refugiadas diminuíssem. Porém, a intensificação de conflitos étnico-raciais e religiosos e o aumento da pobreza em vários países mantêm um grande número de pessoas em situação de refúgio. Em contexto de recessão econômica, cada vez mais estas passam a ser encaradas como um encargo econômico e social, o que leva muitos Estados a adotarem políticas restritivas e de controle em relação àquelas pessoas que ingressavam em seu território. Em 1992 a população refugiada no mundo chegava a 18.306.400 (Moreira, 2006) pessoas, mas a partir de 1993 esse total decresce em função da implementação mais incisiva do programa de repatriamento e de reassentamento por parte do ACNUR.

Embora tivesse sido estabelecido para um mandato temporário, o ACNUR permanece ainda hoje como o órgão da ONU responsável por implementar as chamadas “soluções duráveis” da ONU, não só para refugiados, mas também para refugiados e outros migrantes forçados: o repatriamento, o reassentamento e a integração local.

Segundo seu relatório de tendências globais do refúgio no mundo, referente ao ano de 2011, estes somam atualmente 10.404.800 pessoas e as solicitações de refúgio ainda pendentes chegam a quase 900.000 casos. Desta população, 4/5 vivem em países em desenvolvimento, sendo que mais da metade vive em áreas urbanas. As repatriações voluntárias foram maiores que as dos anos de 2010 e 2009, mas ainda são muito

menores do que as da década de 90. As situações prolongadas de refúgio¹⁶ já representam mais da metade dos casos. Quanto aos reassentamentos, mais de 60.000 casos foram submetidos pelo ACNUR¹⁷.

1.2 A problemática do refúgio no contexto brasileiro.

Apesar de seu grande envolvimento na Liga das Nações, o Brasil não participou dos primeiros movimentos de definição e institucionalização do refúgio, no período entre guerras, “tanto pelo período limitado de participação como membro da Liga, quanto pela dinâmica de sua política interna” (Andrade, 2005). Para Hamid (2012), a política migratória brasileira no período deve ser entendida a partir dos pressupostos que a moldavam desde o século XIX: metas de povoamento do território, composição de mão-de-obra e formação da identidade nacional, que privilegiavam a entrada no país de famílias de agricultores de origem europeia, identificados como mais “assimiláveis” à cultura nacional e marcadas por ideias de branqueamento e melhoramento da raça.

O Estado brasileiro no período estabelecia severas restrições à entrada de estrangeiros, controlando também a formação de enquistamentos étnicos.

O controle da entrada de certos grupos indesejáveis ou mesmo de refugiados ou apátridas estaria, ainda, expresso através 1) da proibição da vinda de deficientes físicos e mentais, ciganos, prostitutas e doentes; 2) na prerrogativa do Estado de limitar e suspender a qualquer tempo a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens; e 3) na condicionalidade de concessão de vistos a apátridas (temporários ou permanentes) mediante a apresentação de declaração oficial de que poderão regressar em qualquer época ao país onde têm residido, além de um conjunto de documentos requeridos aos imigrantes comuns (passaporte, atestado de saúde e de boa conduta etc.), o que de fato dificultava a entrada de qualquer pessoa fora de tais condições (Hamid, 2012, p. 87-88).

Marca esse posicionamento o veto às solicitações de acolhida de refugiados assírios e judeus pelo governo brasileiro neste período. No primeiro caso, se tratava de um grupo católico que não teve sua cidadania reconhecida quando da criação do estado iraquiano. A solicitação foi feita pela ANUAR, com o respaldo de uma empresa colonizadora britânica que planejava reassentá-los em uma área relativamente deserta do estado do Paraná, povoando a região e gerando mão-de-obra para a agricultura. O

¹⁶ É considerada situação prolongada de refúgio aquela que ultrapassa cinco anos de permanência no exílio. Tais informações podem ser obtidas em www.acnur.org, acesso em 18 de agosto de 2012

¹⁷ Dados obtidos em www.unhcr.org/4fd6f87f9.html, acesso em 18 de agosto de 2012.

governo Vargas inicialmente não se opôs a esse projeto, no entanto, reações nacionalistas na imprensa, nos meios intelectuais e políticos do país e a repercussão da crise econômica da década de 1930 (Lesser, 2001), exigiram mudanças a sua política. Diante da pressão dos nacionalistas que ocorriam justamente no crítico período de votação da Nova Constituição, na qual se estabelecia cotas para a entrada de estrangeiros, o Itamaraty passa a empregar termos que apontariam para esta mudança de percepção em relação aos assírios: de ‘imigrantes assírios’ a ‘imigração de refugiados do Iraque’ ou ‘refugiados assírios do Iraque’, uma vez que se colocava como pró-imigrante, mas contra refugiados (Hamid, 2012; Lesser, 2001).

Este ideário eugenista, assimilacionista e de povoamento da política migratória brasileira, também não apoiou a vinda de refugiados judeus para o país. Quando da realização da Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933, a posição assumida pelo Itamaraty foi a de que o Brasil nenhum interesse tinha em aderir a uma convenção aplicada a refugiados russos, armênios e semelhantes (Hamid, 2012) e que “os estrangeiros que procurarem o Brasil, não sendo indesejáveis, terão o tratamento que a nossa hospitalidade concede e o gozo dos direitos que as nossas leis lhes atribuem. Não poderão ser submetidos a regime especial, como estabelece a Convenção” (Andrade, 1996, p.75).

Somente quando convocado pelos EUA para a Conferência de Evian em 1938, o governo brasileiro se viu dividido entre seguir o empreendimento humanitário norte americano, estreitando a aliança com o país e marcando a imagem do Brasil no cenário internacional como uma nação liberal, e os objetivos da lei migratória local, orientada contra a entrada de judeus e apátridas. “O Brasil tentaria conciliar tais objetivos contrários, possibilitando a recepção dos refugiados apenas na medida em que completassem a cota por nacionalidade e que constituíssem mão-de-obra para a agricultura” (Hamid, 2012, p.91).

Ao final da Segunda Guerra Mundial, grupos vindos da Europa Oriental foram reassentados no país, no entanto, a legislação brasileira não os reconheceu como refugiados, mas com o status de imigrantes comuns (Andrade, 2002). Com o início do governo de Eurico Gaspar Dutra, em 1946, inicia-se um período de abertura da política migratória brasileira. “Não obstante a discussão em torno das regras de seleção e de suas restrições, o Brasil começou a receber refugiados em maio de 1947, nas bases do acordo com o CIR” (Moreira, 2012, p.82). Foram acolhidos bálticos, poloneses, russos, ucranianos, iugoslavos, tchecos, alemães, austríacos, armênios e búlgaros. A acolhida

destes grupos, porém, foi realizada consonância com interesses econômicos e políticos do país, que seguiam atrelados ao projeto de construção da nação. O delegado brasileiro no Comitê Especial da ONU destacava que

(...) esta experiência levava à busca de elementos assimiláveis à formação étnica, econômica e social brasileira, o que significava que ‘não se queria reincidir no erro de admitir, por exemplo, japoneses, que mostraram ser inassimiláveis, sem falar de outros inconvenientes os quais não há a necessidade de recordar’. No mesmo tom asseverou ‘nós queremos de preferência (plutôt) reforçar nossa ascendência europeia, após uma escolha tão rigorosa quanto possível’. (...) o delegado brasileiro já reiterava que, como condição geral, ao Brasil só deveriam se dirigir, de forma espontânea ou organizada, imigrantes que fossem agricultores, técnicos ou trabalhadores qualificados (Andrade, 2005, p.73)

Através de acordos firmados primeiro com o CIR e depois com a CPOIR, estabeleceu-se que o governo brasileiro teria o total direito de selecionar os refugiados a serem acolhidos e se responsabilizaria pela recepção, assistência e recolocamento profissional destes. Já os custos com o transporte e o financiamento dessa assistência seriam de responsabilidade das referidas agências internacionais. A partir destes acordos, chegam ao Brasil até 1952 aproximadamente 129 mil refugiados do leste europeu principalmente (Andrade, 2005; Hamid, 2012).

A delegação brasileira na ONU participou da conferência internacional em que foi discutida a elaboração da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, votando a favor desta. Neste ano o Brasil ainda é escolhido pelo ECOSOC como membro do Comitê Consultivo do ACNUR. E em 1957 torna-se membro do Comitê Executivo (EXCOM) da agência, posição que ocupa até os dias de hoje.

No ano de 1954 o país recebe cerca de 40 mil refugiados europeus (Moreira, 2007), perseguidos pelo regime comunista. Neste momento,

O processo de integração local dos refugiados era viabilizado por meio de instituições estatais (hospedarias de imigrantes), encarregadas de lhes prover acomodação, alimentação, tratamento médico e transporte interno. A recepção dos refugiados também contava com o apoio das organizações internacionais, que auxiliavam com transporte marítimo e financiamento das despesas iniciais dos refugiados europeus no país. O Estado brasileiro se valeu, nessa medida, da relação estabelecida com as organizações internacionais, para propiciar a vinda desses estrangeiros (Moreira, 2012, p.95).

A atuação estatal se fazia notar marcadamente no decurso de processos legislativos sobre adesão aos tratados internacionais. Apesar de o Ministério das

Relações Exteriores colocar-se a favor da defesa e da admissão de refugiados no país, outros setores estatais e parcelas da opinião pública ainda eram resistentes a essa política. Desse modo, a Convenção de 1951 só é ratificada pelo parlamento brasileiro em 1960, sendo o Brasil o primeiro país do cone sul a fazê-lo (Baeninger, 2005). No entanto, sua reserva temporal e geográfica é mantida. “O Brasil havia preferido, naquele momento, conceder aos perseguidos não europeus a condição jurídica de *asilado*, objeto de uma consolidada prática consuetudinária latino-americana e de vários tratados regionais” (Andrade, 2002, p. 168).

O golpe militar de 1964 traz grandes transformações para o cenário político brasileiro, que afetaram diretamente sua política internacional, uma vez que a noção de preservação da segurança nacional e um ideário anticomunismo passam a marcar as políticas migratórias do país. Com o Decreto-Lei n. 941/69 torna-se possível expulsar do território nacional aqueles estrangeiros que se entendesse como tendo realizados atos que atentassem contra a ordem política e social, a moralidade e tranquilidade pública, a economia popular, contra a segurança nacional, ou cujos atos os tornassem perigosos aos interesses nacionais (Moreira, 2012).

O ingresso de refugiados no país passava a ser orientado da seguinte forma:

O problema da admissão de refugiados no Brasil tem aspectos diretamente ligados aos interesses de segurança nacional. Qualquer iniciativa que vise a acolher número significativo de populações refugiadas deverá levar em conta:- a necessidade de rigorosa seleção no sentido de evitar a entrada no país de elementos desajustados ou elementos integrantes de grupos terroristas; - os inconvenientes que poderão advir com a abertura de exceções, tendo em vista a tendência conhecida de indicar-se o Brasil, por suas condições geofísicas e raciais, como país ideal para acolher as massas de populações refugiadas existentes no mundo; - o interesse da política externa brasileira em manter equidistância em relação aos conflitos localizados em outros continentes, particularmente àqueles que podem repercutir no âmbito interno (Arquivo Nacional, Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, 1972 apud Moreira, 2012, p.100).

Como destacado no subcapítulo anterior, desde a década de 60 um novo fluxo de refugiados de países da África e Ásia havia surgido. A ampliação da definição da categoria refugiado não interessava ao governo brasileiro, que destacava o peso econômico financeiro que as obrigações em relação aos chamados “novos refugiados” acarretariam (Moreira, 2012). Assim, somente em 1972 o Brasil promulga o Protocolo sobre o Estatuto do Refugiado de 1967 da ONU, porém, ainda mantendo a reserva geográfica. Ao grande fluxo de pessoas vindas de países da América Latina neste

período, como chilenos, argentinos, uruguaios e bolivianos, foram concedidos vistos de turista possibilitando a permanência no país por 90 dias (Almeida, 2001). Enquanto isso aguardavam para serem transferidos a outros países, pois “(...) o governo não desejava de ter em seu território latino-americanos com a mesma coloração política daqueles que ele mesmo perseguia, optou por reassentar todos os que aqui chegassem em busca de proteção (Andrade, 2002, p. 168).

O problema naquela época não era bem da “reserva geográfica”. Ocorre que no Brasil também vivíamos um período de ditadura e os refugiados, o tipo de pessoa que aqui buscavam refúgio, eram considerados tão subversivos quanto eles diziam que subversivos eram os brasileiros que procuravam o refúgio em outros países¹⁸.

Justamente devido a essa instabilidade política pela qual passava a América Latina, é instalado um escritório do ACNUR no Rio de Janeiro em 1977. Sua função era a de reassentar particularmente os sul-americanos que chegavam ao país (Andrade, 1996). Em 1979, durante o mandato do presidente Costa e Silva, o governo decide acolher 150 vietnamitas (boat people), resgatados por navios brasileiros, sem, no entanto reconhecer-lhes a condição de refugiado. Também lhes foram concedidos vistos temporários de moradia no Brasil, o que legalizava sua situação jurídica e permitia que pudessem trabalhar legalmente no país (Moreira, 2005). No mesmo ano um grupo de refugiados cubanos é acolhido pela Comissão de Justiça e Paz de São Paulo. Tais eventos sinalizavam um princípio de abertura na política brasileira para refugiados.

Ainda na década de 70, o problema dos novos fluxos de refugiados passa a envolver não só os governos estatais e organizações internacionais, mas também as instituições civis locais. É nesse momento que a CASP inicia seu atendimento aos refugiados, contando com a parceria do ACNUR, mas sem o reconhecimento do governo ditatorial brasileiro.

A parceria entre os atores não estatais (organização internacional e instituições religiosas da sociedade civil) constituiu-se com a finalidade de prestar assistência e prover proteção aos refugiados sul-americanos situados no país, que não tinham o estatuto reconhecido pelo governo brasileiro. As relações dessas instituições com o governo brasileiro enfrentavam divergências quanto à situação jurídica dos refugiados, mas, ao mesmo tempo, eram vistas como úteis para gerir o problema internamente, atendendo a interesses recíprocos (Moreira, 2012, p. 128).

¹⁸ Trecho da entrevista concedida por Dr. Cândido Feliciano da Ponte Neto, diretor da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro em 1970 e responsável pelo Projeto de Atendimento a Refugiados em parceria com o ACNUR. Disponível em SPRANDEL e MILESI (2003).

Com o início da redemocratização na década de 80, algumas mudanças começam a surgir no posicionamento do governo brasileiro em relação ao acolhimento de populações não europeias como refugiados. No ano de 1980 é promulgado o Estatuto do Estrangeiro, que, apesar de sua natureza restritiva, abria a opção da concessão do asilo político (Moreira, 2012). Neste contexto um grupo de cubanos, fugitivos do regime comunista de Fidel Castro, é instalado no estado do Paraná, a pedido do governo do Peru (onde o grupo estava primeiramente refugiado) e do ACNUR.

Em 1982, ainda sob o governo Costa e Silva, a presença do ACNUR passa a ser oficialmente aceita no país. O que significava admitir também, em algum nível, a presença de refugiados no território nacional. Sua sede foi instalada no Rio de Janeiro, tendo sua atuação voltada basicamente para o reassentamento de refugiados latino-americanos, dada a reserva geográfica ainda vigente.

Tanto os cubanos quanto os vietnamitas acolhidos neste período fugiam de países governados por regimes socialistas, o que coadunava com os interesses brasileiros no período, orientados pela lógica bipolar da Guerra Fria. Apesar de receberem residência permanente no país, estes grupos não pretendiam ficar no Brasil devido a dificuldades econômicas e de integração. O governo brasileiro toma parte no processo de integração local destas pessoas, atuando de forma conjunta com instituições religiosas e com o ACNUR. “Aqui jazia o embrião do que seria chamado de estrutura tripartite na prestação de assistência, unindo órgãos do Estado, instituições da sociedade civil e organização internacional, em prol dos refugiados” (Moreira, 2012, p.182).

Neste momento o ACNUR inicia um diálogo com o governo brasileiro, no qual busca a suspensão da reserva geográfica.

Na primeira tentativa de levantamento dessa reserva, em 1986, o Brasil recebeu 50 famílias de refugiados iranianos que professavam a fé Bahá'í e que por essa razão sofriam limitação de seus direitos naquele país. Era o primeiro grupo de refugiados não europeus que foi recebido de forma ilimitada no Brasil, numa forte demonstração de que a reserva geográfica não poderia mais continuar valendo (Barreto, 2010, p. 18).

Em 1989 o escritório do ACNUR é transferido para Brasília, estreitando o relacionamento entre a agência internacional e o governo do então presidente José Sarney. É quando, enfim, revoga-se a referida reserva, por meio do Decreto nº 98.602, aderindo à definição “ampliada” de refugiado da OUA e às recomendações da Declaração de Cartagena. Neste momento o Brasil começa a abandonar sua posição de

país gerador e de trânsito de refugiados perante a comunidade internacional, para adotar uma posição de possível receptor destes.

A abertura democrática da política do país significou também uma maior abertura em relação às políticas vindas da ONU. Nesse sentido, é a partir dos anos de 1990 que, com a consolidação desse processo de democratização, a gestão brasileira das populações refugiadas em seu território torna-se bastante particular em relação ao contexto regional e mesmo mundial. “A situação de pouca demanda persistiu até o final de 1992, quando começam a ingressar intensamente no Brasil refugiados de Angola, da República democrática do Congo (ex-Zaire), da Libéria e da ex-Iugoslávia” (Barreto, 2010, p.18). Em 1993 o número de refugiados acolhidos no país passa de 322 para 1042 e no ano seguinte começa a se configurar o Centro de Acolhida para Refugiados pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo. Em 1997, sob o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, o Brasil torna-se o primeiro país em âmbito regional a promulgar uma legislação específica à questão do refúgio, sobretudo por pressão de representantes da sociedade civil, como a Cáritas e o IMDH.

A ampliação da definição e recepção de refugiados, assim como o estreitamento das relações entre entidades da sociedade civil, Estado brasileiro e ACNUR, já ocorriam desde os últimos anos do período ditatorial, como foi destacado. Porém, “foi durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, após amplas discussões e a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que estes aspectos se institucionalizariam” (Hamid, 2012, p.100). Cria-se não só uma legislação, mas também um organismo responsável por tratar da questão do refúgio no país – o CONARE.

Segundo a Lei Federal nº 9.474/97,

“Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III – devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (BRASIL, Lei n.9.474/97 Título I, Capítulo I, Seção I, Artigo 1).

É também esta legislação que estabelece a formação de um órgão deliberativo responsável pela análise e julgamento dos pedidos de refúgio, composto por representantes dos ministérios da justiça, trabalho, relações exteriores, saúde, educação

e esporte, do departamento de Polícia Federal e de um órgão representante da sociedade civil – no momento de realização da pesquisa, a CASP. Ao ACNUR é permitido participar das reuniões do CONARE, com voz, mas sem direito a voto. A Lei 9474/97 prevê ainda o reassentamento como solução durável, levando em agosto de 1999 à consolidação do Programa Nacional de Reassentamento Solidário, novamente em parceria com o ACNUR e com representantes da sociedade civil.

A lei Brasileira para refugiados é sempre destacada pela literatura jurídica especializada como uma legislação vanguardista, “um aparato normativo caracterizado por ser um dos mais modernos do mundo” (CONARE, 2007, p.13). Redigida em parceria com representantes do ACNUR e da sociedade civil, é considerada pela própria ONU como uma das mais abrangente, e generosa (Barreto, 2010). Sua principal marca, inspirada na Declaração de Cartagena, está no fato de considerar os contextos de grave e generalizada violação de direitos humanos como uma motivação válida para o reconhecimento de casos de refúgio. Isto significa que não somente por uma perseguição individual, direta e já iniciada, mas também pelo contexto sociopolítico de um país, uma pessoa ou um grupo pode ter sua condição de refugiado reconhecida pelo governo brasileiro.

A aprovação da Lei 9.474/97 representou um marco histórico na legislação de proteção aos direitos humanos e o compromisso do Brasil com o tema e a causa dos refugiados. Sua aprovação foi fruto da soma dos esforços e do trabalho conjunto do ACNUR e da sociedade civil organizada representada por um conjunto de mais de 40 entidades. Aspectos que se destacam no citado diploma legal são, entre outros, a ampliação do conceito de refugiado, que passou a incluir as vítimas de violação grave e generalizada dos direitos humanos; a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) – órgão colegiado responsável por analisar e declarar a condição de refugiado –; a concessão de documento de trabalho e a abertura à implementação de políticas públicas para a integração dos refugiados. A Lei 9.474/97, além de ser um avanço na internalização do Direito Internacional dos Refugiados, possibilitou também o amadurecimento do debate sobre a importância da garantia de Direitos Humanos aos Refugiados¹⁹.

¹⁹ Trechos retirados da publicação: “Refugiados e Direitos Humanos” do IMDH. Disponível em <http://www.migrante.org.br/IMDH/>

No entanto, apesar de todo o seu caráter humanitário, dois pontos destacaram-se, a partir do trabalho etnográfico realizado na CASP, em relação à aplicação desta lei e a seus efeitos práticos. O primeiro é que a existência desta legislação não implica necessariamente que os solicitantes estejam sendo reconhecidos tendo em consideração o contexto de seu país de origem. A situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em um país deve ser reconhecida, antes, pela “comunidade internacional”, para que o Brasil possa então considerá-la em sua avaliação sobre um caso de refúgio, o que envolve toda uma trama de relações políticas internacionais, que vão além da questão específica do refúgio.

O Brasil usou essa... Chamam de “O Espírito de Cartagena”, na lei. Então, pela lei brasileira é reconhecido como refugiado tanto a pessoa que tem fundado temor de perseguição pelas cinco razões [especificadas na Convenção de 1951], mas também a pessoa que foge de um conflito no seu país. Este inciso que fala sobre a questão do conflito num país que passa por um contexto de “grave e generalizada violação de direitos humanos” é pouquíssimo aplicado na prática. Por questão política. Não se aplica. É óbvio [que no caso] da Somália é essa a razão, o fundamento [do temor]. Até da Síria²⁰. Mas na prática quando o CONARE vai decidir, sempre usa o outro inciso da lei. Por uma questão interna, política, eles dizem que precisa existir o reconhecimento da comunidade internacional de que aquele país enfrenta um contexto de violação generalizada dos direitos humanos. E isso quase nunca existe... O Brasil mesmo demorou muito para dizer que a situação na Síria era séria! Então é difícil você conseguir esse reconhecimento da comunidade internacional. O que quer que isso signifique também. (Vivian, advogada)

De modo geral, com base em qualquer um dos incisos da lei 9474/97, o número de refugiados reconhecidos no Brasil é sempre muito baixo. No primeiro semestre de 2012 foram reconhecidas 12 solicitações de refúgio, enquanto 62 foram negadas (com base nos cadastros de São Paulo), o que representa uma porcentagem de 16% de casos reconhecidos.

²⁰ A advogada se refere ao conflito interno em andamento na Síria, muitas vezes referida como Revolta Síria ou ainda Revolução Síria, que começou como uma série de grandes protestos populares em 26 de janeiro de 2011 e progrediu para uma revolta armada em 15 de março de 2011, influenciada por outros protestos simultâneos na região. Já em relação ao caso somali, trata-se da declaração feita pela ONU de situação de fome generalizada em três regiões ao sul do país, em razão da maior seca dos últimos 60 anos na região. Ambos os incidentes geraram um grande número de solicitações de refúgio de pessoas vindas destes dois países no ano de 2012.

O Brasil só tem 4.000 e poucos refugiados. Pode parecer muito, mas não é não. Os EUA para você ter uma ideia, concedem cerca de 80.000 refúgios por ano. Por ano! O Brasil tem 4.000 refugiados ao todo, ao longo de sua história! (...) E os EUA não adotam o sistema de refúgio da ONU. Eles têm uma lei própria. Eles não estão dentro do estatuto de 1951. O Brasil concede muito pouco refúgio. São muito poucos casos que conseguem realmente ser reconhecidos como refugiados. (Andréia, advogada)

O segundo ponto que gostaria de ressaltar é que uma lei humanitária não tem como efeito necessário uma estrutura assistencial de acolhida aos refugiados esteja no mesmo patamar “humanitário”. No Brasil essa estrutura assistencial é mantida principalmente pelas parcerias organizadas pela sociedade civil, não existindo um trabalho mais efetivo enquanto política pública, por exemplo, como muitas vezes foi-me dito no CAR. Em muito de seus trabalhos publicados, irmã Rosita Milesi²¹, por exemplo, procura destacar que ainda que pese a importância da Constituição Federal e da Lei 9.474/97 no suporte legal para a efetivação dos direitos dos refugiados no país, “no que se refere à implementação de políticas públicas para refugiados ou o acesso destes às já existentes, o Poder Público permanece, ainda, bastante distante. Facilmente delega à sociedade civil a efetivação da tarefa, abstendo-se de trazer para si o cumprimento desta responsabilidade” (Milesi, 2006, p.2).

A lei brasileira [para refugiados] é uma lei reconhecida no mundo. Dizem que é a melhor, a lei melhor organizada, mais humanitária... Ainda falta muito. Porque é bonito falar “ah a gente te recebe porque tem a lei”, mas e a parte social, a parte de assistência a essa pessoa? Você vê a luta todo dia aí por abrigo! (Cristina)

Mas se, por um lado, a lei brasileira de refúgio falha em propiciar um processo de reconhecimento mais abrangente, justo e humano como se propõe, o que ela produz como efeito de sua aplicação, uma vez que é sempre reiterada como exemplar e colocada em destaque na literatura especializada sobre a temática? James Ferguson (2007) em sua etnografia sobre a implantação de um projeto de desenvolvimento em Lesoto destaca que apesar deste *efeito de falha* característico das grandes intervenções

²¹ Rosita Milesi é advogada e irmã missionária da Congregação Scalabriana. É uma das fundadoras do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e também diretora do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM). Uma das maiores referências acadêmicas sobre a temática do refúgio no Brasil e também na militância pelos direitos dos refugiados.

de organizações que produzem *efeitos de estado*²² (chamados *statelike effects*, em inglês), estas produziram ainda *efeitos colaterais*, que precisam ser considerados na análise desses casos. No contexto de Lesoto, analisado pelo autor, a intervenção de programas de desenvolvimento criou uma estrutura burocratizada de governo, já no caso da lei de refúgio brasileira o que se produz é a visibilidade do Brasil no cenário internacional como um país vanguardista no tratamento de sujeitos refugiados.

Um exemplo deste *efeito colateral* está no fato de, durante a reunião realizada na Cidade do México em comemoração aos 20 anos da Declaração de Cartagena em 2004, ter sido elaborado o Plano de Ação do México, cujo principal estatuto tratava do Programa Regional de Reassentamento Solidário proposto pelo governo brasileiro.

A iniciativa brasileira rendeu frutos ao possibilitar maior aproximação com a agência da ONU, que elogiou o tratamento dado aos refugiados no país em termos de legislação e de acolhida, além de reconhecer o papel de líder regional na América do Sul. Vale lembrar que o Alto Comissário para os Refugiados visitou pessoalmente o Brasil em 2005. Em outra ocasião, o representante também teceu elogios ao país, em função da adoção do programa de reassentamento e especialmente pelo processo célere adotado para apreciação de pedidos em caráter de urgência (Moreira, 2012, p.282).

O Plano foi adotado por vinte países da América Latina e consolidou a posição do Brasil como líder regional no que se refere às políticas para populações refugiadas. Sem toda a exaltação da lei 9474/97, dificilmente o Brasil alcançaria essa posição de destaque e de tomador de decisões, já que em termos quantitativos, por exemplo, ele é um dos países em âmbito regional que menos possui refugiados em seu território.

Como destaca Luiz Paulo Teles Barreto (presidente do CONARE até o ano de 2012) em seu discurso em comemoração ao Dia Mundial do Refugiado,

(...) uma legislação ampla, aberta e benéfica, oferece possibilidade de fácil integração e permite ao Brasil condições de se portar no cenário internacional com dignidade. Quer dizer, somos um país que, de fato, recebemos bem e apoiamos os estrangeiros. E isso é comum? Isso está acontecendo hoje no mundo? (Barreto, 2006, p. 43).

A posição brasileira como liderança no cenário latino-americano no que se refere a políticas para refugiados, portanto, pode ser compreendida como um *efeito colateral*

²² Isto é, como mecanismos que produzem “o Estado” não como coisa (it), mas como efeito de práticas cotidianas, representações discursivas e múltiplas modalidades de relações de poder (Sharma e Gupta, 2006).

(e um *efeito de estado*) da sua lei de refúgio. A lei 9474/97, mais do que ampliar o acolhimento a estas pessoas no Brasil, tem contribuído para produzir e manter a referida “dignidade” do país no cenário internacional.

Na primeira década dos anos 2000, como destaca Moreira (2012), observou-se uma continuidade na política imigratória brasileira adotada no período anterior, com a manutenção do tratamento do tema dos refugiados como parte do tema mais amplo dos direitos humanos.

Os fatores que nortearam essa posição estatal tinham caráter externo e interno e se conjugavam com a articulação com atores não estatais (instituições da sociedade civil e ACNUR). A política referente aos refugiados atendia a interesses governamentais de política externa voltados para a cooperação internacional, especialmente as coalizões Sul-Sul, a defesa dos direitos humanos e a atuação frente às organizações internacionais, em especial a ONU (Moreira, 2012 p.282).

Em 2004, em razão do Programa Regional de Reassentamento Solidário, a ACNUR reabre seu escritório em Brasília²³, para oferecer programas de capacitação de pessoal para atender aos refugiados que viriam a ser reassentados. O país emerge não só econômica e politicamente no cenário internacional, “a nova posição ocupada pelo Brasil também se relacionava ao objetivo de inserir o país como global player, com maior participação nas decisões multilaterais” (Moreira, 2012, p.282-283).

No momento em que foi desenvolvida esta pesquisa, um fenômeno marcante em relação ao tratamento da problemática do refúgio no Brasil, e que gerou impactos significantes no cotidiano do CAR, foi a chegada de um grande número de imigrantes haitianos ao país. Em 12 de janeiro de 2010 aconteceu no Haiti um terremoto que deixou seu território devastado. A ONU, então, enviou ao país missões de ajuda humanitária, lideradas pelo governo brasileiro, o que criou um elo entre os dois países que tem resultado na imigração maciça de haitianos para o Brasil desde então²⁴.

Inicialmente esses sujeitos foram recebidos como refugiados. No entanto, eles não se enquadravam nas razões jurídicas aceitas pelo Brasil para reconhecer um caso de refúgio. Não se enquadravam em nenhuma categoria de “fundado temor de perseguição” instituída pela Convenção de 1951. Além disso, declarar que o Haiti

²³Este havia sido desativado em 1999, devido a limitações orçamentárias da organização em escala mundial (CONARE, 2007). Nesse período o Brasil é atendido pelo escritório regional da agência, localizado em Buenos Aires.

²⁴ Sobre essa problemática ver THOMAZ (2010), (2011a) e (2011b).

passava por uma “situação de grave e generalizada violação de direitos humanos”, como acrescenta a lei brasileira ao reconhecimento das motivações e situações causadoras de refúgio, era declarar também que as missões de paz comandadas pelo Brasil em alguma medida não estavam sendo eficazes. Os haitianos somente poderiam ser reconhecidos como “refugiados econômicos” ou “refugiados ambientais”, status jurídicos reconhecidos pelo ACNUR, mas não pela lei brasileira. A saída encontrada pelo governo brasileiro, então, foi conceder um “visto humanitário” e posteriormente a concessão em massa de vistos de permanência no Brasil a estas pessoas.

O visto humanitário acabou sendo uma saída do Brasil pra tratar com a questão dos haitianos. Porque o Brasil tem uma atuação muito forte lá, comandando a missão de paz no Haiti. Então, tem essa contra prestação de receber os cidadãos daquele país. Ao mesmo tempo, na minha opinião, [se] existe uma missão de paz, o Brasil não poderia reconhecer que lá existe um contexto de generalizada violação dos direitos humanos. Não poderia considerar como refugiado. Então eles tiveram uma saída diplomática que é conceder o visto humanitário. Criaram essa figura do visto humanitário pra mesmo assim ajudar estas pessoas. (Vivian)

Isto impulsionou ainda mais a vinda dos haitianos para o país no ano de 2012 e no anterior. Apenas para o período de janeiro a abril de 2012, o número atendimentos já estava em torno de 400, só para os casos de haitianos²⁵. Apesar de não serem casos legais de refúgio, inicialmente eles também eram atendidos pela CASP, mas a demanda era muito maior do que esta podia atender. Em um dia de atendimento recorde 50 haitianos passaram pelo escritório.

Enquanto espera para ser atendida Joana, colombiana, veio conversar com Seu Francisco. Pergunta se faltam muitas pessoas para serem atendidas. Ele fala para ela “dar uma olhada” no caderno de controle em que ele vai anotando o nome, nacionalidade e o setor dos atendimentos ao longo do dia. Ela olha e, surpresa, comenta “nossa o Haiti inteiro está aqui! Acho que lá mesmo não tem mais ninguém”. (Diário de Campo)

²⁵ De janeiro a junho o número de solicitações de refúgio feitas por haitianos no CAR foi de 583.

Malike está discutindo com as assistentes sociais. Não entende porque solicitação de documentos feita pelos haitianos é mais rápida que a dos demais solicitantes de refúgio. Elas explicam que é “coisa lá de Brasília”. Pergunto a Seu Francisco se chegaram muitos haitianos essa semana. “Vixe! Um monte”. Conta que eles vêm para trabalhar na construção civil. Geralmente têm uma formação boa na área e encontram emprego rapidamente. “Aí eles vem pedir documento. Eles têm um visto humanitário, por causa do terremoto. Em uns quatro meses já recebem até a permanência”. Pergunto quanto tempo os outros refugiados levam pra ter essa “permanência”. “Ah... aí são quatro anos”. (Diário de Campo)

Por falta de estrutura para o atendimento, não só devido ao grande número de haitianos, mas também pelo aumento no número de solicitantes de diversas outras nacionalidades, o atendimento aos haitianos foi, em meados de maio de 2012, transferido para a Pastoral do Migrante. No entanto, isto não impediu que a CASP continuasse atendendo aqueles que já tinham dado entrada em seu pedido de “visto humanitário” no CAR e já estavam cadastrados em seu sistema.

O atendimento dos haitianos no CAR, no entanto, tem gerado uma série de conflitos com os solicitantes de refúgio, pois os haitianos estariam “eliminando burocracias”.

O período provisório deles está menor. Eles já chegam direto na Polícia Federal, já falam que são haitianos. Eles não precisariam nem passar pela Cáritas. Acabam passando por uma situação de administração e assistência, mas também não precisariam passar. (Andréia)

Eles já estão quatro anos além dos refugiados. Os refugiados são reconhecidos como refugiados, ficam quatro anos, até poderem se tornar permanentes. E pode existir algum caso de um haitiano que está vindo para cá porque está realmente sendo perseguido por uma questão política. Eles têm também algumas disputas, alguns conflitos políticos. Pode existir. Poderia ser tratado com refugiado. [Mas] hoje em dia isso não chega a ser analisado, porque ele já recebe o visto humanitário e pronto. (Vivian)

As motivações da vinda, portanto, acabam ficando em segundo plano. O “visto humanitário”, a partir do recorte que cria para categorizar estes sujeitos, cria também certa invisibilidade sobre estas motivações para o pedido de refúgio. Quando conversando com um rapaz haitiano perguntei se ele tinha vindo em razão do terremoto, ele me respondeu que não: “vim porque vou ganhar muito dinheiro na Copa, vai ter muito trabalho”. Estes comentários, de que eles vêm pra trabalhar no Brasil, não são

raros no CAR, mas são dimensões que a partir da análise do status jurídico apenas, não têm como serem apreendidas. E se administrativamente e assistencialmente esta diferença de status jurídico gera uma série de transformações, tanto no trabalho do CAR, como no cotidiano em geral destas pessoas no Brasil – pelo maior número de atendimentos, pelos conflitos com os outros refugiados que não aceitam esta “eliminação de burocracias” somente para os haitianos, pelos conflitos com os próprios haitianos que perdem os auxílios da CASP quando se tornam “permanentes” no país –, no nível da “sociedade local” em geral, essa diferenciação de status não parece existir.

Hoje, 20 de junho, é o Dia Mundial do Refugiado. Fomos ao SESC-Carmo, parceiro da CASP nos programas de assistência e integração, participar de um evento de conscientização sobre data. Tratava-se de uma exposição de fotos e apresentações musicais, cuja temática era “Haiti: a arte de produzir vida no cotidiano”. (Diário de Campo)

Para a “sociedade local”, os haitianos não são vistos em uma categoria diferente daquela do “estrangeiro” genérico, podendo assim ser tema de uma exposição no Dia Mundial do Refugiado, mesmo sem serem legalmente classificados como tal.

Na primeira década dos anos 2000 a temática dos refugiados passou ainda a ser tratada em outros níveis estatais, através da constituição de novos comitês, no plano tanto estadual e municipal. Nota-se ainda o envolvimento de novos atores nesta temática, a exemplo das universidades e da ampliação da rede de proteção aos refugiados, agregando novas instituições da sociedade civil.

Para Moreira (2012), no entanto, em que pesem o envolvimento cada vez maior dos mais diferentes atores estatais e não estatais após a institucionalização e normatização da problemática do refúgio no país, não são observadas grandes mudanças legislativas neste período. “Especialmente regras que pudessem auxiliar na implementação da política relativa aos refugiados e, sobretudo, na área da integração local” (Moreira, 2012, p.287). Essas são atualmente as maiores demandas das organizações civis organizadas em prol da causa dos refugiados, muito presentes no cotidiano do CAR. Um dos efeitos desta condição é que, como será apresentado nos próximos capítulos, apesar da existência de uma lei que se apresenta como vanguardista, a gestão desta população no Brasil se realiza em um dispositivo conservador, no qual poucos refugiados são de fato reconhecidos e assistidos pelo aparato estatal brasileiro.

1.3 A Cáritas e os Refugiados.

A *Cáritas Internationalis* é uma ONG da igreja católica presente em 200 países e territórios, ramificada em outras instituições localizadas, denominadas Cáritas Nacionais. Sediada no Vaticano, possui ainda escritórios nos EUA e em Genebra, responsáveis por representá-la na ONU.

Quando em 1948, depois dos fortes terremotos que abalaram regiões do Japão, a igreja católica buscou criar um fundo para socorrer as vítimas de catástrofe naturais, esta sentiu a necessidade de criar para tal tarefa um organismo responsável por captar e distribuir esses recursos. Em 1950, então, institui-se oficialmente²⁶, a *Cáritas Internationalis* responsável por este trabalho de captação e distribuição de recursos a nível internacional, destinados às populações vítimas de catástrofes em todo o mundo.

Atualmente, mesmo sendo em si uma organização, ela é composta por uma confederação global de 165 organizações católicas membro, trabalhando em emergências humanitárias e em projetos de desenvolvimento internacional.

Inspirada pela fé cristã e pelos valores gospel, nós trabalhamos com os pobres, os vulneráveis e os excluídos, sem olhar para raça ou religião. Nossa grande força é a diversidade de nossos membros, que varia de pequenos grupos de voluntários, até algumas das maiores organizações humanitárias e de desenvolvimento do mundo (...). Através do alcance incomparável da Igreja Católica, somos capazes de reunir conhecimentos locais no nível das organizações de base, com a combinação da experiência e dos recursos de uma rede global.²⁷

Mais especificamente, tais membros são organismos nacionais de caridade ou grupos destas, que trabalham com o apoio de sua respectiva igreja. Podem também ser uma instituição de caridade internacional reconhecida pelo Vaticano, dedicada à “promoção humana” e ao “desenvolvimento”. Apesar de muitos de seus membros operarem sob o nome Cáritas, alguns são conhecidos por outras denominações como o Catholic Relief Services nos Estados Unidos, a Catholic Agency For Overseas Development (CAFOD) na Inglaterra e País de Gales, o Secours Catholique na França, a Cordaid na Holanda e a Trocaire na Irlanda.

²⁶ Não oficialmente, sua origem remonta ao século XIX (JUBILUT, 2005), como uma pequena organização na Alemanha.

²⁷ Trecho extraído do manual “We are Caritas”, disponível em www3.caritas.org/upload/eng/english-online1.pdf, acesso em 14 de novembro de 2012.

A rede *Cáritas Internationalis* está subdividida em sete regiões: América Latina e Caribe, África, Europa, Oceania, Ásia, América do Norte e a chamada MONA - Oriente Médio e Norte da África. Sua principal forma de atuação é através de parcerias com organismos nacionais e internacionais, com enfoque na questão da “defesa dos direitos humanos, em uma perspectiva ecumênica”²⁸. Desde 1967 tal organização tem o status de observadora do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC).

Em 1955, durante o 36º Congresso Eucarístico Internacional, iniciou-se um estudo para fundar a Cáritas Brasileira, que é criada no ano seguinte. ONG reconhecida pelo governo brasileiro como entidade de utilidade pública federal, também é um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e do Setor Pastoral Social. Conta atualmente com 176 entidades-membro espalhadas pelo país e atua em 12 regionais: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Norte II (Amapá e Pará), Maranhão, Piauí, Ceará, Nordeste II (Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte) e Nordeste III (Bahia e Sergipe).

Em seu surgimento, a Cáritas Nacional brasileira atendia às camadas mais pobres da população, através da distribuição dos mantimentos doados por organizações europeias.

Com o término do programa de alimentos e com o passar dos anos, a Cáritas Brasileira foi redimensionando sua prática no que diz respeito à sua metodologia de trabalho e prioridades de ação. Aos poucos, foi passando de um trabalho simplesmente assistencial para um trabalho articulado com as demais pastorais sociais e com o movimento popular, dando ênfase à construção e à conquista da cidadania através de relações democráticas e políticas sociais públicas. (Corrales, 2007, p. 85)

Diferentemente de outras pastorais sociais, no entanto, a Cáritas Brasileira não tem um público assistido específico. “Sua missão é estar atenta às necessidades dos seres humanos e organizar formas de solidariedade em favor de todos que vivem em emergência social (...) e passa pela conquista de políticas sociais realmente favoráveis a todas as pessoas” (Cáritas Brasileira, 1994, p.13). Trabalhando em colaboração e parceria como outras pastorais, movimentos e organizações sociais, através de assembleias de nível nacional, a Cáritas Brasileira define e realiza suas linhas de ação permanente – o serviço da solidariedade, a animação pastoral social, a formação de agentes – além de outras intervenções que respondem a problemáticas conjunturais,

²⁸ Informação obtida em caritas.org, acesso em 7 de agosto de 2012.

como o apoio a projetos alternativos comunitários, o desenvolvimentos de programas junto a crianças e adolescentes e a participação em organizações populares (Cáritas Brasileira, 1994).

Atualmente, sua forma de atuação tem se dado através do que denomina “solidariedade pela vida”:

A Cáritas atua na defesa dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável solidário na perspectiva de políticas públicas, com uma mística ecumênica. Seus agentes trabalham junto aos excluídos e excluídas, muitas vezes em parceria com outras instituições e movimentos sociais ²⁹.

A Cáritas regional de São Paulo é um organismo da Arquidiocese de São Paulo, fundada em 1968. Ela atua, principalmente, em quatro frentes específicas: políticas públicas; ações emergenciais; ações de organização das comunidades; trabalho, renda e economia popular solidária (Jubilut, 2005). Está dividida em seis núcleos regionais: Belém, Brasilândia, Ipiranga, Lapa, Santana e Sé (onde está localizado o Centro de Acolhida para refugiados).

QUEM SOMOS
A Cáritas Arquidiocesana de São Paulo foi fundada em 4 de abril de 1968. É um organismo da Arquidiocese de São Paulo encarregado de exercer a caridade em nome da Igreja. Tem estatuto próprio na forma de uma associação civil de direito privado e sem fins lucrativos. Atua através de sua sede, de seis Núcleos Regionais, bem como das Paróquias da Arquidiocese de São Paulo.

MISSÃO
Ser o braço estendido da Igreja Arquidiocesana de São Paulo no serviço de sensibilização, animação, articulação e promoção da caridade e refletir com a sociedade sobre oportunidades de ações transformadoras que lhe propiciem maior justiça.

VISÃO
Comprometimento com a solicitude da Igreja Arquidiocesana de São Paulo na construção fraterna do Bem Comum.

VALORES

Fé e Moral Cristã	Referência fundamental ao Evangelho de Cristo, que inspira o comprometimento social entre as pessoas.
Caridade	Virtude de caráter social fundamental, que move o sentimento de urgência de se estabelecer uma relação de justiça entre as pessoas.
Fraternidade	Realidade espiritual que suscita o sentido e valor ao empenho intrínseco da pessoa em desejar dar uma destinação universal aos bens da natureza em benefício do bem comum.
Solicitude Social	Gesto sensível e acolhedor em favor de outra pessoa, com predisposição naturalmente amável para servi-la, reconhecendo e respeitando a eminente dignidade desta outra.
Diálogo	Disponibilidade cordial para explicitar o próprio conhecimento e experiência e para acolher a realidade de terceiros, visando perceber demandas alheias à própria realidade.
Testemunho	Carisma específico que espelha a fé e a esperança no coração materno da Igreja e no rosto misericordioso do Deus de amor, de bondade e de ternura.

Figura 1: Folder de divulgação do trabalho da CASP. Coletado em campo pela pesquisadora.

²⁹ Informações obtidas em caritas.org.br, acesso em 7 de agosto de 2012.

A ação pastoral junto aos refugiados no Brasil tem seu início nos anos 70 com o pedido do Vicariato da Solidariedade do Chile, dirigido ao então arcebispo do Rio de Janeiro, Dom Eugênio de Araújo Sales, de que recebesse refugiados políticos chilenos em sua arquidiocese.

E uma das primeiras ações do Cardeal depois de encarregar a Cáritas de ‘organizar, de fato, um serviço de atendimento a refugiados latino-americanos’, foi, intervir, junto às autoridades militares da época, dando-lhes ciência desta ação da igreja, pela vida e segurança dos ‘refugiados’ que fugiam das perseguições dos regimes ditatoriais da época. (Milesi, 2007).

Além da CARJ, em 1977 a Comissão Justiça e Paz junto ao grupo Clamor, criado para denunciar violações aos direitos humanos nos países sul-americanos, passa a atuar pela causa dos refugiados na região.

O Centro de Acolhida para Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo foi fundado oficialmente somente em 1999, tendo como tarefa “assistir, orientar e auxiliar a população refugiada a recomeçar suas vidas e resgatar sua dignidade” (Jubilut, 2005, p.96).

Projeto do Santo Padre, João Paulo II, neste ano da Caridade, em preparação ao grande Jubileu do ano de 2000, que visa despertar a solidariedade e obras de misericórdia em favor dos refugiados nas comunidades da Arquidiocese de São Paulo, o Centro de Acolhida para Refugiados foi aprovado e recomendado pelo Pontifício Concílio COR UNUM (...). A CÁRITAS Arquidiocesana de São Paulo, em nome da Arquidiocese, há mais de 20 anos vem atendendo milhares de Refugiados que buscam asilo no Brasil, protegidos pelas Nações Unidas/ACNUR, e acolhidos pelo governo através do CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, do qual a CÁRITAS faz parte, porque é ela que na sua sede, recebe, atende e encaminha todos os Refugiados com seus programas de proteção, assistência e integração local. (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, 1999).

No entanto, assim como no Rio de Janeiro, o trabalho da Arquidiocese de São Paulo na acolhida à população refugiada já acontecia desde meados da década de 70 quando o então bispo de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns, passou a acolher nas dependências da arquidiocese refugiados latino-americanos perseguidos por regimes ditatoriais em seus países de origem.

Sem o reconhecimento do governo brasileiro durante o período ditatorial, o ACNUR entendia que a parceria com a Cáritas Brasileira auxiliaria o trabalho de assistência aos refugiados no país. Em 1976 representantes da agência da ONU e de entidades da igreja católica se reuniram para debater um projeto de assistência. No ano

seguinte a CASP é instituída com parceira operacional do ACNUR, recebendo fundos para assistir os solicitantes de refúgio no Brasil.

Desde sua instalação no Brasil em 1977, como um escritório *ad hoc*, portanto, o ACNUR atuou através do apoio da CARJ e CASP e da Comissão Pontifícia Justiça e Paz, mediante convênio específico, dentro de seus três programas de ação: proteção, assistência e integração local do refugiado (Barbosa e Hora, 2007). Com a redemocratização do país e com a promulgação da Constituição de 1988 a proteção aos refugiados entra na agenda política nacional e o trabalho de acolhida e assistência a esta população concentra-se cada vez mais no âmbito das Cáritas Arquidiocesanas.

Atualmente, a CASP atua como “agência implementadora” dos programas do ACNUR no país. Condição também assumida por outras 500 ONGs em todo o mundo, entre elas 17 Cáritas Nacionais (Jubilut, 2005).

1.4 A “estrutura tripartite” como um aparato transnacional de governo de populações refugiadas.

Leão (2003), dentre outros autores que tratam da problemática do refúgio no Brasil, identifica uma “estrutura tripartite” no tocante ao acolhimento e assistência a essas pessoas no país, formada pelo ACNUR, CONARE e por ONGs como a Cáritas. Contudo, as formas de atuação destas organizações se dariam de modo diferenciado. Ao ACNUR caberia principalmente prover assistência financeira, repassando subsídios às Cáritas Arquidiocesanas, além de financiar o programa de reassentamentos. Já o governo brasileiro, representado pelo CONARE, teria sua atuação voltada para medidas de proteção, uma vez que delega sobre reconhecer ou não o status de refugiado de um solicitante. O trabalho da Cáritas é apontado pelo autor como o mais abrangente, envolvendo além da assistência e da proteção, o trabalho de integração dos refugiados na sociedade local.

De modo semelhante, a partir da perspectiva que acompanhei etnografando o trabalho dos funcionários do CAR, essa rede de acolhida, assistência, administração, controle das populações refugiadas no Brasil aparece perpassando três esferas organizacionais principais – ACNUR, governo brasileiro e “sociedade civil organizada” – extremamente inter-relacionadas entre si, mas que atuam com peso e alcance diferenciados quanto ao que é resolvido ou administrado em cada esfera de atuação institucional específica.

No entanto, diferentemente de uma suposta verticalidade, em que o Estado seria uma entidade fixa e centralizadora, localizada entre uma esfera internacional e a sociedade civil local, procurei analisar a forma de operação destas agências a partir da ideia de um *mecanismo transnacional de governo*, que permitiria ver órgãos governamentais, organismos multilaterais e organizações não governamentais como contemporâneos e operando no mesmo nível, através de um aparato de *governamentalidade* (Ferguson, 2006). Assim, as relações entre estas organizações conformariam uma malha transnacional de *entes técnico-burocráticos* (Vianna, 2010) interconectados:

Pensar em tais organizações como entes técnico-burocráticos não significa afirmar a sua uniformidade enquanto estruturas essencialmente burocráticas – como em geral se imagina uma repartição pública, por exemplo –, mas apenas reconhecer que no estabelecimento das relações com outros atores (ONGs, órgãos governamentais ou agências multilaterais), organizações necessariamente mobilizam saberes técnico-burocráticos, mesmo que em graus variáveis. Desta forma, evita-se fixar o caleidoscópio das organizações, sempre móvel, e enfatiza-se o caráter relacional, do qual depende a atuação das organizações, e os saberes que elas mobilizam a fim de estabelecerem tais relações (Vianna, 2010, p.92).

Não se trata, no entanto, de tomar estas organizações como atores com a coerência, agência e autonomia que o termo *ente*, por exemplo, poderia presumir. O que procurei compreender foi como estas instituições em suas inter-relações criam um *efeito estrutural* (Mitchell, 2006), ou seja, como são produzidas como entidades aparentemente separadas e independentes pelos mecanismos de poder que nelas atuam. O próprio Estado, assim, aparece como um *efeito estrutural* desse tipo: não como uma estrutura de fato, mas como um poderoso efeito de práticas que fazem estruturas aparentarem existir como entidades³⁰.

³⁰ Seguindo a tese foucaultiana de que, em meados do século XVIII, a *população* emergia como um novo sujeito e o *governo* como uma nova técnica de direção de conduta, Mitchell (2006) argumenta que o relacionamento entre métodos de disciplina e de governo e sua estabilização em formas como a de “Estado” residiriam no fato de que, ao mesmo tempo em que relações de poder se tornam internas, pelos mesmos métodos elas também tomam a aparência de estruturas externas. Segundo o autor, este “efeito bidimensional” é o que faria surgir a aparência de um mundo binário: indivíduo x aparato; prática x instituição; social x estrutura; Sociedade x Estado.

1.4.1 A agência multilateral da ONU: o ACNUR.

Segundo Jubilut (2005), a cooperação entre a CASP e o ACNUR para promover assistência aos refugiados é fruto de uma dupla tradição. “Por parte da Igreja Católica a tradição de se ocupar da questão dos excluídos, entre os quais a população refugiada, e por parte do ACNUR a tradição de buscar organizações locais para serem suas agências implementadoras” (Jubilut, 2005, p. 97). Os principais objetivos desta agência, são os de providenciar a proteção aos refugiados e promover a implementação do que determina como soluções duráveis: repatriamento, integração local e reassentamento.

Para realizar tais objetivos o ACNUR atua diretamente em situações caracterizadas pela agência como emergenciais, tais como territórios em guerras civis ou regiões em que ocorreram desastres naturais. Nas situações consideradas como não emergenciais, em alguns territórios de recepção de refugiados, por exemplo, a atuação é feita por meio de trabalhos de cooperação com as agências e governos locais, recorrendo principalmente à cooperação com ONGs que estejam mais próximas da realidade local (Jubilut, 2005). Essas se tornam suas agências implementadoras, que por meio da coordenação e do financiamento do ACNUR vão desenvolver seus três programas, já enunciados acima – proteção, assistência e integração.

No cotidiano dos atendimentos aos refugiados e solicitantes de refúgio no CAR a atuação do ACNUR é pouco perceptível. Onde mais se nota sua “presença” é nos cartazes, posters e quadros de campanhas da agência que decoram todo o escritório. Sua ação acaba sendo indireta, através dos financiamentos para os projetos: a assistência humanitária do ACNUR chega aos refugiados e solicitantes através do auxílio para transporte, para a compra de remédios, das cestas básicas, pela manutenção dos programas de saúde mental e de proteção. No entanto, aos refugiados e solicitantes em si só é possível apreender a atuação da CASP, que é quem realiza diretamente o trabalho de assistência a partir do financiamento externo.

No que se refere aos funcionários, porém, o relacionamento com o ACNUR é sempre apontado como muito bom e próximo, constituindo uma dimensão importante para o trabalho que é realizado no CAR. Segundo as advogadas, por exemplo, o ACNUR não só é a agência que paga seus salários, mas é quem faz todo o seu treinamento para o atendimento e mantém ainda um estreito contato para o esclarecimento de dúvidas sobre este atendimento e na elaboração dos pareceres de cada caso de pedido de refúgio.

Apesar de umas das funções definidas do ACNUR ser a de coordenar os projetos desenvolvidos pelas agências implementadoras, a relação acaba sendo próxima daquela que é estabelecida com os parceiros da sociedade civil. Isto se deve, principalmente, a certa consonância entre os valores que guiam o trabalho dos funcionários do CAR e aqueles estabelecidos pelo ACNUR em sua atuação: ambos estão ligados principalmente à noção de que o trabalho realizado deve ser humanitário. O caráter de parceria se estabelece por estarem em um mesmo regime de valores.

Em seu pronunciamento em comemoração ao dia mundial do refugiado do ano de 2008, o então Alto Comissário das Nações Unidas para o Refúgio, Antônio Guterres, propõe que entendamos melhor as causas do deslocamento, ou seja, a razão dos da incapacidade dos Estados em proporcionar segurança (física, material e jurídica) a seus cidadãos. O trabalho do ACNUR, afirma, estaria focado na proteção dos direitos e bem estar dos refugiados e também em assegurar o acesso à segurança, à assistência humanitária, ao apoio em longo prazo e em soluções duradouras para que estes sujeitos possam reconstruir suas vidas. Ele encerra seu pronunciamento dizendo que “garantir que os refugiados obtenham a proteção que merecem é uma causa nobre porque os direitos dos refugiados são direitos humanos – direitos que pertencem a todos nós”. Já Luiz Vazeze (2005), representante do ACNUR no Brasil, destaca no seu artigo “Migrações forçadas e crises humanitárias”, a necessidade de se manter o “espírito de Cartagena”, pois cada vez mais os conflitos estariam sendo marcados por graves e generalizadas violações dos direitos humanos e os seres humanos estariam se tornando não só alvo, mas recurso de guerra.

É possível notar na fala destes dois representantes do ACNUR como o trabalho da agência partilha da noção segundo a qual o trabalho desta deve atuar na recuperação dos direitos dos refugiados enquanto seres humanos, perspectiva que informa não só o trabalho da CASP enquanto agência implementadora do ACNUR, mas as organizações da “sociedade civil organizada” pela causa do refúgio de modo geral, conformando um dos pontos fundamentais no referido regime de valores dessas organizações.

1.4.2 O aparato estatal: a Polícia Federal e o CONARE.

A gestão realizada em âmbito estatal se dá, principalmente, em duas instituições: na Polícia Federal e no CONARE³¹. Em relação a ambas, a relação entre os funcionários e estas organizações é bastante diferente da que é estabelecida com o ACNUR. Nos regimes de valores que estão em jogo na relação entre essas agências não está mais marcado o “humanitarismo”, mas principalmente as noções de “segurança nacional” e de “administração”.

Na CASP o relacionamento com a Polícia Federal é sempre apontado como instável, tendo períodos de maior ou menor cooperação entre as instituições:

Tem fases em que a gente faz reuniões com eles, aproxima muito a relação. Fica fácil. A gente liga, eles respondem, resolvem. Tem fases que não. E tem muita Polícia Federal também no interior, que não conhece a gente e agora começam a receber solicitantes de refúgio e refugiados. Não sabem o que fazer, porque é um fato novo lá. E aí é um pouco difícil esse contato. Quando a gente liga [dizem] “Que é? Uma ONG querendo me dar ordens?”. E depois com o tempo, como a gente acaba ajudando, aí eles entendem que a gente não está querendo nada mais do que as funções, as obrigações deles. Acaba melhorando com o tempo. Mas com a Polícia Federal é um pouco complicado. (Vivian)

Nos meses em que realizei o trabalho de campo no CAR a relação estava conturbada devido aos cancelamentos, sem aviso prévio, de muitas entrevistas para solicitação de refúgio já agendadas e de denúncias sobre pessoas que estariam ficando retidas por semanas nos aeroportos, em uma área restrita denominada pelos funcionários como “conector”. Nesta as pessoas não teriam acesso à alimentação e condições de higiene adequadas ao longo período que ali estavam permanecendo. Os comentários eram de que no “conector” só existiriam cadeiras com braços e que as pessoas que ali ficavam retidas dormiam muitas vezes no chão. Um “posto humanizado” instalado no aeroporto seria o responsável por verificar tais situações, mas teriam perdido suas credenciais para entrar no “conector” e as tentativas da CASP de intermediar situação não foram “bem vistas”.

³¹ Outras organizações estatais envolvidas são o Conselho Nacional de Imigração (CNIG), o Ministério da Justiça propriamente dito e, em São Paulo, o Comitê Estadual para Refugiados.

Porque a gente não pode se meter de uma forma direta. Porque não é a nossa função. A função da Cáritas é, chegou aqui dentro do escritório, a gente presta o auxílio. Se a pessoa está presa no aeroporto, a Polícia Federal está fazendo um serviço de investigação sobre aquela pessoa. Se a gente fica insistindo com a Polícia Federal de que tem que retirar ele de lá, a gente cria um atrito direto com ela. (Andréia)

Em casos assim é preciso saber manter a relação “diplomaticamente”, diz a coordenadora do CAR, para que cada um possa realizar suas respectivas funções.

A Polícia Federal tem o seu eixo na segurança pública. Então todo estrangeiro – imigrante ou refugiado – é supostamente uma pessoa que pode ferir a segurança nacional. Então eles tomam muitos cuidados. E esse excessivo cuidado, muitas vezes deixa alguém, que é solicitante de refúgio, lá na Polícia Federal esperando eles fazerem uma investigação que pode ser demorada. Eles ficam lá às vezes por um tempo muito longo, até que eles liberem. A gente tem tido um bom relacionamento. Só que eles alegam isso, “Olha, é questão de segurança. Eu não posso deixar qualquer pessoa entrar”. E a gente acha isso ruim, porque a gente gostaria que eles fossem mais ágeis e aqueles que não estão ferindo a segurança nacional, que eles liberassem com mais rapidez. (...) Eles trabalham da maneira deles, alegando a segurança nacional. E nós preservamos os direitos humanos dos solicitantes de refúgio. (Cristina)

Já em relação ao CONARE, o relacionamento é apontado como “profissional”, “administrativo” ou “burocrático”. Segundo Ramos (2011), sua criação teria vindo preencher o vazio administrativo em relação à questão do refúgio no Brasil.

A nossa relação com eles é basicamente administrativa. O contato que eu tive com o pessoal do CONARE foi superprodutivo. Foi bem administrativo mesmo, mas foi superpositivo. (...) A gente tem aí uma boa comunicação de forma geral. Com o ministério da justiça, que é um órgão a que nós estamos de certa forma subordinados, é a mesma questão administrativa do CONARE. Que é um órgão específico do ministério da justiça. (Andréia)

O que a gente precisa eles dão apoio. Cada um dentro da sua estrutura (...). Só que tem um número limite de funcionários. Então às vezes uma coisa que você precisa de urgência não sai na hora. Mas são coisas burocráticas. (Cristina)

Também para os refugiados e solicitantes de refúgio a relação é muito burocratizada e gera constantes conflitos. “Práticas burocráticas são mecanismos cruciais pelos quais o efeito deslocador do Estado é produzido e reproduzido” (Sharma e Gupta, 2006, p.17), isto é, práticas nas quais o aparato estatal é reificado como algo externo e superior às práticas cotidianas dos sujeitos. “Brasília” ou a “Federal” se apresentam como algo distante do cotidiano dos solicitantes de refúgio e dos refugiados, mas que ao mesmo tempo definem sua legalidade ou não no país, através da garantia da documentação. Sempre é muito complicado, para os solicitantes principalmente, entenderem que quem autoriza a emissão de seus documentos não é a CASP, com quem estão lidando cotidianamente, mas sim o CONARE, cujo único contato direto com essas pessoas se dá através dos advogados que fazem a entrevista que irá compor o parecer sobre o seu caso.

Nesta semana o advogado do CONARE está no CAR realizando as entrevistas para o parecer sobre o caso de alguns solicitantes de refúgio. Samir não compareceu no horário em que tinha sido agendado. Depois que uma das assistentes sociais ligou para o rapaz insistindo que ele viesse à CASP com urgência, ele resolveu vir ao escritório. Seu Francisco pede que ele aguarde, pois vão encaixá-lo em um outro horário. Samir, no entanto, diz que precisa ir embora, pois tem que trabalhar. “Deixa meu nome aí, venho depois”, fala para Seu Francisco, que explica que o “depois” vai acabar sendo daqui a dois meses, quando o advogado do CONARE voltar ao CAR. Samir espera por um tempo, mas depois decide ir embora. (Diário de Campo)

Ter que resolver uma questão com o CONARE, e mesmo com o ACNUR, é geralmente visto como um problema, pois implica em demora nos atendimentos ou na resolução de alguma outra atividade cotidiana. Solucionar alguma demanda fora da esfera do CAR implica, deste modo, em certa falta de visibilidade do percurso todo do processo, não só para os refugiados, mas muitas vezes para os próprios funcionários.

1.4.3 A atuação da Sociedade Civil: as parcerias e convênios.

Uma grande especificidade no caso brasileiro de governo das populações refugiadas em seu território é a presença marcante do que denominam “sociedade civil”, no que se refere ao processo de acolhida e atendimento aos refugiados e solicitantes de refúgio. A atuação marcante da sociedade civil nestas questões é, por exemplo, um

ponto de inflexão da bibliografia especializada sobre a temática do refúgio no Brasil como foi dito anteriormente.

Destacam-se os trabalhos realizados pelas Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Manaus e pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos, que compõem centros de atendimento a estas pessoas, como o CAR. Porém, existe toda uma rede de parcerias com albergues, associações, ONGs, sem a qual estes centros de atendimento não conseguiriam manter todo o trabalho de assistência que procuram oferecer. Isto é muito evidente no caso de São Paulo, na CASP, que possui uma estrutura de escritório, auxiliando os refugiados com assuntos burocráticos e assistenciais, mas não possui, por exemplo, uma estrutura de albergamento ou que ofereça alimentação. Para isto contam com as parcerias.

*A gente é parceiro. Eles nos consideram parceiros e a gente os considera parceiros. (...) A gente tem muitas vezes uns encontros anuais. Cada um promove seu encontro. A gente vive se encontrando por aí. Então é um bom relacionamento sim. **Tem que ser.** Se não a gente não consegue trabalhar. (Cristina)*

As organizações parceiras constituem uma rede muito ampla, que vai desde institutos de pesquisa, cooperativas e associações comunitárias, até empresas e agências internacionais.

No Brasil, a Cáritas, que se dedica, habitualmente, a atender situações emergenciais, foi protagonista na solidariedade a refugiados. Entretanto, a grande descoberta que estruturou o trabalho da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo foi que tal motivação não é propriedade da Igreja, mas pode ser garimpada em toda a sociedade civil. (Santos, 2003, 136).

Dentro do setor de integração do CAR, por exemplo, muito pouco poderia ser realizado sem as parcerias com o chamado “sistema S” – SESC, SESI, SENAI, SENAC – para capacitação profissional e educacional dos refugiados. Da mesma forma, a assistência com moradia, que já é um dos pontos apontados tanto pelas assistentes como pelos refugiados como mais problemático, estaria ainda mais debilitado sem os albergues parceiros da sociedade civil.

O estabelecimento de parcerias da Cáritas surge na medida de suas dificuldades e do interesse da sociedade civil. Primeiramente, na dificuldade de se encontrar moradia para os refugiados, feita antes em pensões pagas, foi estabelecida a união com o “Arsenal da Esperança”, casa mantida pela Associação Internacional para o Desenvolvimento (ASSINDES), de São Paulo, uma casa de acolhida para o povo de rua que presta serviços também para refugiados recém-chegados ao país, desde 1999. (Santos, 2003, 141)

Os órgãos estatais ou as agências internacionais não estão alheios ao trabalho de assistência, mas delegam grande parte do serviço assistencial e mesmo burocrático às entidades civis.

A conformação da “Rede Solidária para Migrantes e Refugiados” é um exemplo da atuação marcante desta “sociedade civil organizada” na causa do refúgio, como muitas vezes se definem. Articulada pelo IMDH, tendo o apoio do ACNUR, esta rede reúne aproximadamente 45 instituições (nem todas de caráter religioso), abrangendo todas as regiões do país. Desde sua formação em 2004, essas entidades articuladas assumiram o compromisso de atuar “na defesa de direitos, reassentamento, assistência jurídica, busca articular intervenções de caráter político e social com vistas à demandas de políticas públicas neste campo” (Milesi e Andrade, 2010) do refúgio.

Segundo o representante do ACNUR no Brasil, Luis Vazeze, estas redes de proteção foram desenhadas para serem “um instrumento da sociedade civil destinado a ‘pescar’ solicitantes de refúgio e buscar para eles a proteção necessária por parte dos governos que os recebem” (Vazeze, 2006, p.09).

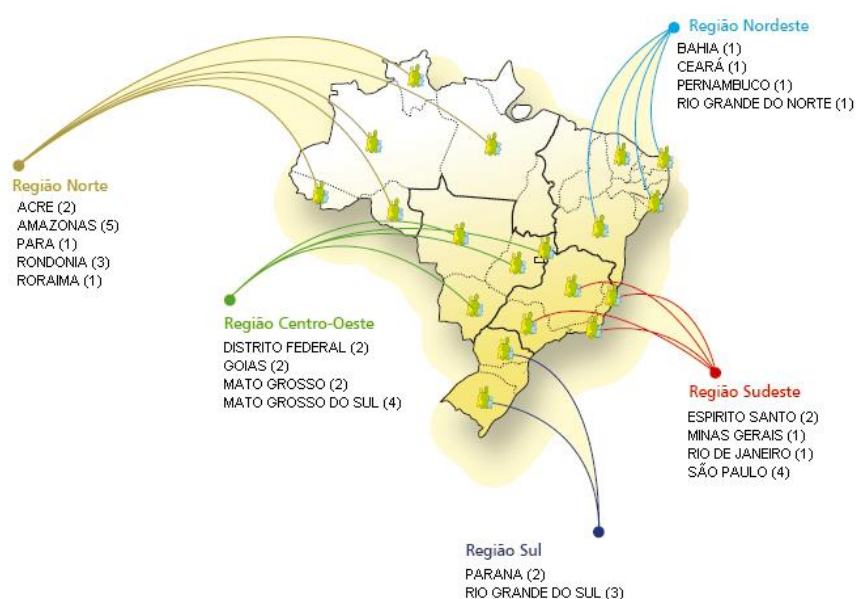


Figura 2: Regiões e estados em que estão presentes membros da Rede Solidária para Migrantes. Fonte: Milesi e Cabresa, 2006

Cada instituição participante da Rede Solidária tem sua autonomia, estrutura, objetivos e formas de atuação próprias, mas unem-se sob o denominador comum do respeito aos direitos humanos e atuando para sensibilizar governos, motivar ações de solidariedade e para capacitar agentes públicos e da sociedade civil (Milesi, 2007).

Ações humanitárias, de sensibilização, de solidarização e de conscientização da população local, assim como do próprio governo brasileiro, são as principais formas de atuação dessas organizações parceiras. Configuradas enquanto uma “sociedade civil organizada”, estas instituições são os principais sujeitos políticos atuantes não só pelas demandas assistenciais e de integração desta população refugiada no país, mas também pela causa da recuperação dos direitos de cidadania dos refugiados enquanto seres humanos, como será detalhado no capítulo 3 desta dissertação.

O estatuto do refúgio, desde o início de sua institucionalização e normatização jurídica colocado como uma “problemática de alcance e caráter internacional”, como uma “responsabilidade estatal e não individual”, como uma “questão que exige repartição de encargos entre países”, destaca-se como uma problemática que precisaria ser pensada dentro de certa *transnacionalidade*, mais do que a partir das inter-relações e transformações entre um nível local e outro global, frequentemente acionadas por teóricos da globalização³². Organizações como a Cáritas dificilmente podem ser enquadradas em um contexto local, nacional, ou mesmo internacional de atuação. Daí a importância de analisar seu trabalho como parte de um *aparato transacional de governo*, no qual uma multiplicidade de determinações são produzidas e articuladas em arranjos específicos de relações.

No entanto, tais arranjos articulados, ou agenciamentos globais (Ong e Collier, 2010), formam compósitos nos quais determinados discursos são estabilizados, sem que sejam redutíveis a uma única lógica de funcionamento. As organizações, com seu *efeito estrutural*, são apenas os espaços em que esse processo de estabilização se dá de forma mais evidente. O caráter transnacional deste aparato, portanto, se produz em razão de sua capacidade de territorializar e ao mesmo tempo de deslocar determinados

32 Ver Giddens (1991), Hannerz (1997), Wallerstein (2004), Robertson(1994), Friedman e Friedman (2008), Featherstone (1994), Wolf (2001), Burawoy (2000).

fenômenos através de diversas esferas organizacionais e situações específicas formando compósitos de relações, mas sem fixá-los de modo final.

No capítulo seguinte, procuro discutir os efeitos da territorialização particular deste aparato transnacional de governo no trabalho do CAR, configurado para tratar da problemática sociopolítica do refúgio, através do mecanismo que aqui denominei de *olho do estado*.

Capítulo 2

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

Segundo a coordenadora do Centro de Acolhida para Refugiados (CAR), como apontado anteriormente, este não é um centro de acolhida no sentido de ser um albergue. Ele é um “centro de referência” para os refugiados e solicitantes de refúgio, isto é, sua estrutura é a de um escritório onde se lida principalmente com assuntos burocráticos – solicitação de documentos, encaminhamentos, recursos, atendimento jurídico, etc. Ao mesmo tempo, o trabalho do CAR não deixa de lado o caráter assistencial do atendimento:

O diferencial é o serviço que a Cáritas tem: os programas que a Cáritas tem para auxiliar estas pessoas. É um diferencial por quê? Porque a gente preza pelo acolhimento, desde cumprimentar, falar a língua deles, “puxa encontrei alguém que está me entendendo”, já é cinquenta por cento do caminho andando. “Olha ela tá compreendendo as minhas necessidades”, isso já é importante. Então eu acho que é um diferencial porque ela é acolhedora, por que ela é solidária, com essa situação dessas pessoas (...). Eles recorrem, a gente ajuda a fazer um currículo, se estão sem roupas, [ajudamos] a encaminhar questões de saúde... Então é um diferencial fazer esse trabalho porque não há outro e principalmente porque a gente é bastante solidária e acolhedora à situação deles. Isso já os deixa mais leves, “ah encontrei alguém que vai me ajudar”. (Cristina)

Tal caráter “acolhedor e solidário” marca um elemento fundamental no trabalho da entidade: ela lida com uma esfera de *assistência humanitária*, expressa, por exemplo, nos ditos “valores da Cáritas”³³, como a caridade, a solidariedade e a justiça. Segundo os funcionários esses valores são o que orienta o trabalho da instituição, muitas vezes descrita por eles como “o braço assistencial da igreja católica”.

Ao mesmo tempo o CAR oferece um serviço que é marcadamente burocrático – lidam constantemente com documentos, legislações, prazos, formulário, relatórios, encaminhamentos, etc. 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 e muitas vezes uma mudança da própria nacionalidade deste sujeito. Essas são dimensões entrelaçadas e intrínsecas à problemática que caracteriza o refúgio, não só no Brasil, mas de certa forma, em qualquer lugar.

³³ Sua “missão” é definida no site da CASP como a de “ser o braço estendido da Igreja Arquidiocesana de São Paulo no serviço de sensibilização, animação, articulação e promoção da caridade e de refletir com a sociedade sobre oportunidades de ações transformadoras que lhe propiciem maior justiça” (Em www.caritassp.org, acesso em 21 de maio de 2012).

Neste capítulo procuro caracterizar e apontar os efeitos do entrelaçamento entre estas esferas, *assistência humanitária* e *administração burocrática*, enquanto um mecanismo de governo que vai produzir o refugiado como um sujeito legível e visível ao Estado brasileiro.

2.1 O Centro de Acolhida para Refugiados.

O CAR começa seu funcionamento às 9h30 da manhã. Neste horário, geralmente, algumas pessoas já estão aguardando nos corredores para serem atendidas. Escuta-se um som constante de conversas em crioulo, francês, espanhol, árabe. Apesar de falarem baixo, pode-se ouvir os nomes “Francisco” e “Maria”. São os nomes do atendente da recepção e da assistente social responsável pelo “setor de assistência”, propriamente dito. Logo, Seu Francisco aparece na “janelinha” do guichê da porta de entrada. Nesse momento, aqueles que já estavam de pé, impacientes, aglomeram-se junto ao vidro. Seu Francisco avisa: “Põe o nome e o assunto no papel, para eu poder passar para as assistentes. Depois sentem e aguardem chamar”. Em uma pequena ficha eles preenchem seus nomes, a data, com quem desejam falar e o assunto. Assim, “por no papel” confere determinada ordem aos atendimentos que serão realizados ao longo do dia – o trabalho de triagem do CAR se inicia aí.

O Centro de Acolhida para Refugiados localiza-se no segundo andar de um prédio antigo na região da Praça da Sé, onde funcionam os escritórios da CASP e de algumas pastorais da igreja católica. Nas paredes descascadas dos corredores mal iluminados do edifício, podem-se ver muitos murais nos quais estão colados cartazes de campanhas do ACNUR, também cartazes de cursos profissionalizantes e avisos sobre o funcionamento do CAR, escritos em inglês, francês e espanhol, além do português. Do lado direito, logo que se sai da escada para o segundo andar, existe uma porta de ferro acima da qual está escrito “CARITAS” – é o escritório geral da CASP. Já do lado esquerdo está a porta de ferro com a “janelinha” para o atendimento, que separa o corredor externo do escritório do CAR em si.

Ao longo do corredor existem algumas cadeiras, pois este funciona como uma espécie de sala de espera para aqueles que aguardam para serem atendidos. Em um dos murais está rabiscado à caneta “J. não gosta muito esse lugar”, em outro “You try to help people at all costs”. Nesse horário o atendimento ainda é tranquilo. A “correria”,

como Seu Francisco costuma se referir aos momentos em que os corredores ficam cheios de pessoas para serem atendidas, começa quando chegam as assistentes sociais.



Figura 3: Portas da Recepção do CAR.
Créditos: Luciney Martins.

Seu Francisco fica na recepção, um espaço de não mais que dois metros quadrados. Sua mesa fica encostada na “janelinha” da porta de entrada, por onde ele faz uma primeira triagem dos atendimentos. Em sua mesa além do caderno onde faz o controle dos atendimentos (anotando quem passou por qual setor do escritório), estão presentes vários documentos que os refugiados e solicitantes vão passando através da abertura da janela, na esperança de serem atendidos mais rapidamente, sem terem que contar apenas com o que põem “no papel”.

A recepção termina em um longo corredor, que também funciona como sala de espera, no qual estão localizadas as salas das assistentes sociais, das advogadas, da psicóloga e da psiquiatra, conformando os setores de trabalho do programa – Proteção, Assistência e Integração – e, reaberto recentemente, o programa de Saúde Mental. Aguardar em cada um destes corredores, interno ou externo, diz muito sobre o modo como cada pessoa atendida pelos programas é vista dentro da instituição. Uma distinção fundamental é a da proximidade com os funcionários em razão das categorizações realizadas por esses e pelo dispositivo de governo que colocam em funcionamento – a categoria “situação de vulnerabilidade”, por exemplo. Se for categorizada como “vulnerável”, a pessoa poderá aguardar o atendimento no corredor interno da agência.

À direita da recepção fica a “sala de primeiros atendimentos”. É uma sala ampla, com uma mesa grande de granito no centro. Nas paredes, novamente, existem posters do ACNUR e quadros feitos pelos refugiados e solicitantes em eventos organizados pela CASP e seus parceiros. Como destaca Malkki (1995), existe uma certa universalização na representação textual ou visual do que seria a imagem do refugiado como um tipo específico de pessoa. Estas representações visuais são importantes fontes de análise do que se compreende como “o refugiado”. A imensa maioria destes posters e quadros do CAR, por exemplo, retratam crianças, mulheres e idosos, as principais categorias consideradas como de “extrema vulnerabilidade” pelas assistentes sociais e demais funcionários. Trazem ainda frases como “tiraram minha casa, mas não podem tirar o meu futuro”, que possuem em si uma proposta fundamental da agência: a de que o centro auxilia os refugiados e solicitantes de refúgio a reestruturarem suas vidas na sociedade de acolhida.



Figura 4: Cartazes de campanhas do ACNUR encontrados no CAR.

Fonte: <http://www.acnur.org/t3/portugues/sobre-o-site/envolva-se/eventos/dia-mundial-do-refugiado-2010/dia-mundial-do-refugiado-2010-cartazes>

É nessa sala de primeiros atendimentos que os “casos novos” são recebidos. Nela a advogada Andréia está conversando com dois rapazes senegaleses que acabaram de chegar a São Paulo. Ela entrega-lhes um questionário, para que possa ser feito seu cadastro no sistema da CASP. O preenchimento deste questionário marca o início do atendimento do CAR e de um processo que constituirá na formação de um sujeito inteligível ao mecanismo de governo das condutas destas pessoas, não só para essa agência, mas também para o próprio Estado brasileiro.

Andréia pergunta a Seu Francisco se o rapaz que ela agendou para ser entrevistado às 9h30 já chegou. Sim. O recepcionista o chama e entrega à advogada algumas fichas para os próximos atendimentos. Ela olha as fichas e comenta: “Tudo Senegal! Acho que o Senegal todo está vindo pra cá”. Quando o rapaz a ser entrevistado entra, Andréia o encaminha para sua sala, no setor de proteção. Se preenchendo o questionário de cadastro o solicitante de refúgio passa a “existir” para o CAR, quando ele chega ao setor de proteção para ser entrevistado ele começa a adquirir existência como tal para o Estado brasileiro, pois é a partir daí que seu processo de solicitação será encaminhado para a organização governamental responsável por seu caso, o CONARE.

Na secretaria, onde também fica a sala da coordenadora do CAR, a secretária Liliane está ao telefone. Fala com um funcionário do CONARE, pedindo que mandem as autorizações para que sejam renovados os protocolos provisórios de um grupo de solicitantes de refúgio. Esse é o primeiro documento oficial que adquirem, afirmando sua legalidade no país provisoriamente. É também através desse documento que os solicitantes de refúgio podem começar a ter acesso aos auxílios oferecidos pelo CAR e por suas parcerias com outras organizações da sociedade civil e com o ACNUR. Tendo caráter provisório ele deve, no entanto, ser renovado pelo CONARE a cada três meses. A emissão e renovação de mais de cinquenta protocolos provisórios estavam atrasadas no momento da pesquisa, o que dificultava o repasse dos referidos auxílios aos solicitante e, principalmente, podia vir a colocá-los em uma situação jurídica de ilegalidade. Devido às constantes ligações das assistentes e dos próprios refugiados pedindo maior agilidade no desenvolvimento dos processos, o comitê instituiu, em meados de abril de 2011, que nenhuma solicitação da CASP seria atendida fora do dia da semana especificado para tais atendimentos vindos de “São Paulo”.

Sobre a mesa de Liliane encontram-se pilhas de questionários de solicitação de refúgio preenchidos no último mês. Ela comenta que mesmo que mandasse tudo para Brasília pelo correio ainda naquele dia, o CONARE demoraria em repassar os casos ao ministério da Justiça. Enquanto isso não acontece os processos de solicitação de refúgio não se iniciam. Esse é um dos limites do trabalho da CASP, como costumam dizer os funcionários, “tem coisa que é com Brasília”: sem uma declaração assinada e carimbada por um representante do CONARE os processos de solicitação não acontecem, o protocolo não é emitido e os auxílios assistenciais não podem ser usufruídos. Por isso, quando um solicitante chega e pede por uma cesta básica e Seu Francisco nota que seu protocolo está vencido, o atendente primeiro encaminha a renovação do protocolo.

“Vamos fazer isso primeiro porque é mais importante. Se não pode dar um monte de problema”, diz.

A coordenadora Cristina está em sua sala aguardando a chegada de um grupo de estudantes de um curso de Relações Internacionais que vêm conhecer o trabalho do CAR. Segundo ela estas visitas são momentos importantes para a divulgação da “causa do refugiado”, pois “cada uma destas pessoas que vem nos visitar vai falar para pelo menos mais uma pessoa, um parente ou um amigo, sobre o trabalho que realizamos”. Assim se desenvolveria uma rede de “conscientização” da população local para com a problemática do refúgio, segundo Cristina, ainda muito desconhecida no Brasil.

Na recepção, Seu Francisco chama Madu³⁴: “Você quer pegar kit³⁵? Mas é só pra quem está ficando em albergue... Espera a Maria chegar que eu vejo com ela se você pode levar um”. As assistentes sociais responsáveis pelo setor de integração e de assistência, Adelaide e Maria, respectivamente, chegam às 10h. Também trabalham no CAR duas assistentes sociais contratadas anualmente através de um projeto com o CONARE/ACNUR. Elas se revezam por períodos. Vanessa, assistente contratada para o período da manhã, já está em sua sala fazendo um encaminhamento para que um grupo de rapazes do Butão possa renovar suas carteiras de alimentação do SESC. Com estas carteirinhas, devido aos projetos de parceria entre a CASP e SESC, os solicitantes de refúgio recebem um desconto no valor pago nas refeições feitas nos restaurantes dessa última organização.

Quando chegam Adelaide e Maria é de fato quando começa a “correria”. Os rapazes do Senegal que preenchiam o questionário de cadastro o entregam a Seu Francisco, que explica que a secretária irá marcar uma entrevista com a advogada. Ela ligará para eles no telefone informado no questionário, para avisá-los da data. Maria ressalta que após a entrevista ainda demorará uns dias para receberem o protocolo provisório. Depois que fizerem a entrevista com a advogada, Liliane também irá marcar uma consulta com a médica. Trata-se da psiquiatra Renata, a quem se referem genericamente como a “médica” ou a “doutora”, pois já houve casos de pessoas que ficaram reticentes em serem atendidas por uma psiquiatra.

O telefone de Maria toca o tempo todo. Geralmente são refugiados e solicitantes querendo saber se alguma declaração vinda do CONARE já está pronta, ou querendo

³⁴ Todos os nomes de refugiados e solicitantes de refúgio foram modificados, para preservar suas identidades.

³⁵ Trata-se do *kit* de higiene, composto por itens básicos como pasta e escova de dentes, xampu e condicionador, desodorante, lâmina de barbear, sabonete e absorventes para as mulheres.

esclarecimentos sobre documentações: “Sim, já chegou o papel do CONARE. Você vem pegar?”, “Não, não chegou. Dá uma ligadinha amanhã...”, “Você quer tirar o protocolo, ou já tem refúgio? O RNE³⁶? Não, CPF não... Você já é refugiado?”, “Vai fazer quatro anos? Então vamos entrar com o pedido de permanência!”, “No Diário Oficial, você tem que ver no Diário Oficial!”.

Seu Francisco avisa um rapaz do Togo que a declaração do CONARE que permite que seja feito seu protocolo provisório não chegou. “O papel do protocolo não chegou... Ela já pediu, mas não chegou”. O rapaz pede pra falar com Maria. Seu Francisco explica que o problema é com “Brasília” e Maria não vai poder resolver. Então o rapaz lhe entrega uma receita médica. “Ah, isso vou passar para a Maria”, diz o funcionário. Quando ele volta, o rapaz novamente pergunta sobre o “papel do CONARE” – todos os amigos já o têm. “Mas o seu não chegou, o problema é lá em Brasília, no CONARE”, Seu Francisco explica novamente.

Três rapazes querem dar entrada na Carteira de Trabalho. No setor de integração, são atendidos por Adelaide, que faz o encaminhamento para levarem à Secretaria do Trabalho. Na recepção, Geraldine, da República Democrática do Congo, pede fraldas para seu bebê. Seu Francisco vai buscar. Em seguida, pede que ela assine uma listagem. Também anota seu nome, número do protocolo, data e quantidade de itens. O mesmo procedimento é feito com qualquer tipo de doação comprada com o financiamento de projetos com o ACNUR ou com o CONARE – kit de higiene, cesta básica, roupas, sapatos, cobertores – pois o modo como foi usado este financiamento deverá constar nos relatórios enviados a essas agências. Michele, funcionária responsável pelo setor financeiro, entrega a Seu Francisco o dinheiro para pagar a passagem de uma senhora que precisa ir a uma clínica que fica longe de sua casa. O procedimento é o mesmo do das doações: a senhora beneficiada deve assinar em uma planilha, onde as assistentes sociais também anotam o número de seu protocolo, valor do auxílio que recebeu e a data em que este foi realizado, “para poder por tudo no relatório” enviado aos financiadores do programa.

A carteira de trabalho de um rapaz veio com a data de validade errada (também é um documento provisório). Adelaide vai pedir pra corrigirem na Secretaria do Trabalho. “É um absurdo esse tempo que lhe deram!”, ela diz. Ao que o rapaz comenta: “Mas essa burocracia não acaba nunca!”. Seringe, nigeriano, entrega um papel de

³⁶ Registro Nacional de Estrangeiro.

atendimento para seu Francisco. “Mas era 11h30 o seu horário! Agora é só à tarde... volta às 14h”. E entrega outro papel de atendimento, com o horário novo e repete várias vezes para que o rapaz possa compreender.

Às 14h recomeçam os atendimentos no CAR. O corredor já está lotado e os ânimos mais exaltados. O angolano Pedro está irritado. Diz que já está há tempo demais no Brasil. “Já quero ir embora”, diz. Está bravo com a diferença entre o tratamento dado aos haitianos e aos demais solicitantes de refúgio, pois, segundo ele os primeiros não precisam passar pela Polícia Federal. “Só passa pessoa do Congo, Angola...”, diz Pedro. Ele veio ao CAR para saber se o CONARE já lhes enviou a resposta sobre seu pedido de autorização para viajar. Sempre que um refugiado deseja sair do país, deve encaminhar um “pedido de viagem” ao CONARE, e este é feito por meio das advogadas do CAR.

Cecile está há um mês no Brasil, vinda da República Democrática do Congo. Maria conseguiu uma vaga para ela e os dois filhos pequenos, Gigi e Alain, na Casa do Migrante, um albergue que trabalha em parceria com a CASP para oferecer uma residência provisória aos solicitantes de refúgio. A assistente está fazendo um encaminhamento da CASP para que Cecile leve até o albergue. Enquanto isso, as crianças estão brincando em uma mesinha com papel e lápis de cor, no fim do corredor da recepção. Seu Francisco pergunta à Gigi sua idade, mas ela não sabe. Pergunta, então, onde ela aprendeu a falar tão bem o português, “no Congo, em Angola ou no Brasil?”. Ela responde que no Brasil. Não é incomum que os solicitantes passem por mais de um país antes de chegarem ao Brasil.

Um rapaz entrega um protocolo recém adquirido. “Agora você vai fazer a carteira de trabalho”, diz Seu Francisco. O rapaz pergunta se “depois acabou”. “Aí tem que fazer o CPF”, responde o atendente.

Ao longo do dia várias pessoas vêm pegar encaminhamentos para irem à Polícia Federal “prestar declarações”, para que possam pedir o protocolo provisório. Muitos voltam irritados porque lá não foram atendidos. “De dez pessoas que a gente manda, eles atendem seis! Agora só vou conseguir encaixar estas pessoas para daqui a uma semana. A agenda está lotada...” comenta Maria, enquanto reagenda um horário para dois rapazes. Para um deles, que conseguiu ser atendido, Vânia, a assistente contratada que trabalha no período da tarde, pede o “termo de declarações da Polícia Federal,” tira uma cópia e anota o procedimento na ficha de acompanhamento do caso do solicitante. Agora ela vai dar entrada no pedido do protocolo provisório junto ao CONARE.

Alguém esmurra a porta. Seu Francisco não está, foi pegar uma cesta básica para uma senhora colombiana. Reclamam da demora. “Tudo aqui demora uma, duas horas!”, diz Bashir, solicitante egípcio que está no Brasil há quase um ano. “Tenha mais um pouco de paciência...”, pedem as assistentes. Um rapaz quer transferir seu documento (protocolo) registrado no Rio de Janeiro para São Paulo. Seu Francisco pede vários documentos: protocolo atual, CPF, carteira de trabalho, duas fotos e endereço (que o rapaz traz anotado no celular de um amigo). Maria ao telefone: “Manda o documento por e-mail o mais rápido possível senão acaba o prazo deles!”.

Um rapaz reclama de ficar indo e voltando da Polícia Federal para a CASP, circuito que, de ônibus, costuma demorar quase uma hora para ser percorrido. Ele veio pegar o encaminhamento pra fazer a carteira de trabalho, mas a Polícia Federal deixou seu nome incompleto no protocolo. Ele terá que voltar lá. “Aqui parece que tudo é fácil!”, comenta. Outro rapaz veio renovar seu protocolo, mas não trouxe o antigo. Seu Francisco alerta: “Tem que andar com documento! Semana passada um monte de estrangeiro teve problemas com a polícia porque estava sem documento. Você não ficou sabendo?”.

Adelaide comenta com Seu Francisco que o “pessoal do Botão” não está indo nas aulas de português. Se não justificarem vão perder a vaga, pois muitos outros solicitantes de refúgio esperam por uma vaga neste curso. Adelaide pede que Seu Francisco chame Nandi. Ele estava tentando conseguir um emprego por conta própria, mas não conseguiu. A assistente vai ajudá-lo a fazer um currículo e tentar encaixá-lo em alguma entrevista de emprego.

No corredor muitos ficam ouvindo música nos celulares. Alguns reclamam do frio. Em certos momentos acontecem discussões com seu Francisco. Querem ser atendidos logo. “Essa mania que eles têm de pressionar a gente! Não entendem que tem coisa que é mais rápida, outras não. Acham que estamos passando gente na frente deles... Eles chegam, vêm que tem um monte de gente no corredor e acham que vão ser atendidos na hora?! Que vão passar na frente de todo mundo? Comigo tem que esperar a sua vez”, diz Seu Francisco. Maria pede novamente, “Coloquem o nome no papel e entreguem para Seu Francisco”.

Osman precisa de uma declaração da CASP pra levar em seu trabalho. Seu Francisco diz que Adelaide está atendendo e pode demorar, talvez não de tempo de fazer hoje. “Então vou perder o emprego!”, o rapaz esbraveja. “Francisco você esqueceu a gente!”, alguém brinca. “Na ‘Federal’ estão procurando Francisco. Manda muita gente

pra lá”. Risos dos que estão no corredor. Andre, um garoto congolês de sete anos, brinca com copos de plásticos deixados no corredor e cantarola “CPF, CPF, CPF”. Sua mãe, Danielle, aguarda a resposta de um albergue sobre vagas para os dois. Eles têm ficado na casa de outros refugiados africanos. Jerome também aguarda por uma vaga. Diz que há uma semana não tem onde dormir.

Às 16h30, Seu Francisco geralmente costuma sair pra comprar os remédios de alguns refugiados e solicitantes. Já são quase 17h e ele ainda não conseguiu deixar a recepção. Uma senhora espera pelo seu remédio, mas quer ir embora. Reclama do frio. “Espera que a Maria ainda vai me liberar para ir comprar”, ele diz. Michele vem trazer o dinheiro para a senhora ir ao médico e Vânia traz, enfim, a requisição dos remédios para que Seu Francisco possa ir comprá-los.

Maria avisa aos que estão no corredor que as respostas dos albergues foram negativas, mas que a Casa do Migrante lhe prometeu algumas vagas para amanhã. Um angolano, que está só observando a cena comenta, “A vida aqui não é fácil... Meu amigo brasileiro me fala ‘Antonio a vida aqui não é fácil’”.

Às 17h30 encerra-se o atendimento.

Desde que entram no país, o contato constante com uma Cáritas Arquidiocesana torna-se parte integrante na vida dos solicitantes de refúgio. No cotidiano do CAR é possível perceber como a CASP é uma intermediária inescapável nas relações entre os refugiados e solicitantes de refúgio e os órgãos governamentais, ONGs, empregadores, etc. Para praticamente cada ação destas pessoas é necessário uma “declaração” ou um “encaminhamento” vindo da CASP.

Ao entrarem no Brasil os solicitantes de refúgio entram também em uma malha burocrático-administrativa específica, que conjuntamente com o trabalho de assistência humanitária oferecido pelos programas do escritório, vai constituir estes sujeitos enquanto uma população específica, que poderá, então, ser alvo da intervenção de um mecanismo de governo.

2.2 A malha burocrático-administrativa: como o *olho do estado* torna um sujeito inteligível e visível.

Segundo as advogadas do CAR, a entrada dos solicitantes de refúgio no Brasil tem se dado através de quatro maneiras principais:

1. Ilegalmente via fronteira terrestre – É o caso de muitos colombianos, que cruzam a fronteira a pé, em meio à floresta amazônica.
2. Legalmente (com um visto de turista ou de estudante) de avião - É o caso dos sírios, que geralmente viajam já tendo um contato no Brasil, e de outros grupos do Oriente Médio. Também é caso, muito recente, dos senegaleses. Sob a orientação do que esses têm chamado de “agentes”, fazem a rota Dacar/ Fortaleza e ao chegarem partem de ônibus para São Paulo.
3. Ilegalmente, de avião – É caso de muitos grupos vindos de países da Ásia, como Butão, Bangladesh, Nepal, Índia e Paquistão. Desorientados, muitos ficam retidos por vários dias no aeroporto até que seja feita a solicitação de refúgio. Também costumam vir com “agentes”, mas neste caso a ideia inicial era ir para outro destino, sendo o Brasil apenas uma escala. Até que o “agente” os abandona no aeroporto.
4. Ilegalmente, de navio – É o caso da grande maioria dos que vêm de países africanos³⁷. Ainda em seu país contratam um “agente”, a quem pagam para que este lhes consiga uma documentação falsa e que os coloque no porão de um navio, em viagens que duram até mesmo um mês.

Nota-se que as principais formas de entrada no país são ilegais em sua maioria. No entanto, em razão de convenções e estatutos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, o solicitante de refúgio não pode ser punido por entrada irregular no país, conforme apontado anteriormente. Essa linha tênue entre legalidade e ilegalidade é uma constante no cotidiano destes sujeitos enquanto solicitantes de refúgio e, em alguns casos específicos, ela ainda pode estender-se àqueles que já são reconhecidos como refugiados.

³⁷Aproximadamente no mês de junho começou-se a observar no CAR que muitos grupos africanos estavam vindo de avião com documentos falsos. Enquanto que o número dos que chegavam de navio diminuía.

O que deveria acontecer depois da entrada no país de acolhida é que essas pessoas contatassem a Polícia Federal para solicitar o refúgio. Geralmente, muitos já se informaram em seus países sobre como se dá a solicitação de refúgio no Brasil e já entram em contato com as Cáritas Arquidiocesanas assim que chegam, por saberem que elas são intermediárias neste processo. É o procedimento feito por alguns colombianos e sírios, na maioria das vezes. Esses últimos costumam trazer algum conhecido, que já vivia no Brasil, para ser seu intérprete. No caso dos grupos vindos da África, de navio ou legalmente de avião, costumam conhecer o nome de bairros em São Paulo onde existem comunidades africanas. Ao entrarem em contato com esses africanos que já residem no país geralmente são levados até a CASP. Segundo uma das advogadas do CAR, mesmo que o solicitante vá primeiro à Polícia Federal, de qualquer modo, essa o encaminha primeiramente para a CASP antes de atendê-lo.

Já para os que chegam ilegalmente nos aeroportos não há escapatória: ficam retidos no setor de imigração e se conseguem solicitar o refúgio, a Polícia Federal os encaminha à CASP. Conforme me foi relatado pelas advogadas, poucos são aqueles que são deportados pelo governo brasileiro por “falta de recursos” ou de “verba pra isso”. Em uma reunião com estudantes de um curso de relações internacionais uma aluna, que também era funcionária de uma empresa aérea, disse que há uma pressão, principalmente através de multas, para que determinados “perfis”³⁸ sejam barrados ao entrarem no país. Segundo sua fala, haveria uma tentativa do governo brasileiro de transferir a responsabilidade pelas deportações para as empresas aéreas. Essas seriam responsáveis por encaminhar as pessoas de volta ao local de partida do voo em que chegaram ao Brasil, quando é constatado, por exemplo, que sua documentação é falsa, tráfico de drogas, ou algo que possa colocar em risco a “segurança nacional”.

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 refúgio³⁹, pedem que ele preencha uma ficha com informações básicas (nome, origem, filiação, um telefone para contato, local em que está residindo no país), para que este possa ser cadastrado no sistema da CASP. Esta identificação de um “caso de refúgio”, no entanto, não é tão simples e imediata:

³⁸ Quando questionada pelo próprio professor sobre estes “perfis” a estudante não quis entrar em detalhes, mas disse que com determinadas nacionalidades há um maior cuidado na inspeção de bagagens, por exemplo.

³⁹ Com base na Convenção de 1951, no Estatuto do Refugiado de 1967 e na Lei 9474/97 da Constituição Federal brasileira.

Toda pessoa que chega aqui na Cáritas e fala “eu quero pedir refúgio”, eu sou obrigada a deixar a pessoa [solicitar]. É um direito do estrangeiro, pedir refúgio. Algumas vezes a gente tenta explicar, falar “olha não é caso de refúgio, você pode ir buscar outros lugares”. A gente indica e às vezes a pessoa [fala] “ok, não é caso, não vou pedir” e vai embora. Tem gente que bate o pé e fala “eu quero mesmo assim”, porque eles sabem que vão ficar legais no país por quase um ano (...). Em geral eu só falo “olha, não é caso” para a pessoa que fala “eu vim para trabalhar”. E pelo contexto do país realmente é óbvio que não é caso [de refúgio]. Mas mesmo assim se a pessoa bate o pé e fala “eu quero pedir”, eu sou obrigada a deixar porque é um direito deles. Então a Cáritas atende todo mundo que pede. Todo mundo que chega aqui e fala “eu quero pedir refúgio”. (Vivian).

Posteriormente a esse primeiro cadastro na agência, a secretária do CAR entra em contato com esse solicitante para informá-lo do dia em que deverá comparecer na Polícia Federal para uma entrevista na qual precisará “prestar declarações” sobre as razões pelas quais solicita refúgio, as circunstâncias de entrada no Brasil e para fornecer algumas informações pessoais. Se eles não têm um número de telefone para contato precisam vir constantemente ao CAR para saber o dia de sua entrevista. Por isso, desde que chegam muitos já procuram adquirir um celular, mesmo que não tenham ainda sequer um local de residência estabelecido.

A assistente social responsável pelo setor de assistência é quem agenda os solicitantes em um horário de atendimento específico para este tipo de entrevista na Polícia Federal, dentro de uma agenda que lhe é previamente fornecida. No período em que estive acompanhando o trabalho no escritório, seis pessoas poderiam ser agendadas por dia, o que resultava em pelo menos uma semana para que pudessem “prestar declarações” depois do primeiro contato com o CAR. Sem o “termo de declarações” da Polícia Federal o caso não pode ser encaminhado para o CONARE, onde começa o processo de solicitação de refúgio propriamente dito.

No dia da entrevista na Polícia Federal, o solicitante precisa vir antes à CASP para buscar um “encaminhamento” feito pelas assistentes sociais. Feito o “termo de declarações” na Polícia Federal, ele deve voltar à CASP, agora para preencher um questionário mais detalhado sobre sua situação para ser enviado ao CONARE. Seu “termo de declarações” original fica arquivado na CASP e entregam-lhe uma cópia deste, pois “se eles perderem fica complicado”. Ele precisaria fazer um boletim de ocorrência e passar por outro procedimento burocrático, o que causaria uma demora ainda maior em um processo que já tem sido demorado.

TERMO DE DECLARAÇÃO

Nome do declarante: _____	Nome completo: _____
Data de nascimento: _____	Filiação: _____
Nome do pai: _____	_____
Nome da mãe: _____	Data de nascimento: _____
Cidade e país de nascimento: _____	Relação de parentesco: _____
Nacionalidade: _____	(Se necessitar de mais espaço, utilize o verso e outras folhas)
Sexo: _____	Familiares que permanecem no país de origem (esposo(a), filhos(as), pais):
Estado Civil: _____	Nome completo _____
Fala o idioma português: _____	Data de nascimento _____ Relação de parentesco _____
Em caso negativo, especificar o idioma: _____	Nada mais havendo a informar, foi o(a) declarante cientificado(a) pela autoridade da Polícia Federal, _____ a, comparecer à sede da Cáritas Arquidiocesana, localizada na _____ para dar seguimento ao pedido de reconhecimento de refúgio.
Intérprete(s) nomeados (s): _____	_____
Número, local e data de expedição do documento de viagem com o qual entra no Brasil (passaporte ou Carteira de Identidade): _____	Local / Data
Cidade e data de saída do país de origem: _____	Assinam o presente termo:
Local (ais) onde fez escala antes de sua chegada no Brasil, indicando o tempo de permanência em cada localidade (s): _____	Autoridade: _____
Motivo de saída do país de origem ou de proveniência: (descrever de forma sucinta a situação do país de origem e o temor em retornar) _____	Escrivão: _____
_____	Solicitante: _____
_____	Intérprete(s): _____
Já solicitou refúgio anteriormente: _____	
Em caso positivo, indicar: _____	
País (es): _____	
Data (s): _____	
Grupo familiar que o (a) acompanha no Brasil (esposo(a), filhos(as), pais e outros): _____	

Figura 5: Modelo do Termo de Declaração preenchido na Polícia Federal.

Nenhuma orientação sobre como se portar nesta entrevista com a Polícia Federal pode ser feita pelas assistentes sociais ou qualquer outro funcionário. Mesmo no questionário que em seguida é preenchido na CASP, não se pode orientar os solicitantes sobre o que escrever⁴⁰. Nesse questionário 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 por em risco a “segurança nacional”. Já no CAR ele precisa ser apreendido como passível de ser categorizado juridicamente como um caso de refúgio.

⁴⁰ Auxiliei solicitantes de refúgio no preenchimento deste questionário algumas vezes e a orientação que me foi dada pelas funcionárias é que escrevesse exatamente o que me era informado, inclusive, que escrevesse em primeira pessoa e ao final assinasse que fui apenas interprete. Com o problema da língua (muitos não falam ou não escrevem nos idiomas em que o questionário está disponível) é comum que um amigo, uma assistente ou um voluntário preencha o questionário para o solicitante.

QUESTIONÁRIO PARA SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO

I - IDENTIFICAÇÃO

Nome completo: _____

Sexo: masculino () feminino ()

Estado civil: _____

Nome do pai: _____

Nome da mãe: _____

País de origem / nacionalidade: _____

Data de nascimento: ____/____/____

Ocupação: _____

Profissão: _____

Escolaridade: _____

Endereço em seu país de origem: _____

Endereço atual: _____

Documentos de viagem ou identificação (anexar cópia do documento e dados pertinentes. Se isto não for possível, indicar razão no verso).

Passaporte nº _____

Carteira de Identidade nº _____

Outros: _____

Grupo familiar que o (a) acompanha no Brasil (esposo(a), filhos(as), pais e outros):

Nome completo: _____

Data de nascimento: ____/____/____

Relação de parentesco: _____

Escolaridade: _____

Detalhar as razões (anexar cópias dos documentos): _____

8. Você ou algum membro de sua família pertence ou pertenceu a alguma organização ou grupo político, religioso, militar, étnico ou social em seu país de origem?

Sim () Não ()

Em caso afirmativo:

(a) participação – pessoal ()

membro da família (grau de parentesco) ()

(b) Indicar a organização _____

(c) descrever quais as atividades desempenhadas por você ou por membro de sua família na organização acima citada, especificando o período correspondente. _____

9. Esteve envolvido (a) em incidentes que resultaram em violência física? Em caso afirmativo, descrever a espécie do incidente a forma de sua participação: _____

10. Alguma vez foi detido (a) ou preso (a)? Sim () Não ()

Em caso afirmativo, indique o (os) motivo (s), a (s) datas (s) e o lugar (es) onde tal fato ocorreu: _____

11. Deseja voltar a seus país de origem? Sim () Não ()

Em caso negativo indique as razões: _____

(a) as autoridades de seu país de origem permitiram seu regresso? Por quê? Sim () Não ()

(b) o que aconteceria se regressasse ao seu país de origem? _____

(c) teme sofrer alguma ameaça a sua integridade física caso regressar? Sim () Não ()

Familiares que permanecem no país de origem (esposo(a), filhos(as), pais):

Nome completo _____

Data de nascimento ____/____/____

Relação de parentesco _____

Escolaridade _____

II CIRCUNSTÂNCIAS DA SOLICITAÇÃO

1. Cidade e data de saída do país: _____

Meio de transporte: aéreo () marítimo () terrestre ()

2. Com quais documentos saiu de seu país de origem? Especifique-os. _____

3. Indique os lugares onde se fez escalas antes de sua chegada ao Brasil. Especifique o período de permanência em cada localidade. _____

4. Cidade e data de chegada ao Brasil: _____

Forma de ingresso: Legal () Ilegal ()

5. Já solicitou refúgio no Brasil ou em outro país? Sim () Não ()

6. Já foi reconhecido (a) como refugiado(a) no Brasil ou em outro país? Sim () Não ()

7. Já esteve sob proteção ou assistência de algum organismo internacional?

Sim () Não ()

Em caso afirmativo, indicar:

Data ____/____/____

País (es): _____

Organismo Internacional: _____

Em caso afirmativo, indique as razões _____

12. Por que saiu de seu país de origem? _____

Dê explicações detalhadas, descrevendo também qualquer acontecimento ou experiência pessoal especial ou as medidas adotadas contra você ou membros de sua família que o (a) levaram a abandonar seu país de origem (se possuir prova, favor anexá-la. Se necessitar de mais espaço, utilize o verso e outras folhas).

Declaro formalmente que as afirmações por mim emitidas são completas e verdadeiras.

Reconheço ainda, que as informações falsas ou materialmente incompletas podem ter como resultado perda de minha condição de refugiado (a) no Brasil, estando sujeito (a) às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19.08.80.

Data ____/____/____

Local _____

Assinatura

Figura 6: Modelo do Questionário de solicitação de Refúgio preenchido no CAR.

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.

Tendo preenchido o questionário, as assistentes sociais podem dar entrada no pedido do “protocolo provisório”, que como foi dito será sua documentação 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 pedindo tal autorização e é para a CASP que ela é enviada. Com o aumento da demanda de solicitações de refúgio as autorizações têm demorado até um mês para chegarem ao CAR.

Se antes as assistentes sociais procuravam entrar em contato com os solicitantes para avisar da chegada da autorização, com o aumento do número de pedidos cada vez mais eles mesmos vêm à CASP para saber se a autorização já foi enviada, o que gera muitos conflitos. Elas dizem que não adianta vir ao escritório, pois isso só atrasa os demais atendimentos, que é melhor ligarem ou esperarem que elas liguem. Eles por sua vez reclamam da demora e muitas vezes não compreendem que “o problema é em Brasília”, que não é a CASP, mas o governo brasileiro que faz a declaração autorizando a expedição do protocolo e insistem em falar com uma assistente para tentar resolver o assunto. Quando chega a declaração do CONARE, as assistentes agendam um horário para que o solicitante venha buscá-la e já lhe dão o encaminhamento para que ele possa novamente ir à Polícia Federal.

Com o protocolo em mãos é agendado para esse solicitante um horário com a assistente social do setor de integração, que lhe dará um encaminhamento para que possa fazer a carteira de trabalho e posteriormente um CPF, nos órgãos responsáveis por esta documentação. Assim como o protocolo, enquanto documentos provisórios, a carteira de trabalho também precisa ser renovada 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 na Polícia Federal, o protocolo provisório ou o CPF – vão sendo 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 passa o sujeito que atravessa um processo de solicitação de refúgio acessa uma parte apenas da composição que conforma esse *sujeito refugiado*, por isso precisam trabalhar em interdependência.

Sem o encaminhamento do CAR, a Polícia Federal não compreende, na maioria das vezes, esse 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 assinado pela CASP, a Polícia Federal não emitirá o documento para esse solicitante. Conseqüentemente, esse sujeito não existirá enquanto refugiado perante o Estado brasileiro e não poderá receber a assistência humanitária da CASP ou do ACNUR.

Durante este percurso de obtenção de documentos, o solicitante precisa passar ainda por duas entrevistas: com uma das advogadas e com a psicóloga ou com a psiquiatra. Na entrevista com uma das advogadas novamente ele será questionado, agora mais detalhadamente, sobre as motivações que o levaram a solicitar o refúgio no Brasil. Esta entrevista vai compor o “parecer de elegibilidade”, a posição da CASP sobre o caso na reunião plenária do CONARE para julgá-lo. Esse parecer é composto por três partes: um resumo do questionário com os dados pessoais do solicitante e da entrevista, 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 (Jubilut, 2005).

Já a entrevista/consulta com a psicóloga ou com 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.

Porque uma coisa que a gente vai observando também é que logo que as pessoas chegam, elas chegam muito eufóricas. Elas dizem que aqui é um país muito seguro, que as pessoas não se matam na rua. Outro dia um rapaz me falou “eu ouvi falar que no Brasil você precisa ter permissão para matar alguém”. É a visão que eles vão tendo. Então eles chegam aqui muito encantados. Isso, também um pouco a partir da experiência de outras pessoas que já trabalharam aqui na Cáritas. Elas vão relatando que a ficha da pessoa vai cair depois de uns dois ou três meses: de que ele está longe do país de origem; está sem família; não tem amigos; não fala a língua; não tem dinheiro; não tem trabalho. Não está de fato inserido no país. Então a nossa ideia é fazer esse vínculo inicial, para na hora que a situação começar a apertar eles saberem que podem vir e conversar com a gente. (Mirian, psicóloga)

Feita essa primeira documentação provisória e as entrevistas na Polícia Federal e na CASP, os solicitantes aguardam que um advogado representante do CONARE venha à CASP realizar uma das partes do parecer sobre seu caso. Aproximadamente a cada três meses dois advogados do CONARE ficam durante uma semana em São Paulo, realizando estas entrevistas. Os solicitantes 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, este advogado relata seu parecer a um “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”, atualmente a CASP⁴¹. As partes do GEP elaboram um parecer sobre o caso e o apresentam na reunião plenária do CONARE. Todas as partes têm direito a voto, exceto o ACNUR.

Todo esse processo até a decisão final sobre o pedido de refúgio dura em média um ano. No período em que acompanhei o trabalho da CASP, as assistentes e os próprios solicitantes de refúgio comentavam que muitos casos, no entanto, estavam chegando a quase um ano e meio de espera, sem que o pedido fosse deferido ou não. 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, contribuem para a demora no desenvolvimento dos processos: muitos documentos vêm com nomes e datas de validade errados; os solicitantes frequentemente confundem o dia e o horário das entrevistas; a demora no atendimento no CAR leva-os a chegarem atrasados nas

⁴¹ Costumam revezar-se nesta tarefa as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e do Rio de Janeiro e também o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) de Brasília.

entrevistas com a Polícia Federal; a Polícia Federal atende pouquíssimas pessoas por dia e, muitas vezes, não atende mesmo os que já estavam agendados.

Como disse um solicitante no relato acima, “a burocracia não acaba nunca”. Seu Francisco tem uma justificativa: “Essa burocracia toda dá muito trabalho para a gente, mas é uma forma de 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 este 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 as cercas. Só através da burocracia”.

Tanto a fala de seu Francisco quanto a da voluntária evidenciam um problema para estas organizações que lidam com os refugiados: como enxergá-los como uma população específica em meio à população nacional? Como fazer com que estes sujeitos apareçam, não só para o programa de assistência da CASP, mas também que sejam legíveis para o *olho do estado*? O efeito produzido por esta malha burocrático-administrativa é criar estes sujeitos legíveis, que são mantidos não em um campo de refugiados com cercas, mas em um campo de visibilidade determinado. Este é seu mecanismo de governo.

Também pensando sobre a forma como o Estado acessa a população que busca governar, Scott (1998) destaca a produção de um mecanismo de legibilidade como a 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. Tal mecanismo requer a invenção de unidades que sejam visíveis e padronizáveis. Um documento de identidade ou uma ficha de cadastro confere essa existência a um sujeito perante o Estado. A burocracia 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 (Scott, 1998).

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 cuidadosa⁴². O procedimento burocrático produz um *mapa* (Scott, 1998), uma forma de escalonar e categorizar uma população

⁴² Como coloca Scott (1998) esta simplificação é relativa e perspectiva. Ela é imediatamente acessada por aqueles que têm o treinamento e as ferramentas para quebrar seu código, mas sua relativa clareza é perdida para os *outsiders*, para quem a complexidade do real permanece a mesma.

não por um processo de redução de sua complexidade, mas recortando-a, estabilizando-a e fixando-a. Tal procedimento permite que esta população se torne visível.

Independentemente das unidades a serem manipuladas, elas devem ser organizadas de maneira que permitam que sejam identificadas, observadas, gravadas, contadas, agregadas e monitoradas. O grau de conhecimento exigido teria de ser aproximadamente proporcional à profundidade da intervenção. Em outras palavras, podemos dizer que quanto maior a intervenção prevista, maior a legibilidade necessária para efetua-la (Scott, 1998, p.183) Tradução minha.

Se aprovado o pedido de refúgio, o solicitante se registra junto à Polícia Federal para receber seu RNE e assina um “termo de responsabilidade” vindo do CONARE – ele já é legível como “refugiado”.

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Eu, _____
de nacionalidade, _____, natural de _____, nascido (a) em __/__/__, portador (a) do documento de identidade _____, tendo sido reconhecido (a) no Brasil como refugiado (a) pelo CONARE, na reunião realizada no dia __/__/__, cuja decisão foi comunicada a DPMAF, pelo Ofício nº _____, de __/__/__, declaro que:

a) reconheço a temporariedade da condição de refugiado (a) declarada pelo Brasil, a qual subsistirá enquanto perdurem as condições que a determinaram, sendo passível de revisão a qualquer tempo, inclusive por descumprimento das normas que a regulam;

b) comprometo-me a cumprir, fielmente, as disposições estipuladas na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, e na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que conferem aos refugiados os mesmos direitos e deveres dos estrangeiros residentes no Brasil, cabendo-me a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública;

c) obrigo-me, igualmente, a respeitar os direitos e deveres constantes da legislação brasileira, tendo ciência de que estou sujeito (a) às leis civis e penais do Brasil e comprometo-me a respeitá-las e fazer cumpri-las;

d) assumo a responsabilidade de colaborar com as autoridades brasileiras e com as agências humanitárias que prestam ajuda orientadora e assistencial aos refugiados no Brasil;

e) estou ciente de que a comprovação da falsidade das provas e/ou declarações por mim apresentadas quando da solicitação de refúgio bem como a omissão de fatos que, se conhecidos, ensejariam decisão negativa, ou ainda o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública implicarão a perda de minha condição de refugiado(a), com a conseqüente aplicação das medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980;

f) declaro ter o efetivo conhecimento de que a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro acarretará, também, a perda de minha condição de refugiado (a);

Declaro, finalmente, que, com a ajuda de intérprete, entendi o conteúdo do presente termo de responsabilidade e o assino de modo consciente, na presença das testemunhas abaixo assinadas e qualificadas.

_____ de _____ de _____

Refugiado

Figura 7: Modelo do Termo de Responsabilidade preenchido no CAR.

Se o pedido é indeferido o solicitante tem um mês, desde sua notificação, para sair do país ou entrar com um recurso perante o ministro da justiça, que é quem toma a decisão final sobre o caso. Na entrevista realizada com a advogada Andréia, esta 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 (...). A possibilidade dela é se casar com brasileiro, ter filho brasileiro. E aí ela entra em um processo de solicitação dos documentos por causa disto. (Andréia)

Ficar no “limbo jurídico” é não ser visto pelo mecanismo do *olho do estado*. “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 mal e parcialmente. Não é todo recorte da “prática” que burocracia consegue estabilizar e administrar, mantendo a visibilidade de seus elementos organizados. Há dimensões do “real” como chama Scott, ou da “prática” como diz Andréia, 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 este sujeito plenamente visível e, logo, melhor governável.

2.3 A assistência humanitária no CAR: proteção, assistência e integração, ou a construção de sujeitos de direito plenos.

Documentos, relatórios, fichas cadastrais 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, aqui chamado de *olho do estado*, elaborada pelo trabalho do CAR, é a esfera assistencial-

humanitária. Esta não lhe é externa ou oposta – documentos são a todo o momento mobilizados para acessar auxílios e benefícios – mas complementar, e neste caso específico, inerente.

Na CASP o atendimento aos refugiados e solicitantes de refúgio é dividido em três setores, estabelecidos a partir do programa definido pelo ACNUR para suas agências implementadoras locais: proteção, assistência e integração. Mais recentemente, o setor de saúde mental, que estava desativado, voltou a se reestruturar através de uma parceria com o Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas e com o ACNUR.

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, p.9). Porém, é no atendimento dentro dos programas assistenciais da CASP que essa dimensão burocrático-administrativa descrita acima se cruza e conecta com os valores da dimensão humanitário-assistencial, constituindo 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.

2.3.1 Proteção

Todo refugiado já reconhecido no Brasil tem que pedir autorização pra sair do país. (...) [E] essa autorização não é concedida quando é para o país de origem dele, porque teoricamente [se] ele é refugiado do país ele não deveria voltar pra lá. (...) Isso não está na lei. A lei não proíbe a pessoa de voltar para o país dela. A lei diz que ela não pode se estabelecer de novo no país. E eles têm interpretado “se estabelecer” como se fosse uma proibição para pessoa sequer visitar a família. Tive um caso aqui outro dia, era uma senhora colombiana e ela já tinha refúgio no Brasil. Ela tinha um filho na Colômbia (...) e ele estava hospitalizado, disseram pra ela que ele estava muito mal. E ela estava aqui no Brasil e não podia voltar para a Colômbia! (...) Ela teve que pedir renúncia da sua condição de refugiada. Ela chegou aqui e [falou] “Eu estou renunciando à minha condição de refugiada, porque eu quero ir ver meu filho. Ele pode morrer a qualquer hora”. Então o que eu vou tentar advogar dentro do CONARE, na próxima vez que eu estiver lá, é que não existe essa proibição legal. (Andréia).

O setor de proteção é basicamente o setor de assistência jurídica aos refugiados e solicitantes, composto pelas duas advogadas do CAR. Como destaca uma delas,

[O setor de proteção visa] garantir que as leis brasileiras e os tratados internacionais sejam aplicados aos refugiados e solicitantes de refúgio. Então isso envolve tanto o procedimento de refúgio, como também, às vezes, uma ajuda com uma questão trabalhista, ou até criminal. Qualquer problema jurídico que eles tenham. (Vivian)

No procedimento de solicitação de refúgio em si, as advogadas do programa são responsáveis por realizar a entrevista que vai compor o parecer sobre cada caso, elaborar a parte do parecer que corresponde à avaliação da CASP sobre os casos e defendê-los no GEP, como descrito acima. Em casos de pareceres negativos as advogadas auxiliam o solicitante na elaboração de um recurso.

O programa de proteção é responsável por ainda outros dois procedimentos jurídicos: pedido de autorização para viagens e pedido de reunião familiar. Os refugiados⁴³ podem viajar para outros países desde que possuam uma autorização prévia do CONARE. Recebem inclusive um passaporte amarelo (de estrangeiro), que, no entanto, é retido pela Polícia Federal no retorno ao Brasil. São as advogadas da CASP que intermediam os pedidos de autorização para que seja feito este “documento de viagem”, como costuma ser chamado no escritório. O outro procedimento, conhecido como “reunião familiar”, se dá quando um refugiado já reconhecido quer trazer membros de sua família para o Brasil, sem que estes precisem passar por todo o processo do pedido de refúgio. Pelo procedimento de “reunião familiar” seu status é estendido os demais familiares⁴⁴.

Esse é um setor atuação jurídica, mas do qual as questões assistenciais ou humanitárias não estão alheias, uma vez que são as advogadas que muitas vezes conhecem detalhes da vida pregressa dos solicitantes de refúgio através das entrevistas que realizam e esse fator tem peso para que o atendimento não seja estritamente burocratizado.

⁴³ Os solicitantes não podem sair do Brasil enquanto o processo de solicitação de refúgio ainda estiver em andamento.

⁴⁴ Tal procedimento só pode ser aplicado a pais, filhos ou cônjuges. Para os demais familiares, irmãos, tios, primos, por exemplo, ele só se aplica se estes forem menores de idade.

[Eu] acho que é a maior dificuldade que a gente enfrenta. E não é só minha, é de todo mundo que trabalha aqui dentro e fica todo mundo preocupado. Eu que acabo conhecendo a história dessas pessoas em mais detalhes, porque eu tenho que entrevistar. Então eu me envolvo. Aí você fica naquela “e a pessoa fulano de tal? Está dormindo aonde? Está comendo o que?”. Às vezes está doente... Essa daí é realmente a maior dificuldade. (Andréia).

O setor de proteção é onde primeiramente as dimensões burocrático-administrativa e assistencial-humanitária se atravessam, criando em seus encontros um compósito 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 ainda permite que ele 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 pode ser visto como um alvo da intervenção assistencial e humanitária do CAR.

2.3.2 Assistência

Geraldine, como de costume, entrou para aguardar aqui dentro e não no corredor externo como os demais. Está na sala de Maria que lhe diz “Você não paga casa, está recebendo a ajuda da ‘sub’, mas a gente tem que ajudar outras pessoas também... A gente te ajudou até agora porque você tinha dificuldades, mas agora você já consegue se virar. Você tem que criar seus filhos, não é? Nossa ajuda é humanitária, uma hora termina” (Diário de Campo).

O programa de assistência busca auxiliar os refugiados e solicitantes de refúgio a suprirem suas necessidades mais imediatas com saúde, moradia e alimentação, principalmente. Também distribuem as roupas, sapatos e cobertores, fraldas e leite em pó, comprados com o dinheiro de projetos com o CONARE e com o ACNUR.

A CASP oferece ainda um auxílio de subsistência financeira de trezentos reais⁴⁵ por três meses, também 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 desse auxílio, as principais categorias de “vulneráveis” são: mulheres desacompanhadas; mulheres desacompanhadas que são chefes de família;

⁴⁵ Este valor, na verdade, 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.

idosos; portadores de doenças crônicas ou em tratamento; famílias cujos pais estão desempregados; grupos como maior dificuldade de integração. Mas na verdade são as assistentes sociais, em conjunto com as advogadas, psicóloga e psiquiatra, que determinam os critérios de distribuição conforme as situações e os casos que se apresentam no momento em que chega “o dinheiro do projeto”.

A gente tem um recurso, muito pouco, do governo brasileiro para casos de alta, altíssima vulnerabilidade. (...) [Qual] então, o critério que a gente tem pra quem a gente vai ajudar? A Vanessa que está desempregada e passou por uma cirurgia e precisa de ajuda, [pois] não está conseguindo emprego, por conta disso? Mas chegou a Laurette que está em uma gravidez de risco, não pode trabalhar de jeito nenhum, e aí? Então a gente tem que ter, assim, o critério do critério do critério, porque é muito pouco pra ajudar essas pessoas. (...) Então a gente sempre senta com o social, a saúde mental, também o jurídico, pra analisar. Elas apresentam um caso “a pessoa me relatou isso, isso, isso” “Não vamos fazer assim, vamos fazer assado” “vamos pedir aqui, vamos pedir ali”. (Cristina)

Outra parte do parecer, no entanto, deve declarar que o beneficiado está buscando sair da situação de vulnerabilidade em que se encontra, quando possível. Um grupo de butaneses que não consegue encontrar trabalho devido a dificuldades com o idioma, caracterizando um grupo com dificuldades de integração, deve estar cursando aulas de português. Uma mãe desacompanhada deve matricular os filhos na escola para que possa trabalhar.

E depois de três meses a gente faz uma avaliação. Só que nesse período de três meses a gente não fica só ajudando e ele recebendo. Não. “Vamos ver um trabalho?”. Está doente? Encaminha para o serviço de saúde pra ele ir melhorando. Se não ele vai ficar sempre precisando. Mas é uma ajuda muito pequena. Pouca, no volume total dessa ajuda, para a gente distribuir para as pessoas. (...) Nós temos ajudado com subsistência, não que só isso precise, mas dentro dos nossos critérios, umas 40 pessoas. Então é pouco, mas porque não dá. Aí sai um, a gente analisa o caso de outro. (Cristina)

Devido ao caráter muitas vezes emergencial destes auxílios, os solicitantes de refúgio são os mais beneficiados por eles. A assistente social Maria é a responsável pelo programa, auxiliada pelas duas assistentes sociais contratadas. Além dos tramites que envolvem o pedido do protocolo provisório (também feitos pelas assistentes sociais, apesar de não serem procedimentos que compõem diretamente o programa de

assistência), os solicitantes e refugiados procuram o setor por três questões principais: saúde, moradia e alimentação.

2.3.2.1 Saúde

Alejandro teve seu pedido de refúgio deferido e veio à CASP para assinar o “termo de responsabilidade”. Ao terminar, entrega-o à Maria e aproveita para comentar que tem sentido fortes dores na mão. Pergunta o que pode fazer. “Onde você mora?”, pergunta Maria. Bela Vista. “Então vai ao posto de saúde de lá. Eles vão te cadastrar, aí você já pode usar o SUS!” (Diário de Campo).

Desde o momento em que recebem seu protocolo provisório, os solicitantes de refúgio já podem utilizar as Unidades Básicas de Saúde do sistema público⁴⁶. Assim como hospitais públicos ditos parceiros – Hospital das Clínicas, Hospital do Carmo, Hospital CEMA, Hospital Pérola Byington, Hospital do Bom Parto – e serviços de saúde organizados pela sociedade civil, como o tratamento odontológico oferecido pelo SESC. O agendamento das consultas geralmente é efetuado pelas assistentes, exceto quando a pessoa é capaz de agendar por conta própria, por exemplo, quando já tem a carteirinha do SUS. A CASP fornece ajuda financeira para pagarem as passagens de ônibus e metrô necessárias para que cheguem ao local da consulta e para os remédios que forem preciso comprar.

A própria CASP possui uma psicóloga e uma psiquiatra, dentro do programa de Saúde Mental, ambas contratadas através de convênio firmado com o ACNUR por seis meses. Porém, para os casos mais graves contam com a parceria com o Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas. Segundo a psicóloga do CAR, no entanto, o programa de Saúde Mental não tem sido procurado pelos solicitantes e refugiados. Uma questão que ela acredita estar influenciando essa baixa procura é o fato de o atendimento ser feito praticamente no mesmo local onde também acontece parte da decisão sobre o reconhecimento dos casos de refúgio: o setor de saúde mental não só está ao lado do de proteção, como possuem uma porta de comunicação. Para a psicóloga, os solicitantes quase não procuram o setor porque poderiam estar receosos de que as conversas com ela ou com a psiquiatra pudessem influenciar nos pareceres das advogadas.

⁴⁶ Na verdade este é um “direito humano” e nenhuma unidade de atendimento de saúde pode negar este atendimento. Mesmo que a pessoa esteja indocumentada.

2.3.2.2 *Moradia*

John está há um mês no Brasil, vindo da Nigéria. Veio sozinho, fugindo de ameaças de morte por ser homossexual, depois do assassinato de seu companheiro. Acabou de prestar declarações na Polícia Federal e veio preencher o questionário da CASP para pedir seu protocolo provisório. Ajudando-o nessa tarefa, pois apesar de falar inglês ele não escreve nessa língua. “Address in Brazil?”, pergunto. Ele faz uma expressão de não entendimento e responde “Don’t have place in Brazil”. Então, fui eu quem ficou confusa, “But where do you sleep?”. “Street”. Depois me conta que às vezes consegue dormir em uma Igreja. (Diário de Campo)

Conseguir moradia para os que acabaram de chegar e não têm nenhum contato no Brasil é a principal dificuldade de assistência da CASP. Tal dificuldade é destacada inclusive pelos refugiados que participaram do último “diagnóstico participativo⁴⁷”. Isso porque o CAR não possui uma estrutura de albergamento e nos albergues parceiros como a Casa do Migrante, Casa das Mulheres e Arsenal da Esperança, as vagas são pouquíssimas comparadas ao número de necessitados. Não são raros os casos de pessoas que passam o dia esperando por uma vaga em um albergue, não conseguem e acabam passando a noite na rua.

Nos albergues parceiros as vagas são solicitadas pelas assistentes sociais e é necessário um encaminhamento da CASP para ocupar a vaga⁴⁸.

Na terça só sei que quatorze tinham chegado, novos, precisavam de abrigo. Não tinha em lugar nenhum. Aí alguém falou para mim “Ah liga para Carla⁴⁹”. Eu falei “Gente como que eu vou ligar pra Carla?”. Ter uma vaga já é difícil, eu vou dizer “Ah, eu preciso de quatorze”. (Cristina)

⁴⁷ Documento feito pelas assistentes sociais depois de um encontro que acontece anualmente no CAR para conversar com os solicitantes e refugiados para que estes deem um retorno sobre o trabalho da CASP e sobre os maiores dificuldades que enfrentam para se integrarem localmente. A produção deste tipo de documento tornou-se uma prática comum e característica em grandes projetos de desenvolvimento socioeconômico. Como muitos destes não conseguiam atingir suas metas, técnicos na área de desenvolvimento procuraram incluir em seus projetos a perspectiva dos beneficiários da intervenção realizada. Buscavam, assim, que os procedimentos aplicados fossem mais eficazes em seus resultados. Sobre essa problemática consultar Ferguson (2007).

⁴⁸ É uma forma de realizar uma triagem dos casos mais “urgentes”, devido a maior “vulnerabilidade”, mas acontecem casos em que o solicitante por conta própria consegue uma vaga nos albergues parceiros.

⁴⁹ Assistente social da Casa do Migrante.

A segunda opção é encaminhá-los para Tenda Social do Parque Dom Pedro, no centro de São Paulo, onde depois de uma triagem são encaminhados para albergues públicos. Neste caso, as assistentes contam que muitas vezes os solicitantes preferem ficar na rua, pois enquanto os albergues parceiros têm um público específico – migrantes –, os albergues públicos “têm todo tipo de gente” e os solicitantes sentem-se incomodados.

E aí a gente encaminhou para Tenda. Eles já deviam conhecer o serviço da Tenda por que eles não queriam ir. Então é meio complicado porque você fala “O que eu vou fazer?!”. Serviço público tem, mas é ruim. Albergues de organizações da sociedade civil, a Casa do Migrante, Casa das Mulheres, o Arsenal, não tem. E daqui pra frente vai ser mais difícil, por que com a Operação Inverno, tende a encher mais ainda. Os albergues públicos também. (Cristina)

Muitos também são os casos, como o de John, em que são acolhidos em igrejas e mesquitas, até conseguirem um albergue. Na época da pesquisa, uma mesquita em São Paulo estava abrigando muitos somalis muçulmanos, mas também já estava superlotada.

2.3.2.3 Alimentação

Bashir pergunta-me sobre a “caixa com comidas”. “A cesta básica?”, digo. Ele concorda com a cabeça. Não fala muito do português. Fica ensaiando a palavra, baixinho, “cesta básica, cesta básica”. Quando seu Francisco passa ele pede, “cesta básica!”. Seu Francisco vai buscar. Enquanto esperamos, ele me conta que, na verdade, não quer a cesta básica, “não tem fogo”. Ele vai vender os mantimentos. “Macarrão 2,00 reais”. Pergunto se ele não tem o cartão de alimentação do SESC. Ele diz que sim, me mostra o cartão e levanta os ombros como se dissesse “de que adianta?”. “Você não tem dinheiro para pagar a refeição, não é?”, pergunto. “É”. (Diário de Campo)

Duas são as formas de assistência com alimentação, ambas muito utilizadas pelos solicitantes. Se o solicitante ou refugiado morar longe do centro de São Paulo a CASP pode fornecer-lhe uma cesta básica mensal, a qual eles vêm retirar na instituição. A outra opção é fazer um cartão de alimentação do SESC-Carmo, localizado a alguns quarteirões da CASP, que possibilita refeições a baixo custo (uma média de 3,00 reais) no restaurante da instituição. Este último auxílio só é permitido para aqueles que ainda não possuem o visto que permite a permanência definitiva no Brasil, o RNE.

Proporcionando-lhes moradia, alimentação e saúde, mais do que simplesmente oferecer um auxílio, o programa do CAR produz este refugiado com um sujeito de direito perante o Estado brasileiro. Lutar por uma política pública de moradia, por exemplo, mostra como o trabalho da CASP atua para garantir que estes sujeitos sejam reconhecidos como portadores de direitos sociais que possam ir além dos auxílios humanitários do programa. Um efeito do programa de assistência, portanto, é o de buscar criar sujeitos que possam se tornar cidadãos plenos.

No entanto, se o setor de proteção confere determinados direitos civis a estes sujeitos e o de assistência busca prover seus direitos sociais, os direitos políticos que conformariam o cidadão pleno de fato, 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 direito não volte a “desaparecer”, se tornando ilegível para o *olho do estado*.

2.3.3 Integração

O programa de integração é coordenado pela assistente social “com mais tempo de casa”, Adelaide, e está focado em duas questões principais: trabalho e educação. Segundo Adelaide o programa foi pensado com o objetivo de “criar e prover a independência do refugiado e do solicitante de refúgio”, mas o trabalho no setor também consistiria em “trazer a sociedade para junto da gente”. E isto fica claro quando se observa o principal modo de operação deste programa: as parcerias. Enquanto os convênios são definidos pela coordenadora do CAR como “acordos em que rola dinheiro” com órgãos governamentais e com o ACNUR, as parcerias são fechadas em um intenso e constante trabalho de “negociação”, “conscientização”, “sensibilização” e “solidarização” com os possíveis parceiros, parte do que denominam sociedade civil.

Uma das coisas que vem de muitos anos pra cá é a questão de divulgar o tema “refugiado”. Então você ia em busca de contatos, de convênios, de iniciativas de empresa, mas você tinha que divulgar o tema porque era um tema desconhecido. Até hoje ainda temos essa dificuldade, mas hoje está muito mais sendo falado do que antigamente. Então quando a gente iniciou o processo de integração, (...) já se fazia um reforço com o refugiado para que ele também participasse na busca de soluções (Adelaide).

(...) Eu passava para eles listas e listas de contatos que eu buscava e eles me traziam os cartões de empresas, de agências, de tudo mais. Então a gente começou a fazer um painelzinho. Depois a gente imprimia e passava para eles. Trocava, era uma troca. (Adelaide)

Como no setor de assistência, o de integração não escapa à parte mais burocrática do trabalho, pois é também no programa de integração que é feito o encaminhamento para que o solicitante possa fazer uma carteira de trabalho e um CPF. Este programa, no entanto, adiciona mais dois elementos à composição do refugiado como sujeito de direito pleno, que são suas principais frentes de atuação: a busca por trabalho (formal) e a formação educacional.

2.3.3.1 Trabalho

Pablo veio com a esposa e os dois filhos adolescentes buscar os cobertores que estavam sendo doados. Ele e a esposa carregam caixas térmicas com potinhos de arroz doce que vendem na rua. Adelaide o chama em sua sala e comenta que apareceram vagas de emprego na área de construção civil. “Pintor, pedreiro, auxiliar de pedreiro... Nada a ver com você, mas você tem interesse?”, ela pergunta. “Claro, claro! Preciso trabalhar...”. Ela diz que vai agendar uma entrevista para ele então. Quando a família sai ela comenta comigo “ele é jornalista”. (Diário de campo)

Muitas vezes, devido ao problema do idioma, é mais difícil que os solicitantes e refugiados consigam empregos por conta própria. Por esta razão a assistente social responsável pelo setor ajuda-os a agendarem entrevista em seleções e projetos organizados por parceiros – como o Centro de Apoio ao Trabalhador (CAT) da região da Luz, por exemplo.

A própria assistente social do setor muitas vezes ajuda-os a elaborar um currículo, para que possam participar das entrevistas de emprego oferecidas pelas agências e centros de auxílio ao trabalhador parceiros ou conseguidas por conta própria.

Então se ele já está com a documentação em dia, com um breve perfil, um currículo, aí a gente já pode começar um processo de integração. A dificuldade é quando o cidadão chega aqui e fala “puxa eles não quiseram nem olhar o meu documento. Eles pegaram e falaram, ‘isso?’”. Aí eu falo para ele “por que a gente está criando parcerias com agências, com os postos de atendimento, sensibilizando?”. Nós criamos vínculos com os postos de atendimento para que? Porque o nosso cidadão chega lá e vai ser

atendido. Se a atendente não tiver sensibilidade com a situação dele, ela não vai conseguir chegar numa empresa e sensibilizar a empresa. Então nós fazemos este trabalho de sensibilização dos postos [de trabalho]. (Adelaide)

Geralmente passam por diversas entrevistas até serem selecionados para alguma vaga. No momento da pesquisa, a maioria das vagas disponíveis eram para serviços de nível técnico, na construção civil, como eletricista, pedreiro ou pintor, auxiliar em diversos setores. Quanto maior o grau de formação mais difícil é para que a pessoa consiga um emprego em sua área, por não poder comprovar, muitas vezes, essa formação, como explica Adelaide:

É muito complicado para uma pessoa que tem uma formação, por exemplo, técnica e não tem nenhum documento. Se ele é técnico eletricista, ele não vai poder trabalhar como técnico eletricista. Ele vai poder começar como assistente, ajudante. Se a empresa percebe que ele tem todo um perfil, pode até melhorar um pouquinho o cargo dele, mas ele tem que fazer um curso. Porque o curso, não é o curso de técnico eletricista, mas é um curso da segurança da eletricidade, porque as empresas exigem isso. Então uma coisa está atrelada à outra. (Adelaide)

Enquanto não conseguem um emprego formal, muitos “vão se virando”, como diz Seu Francisco, através do comércio informal no centro de São Paulo. “Se eu vou na 25 [de março], só escuto ‘Francisco!’, ‘Francisco, meu documento Francisco!’”. Tem muito iraquiano por lá”, comenta o atendente. Segundo Adelaide, porém, o setor procura realizar todo um trabalho de conscientização para o trabalho formal.

Por exemplo, teve um que chegou para mim e falou assim “Pela primeira vez na minha vida eu estou trabalhando”, porque tinha um registro na carteira. Eu falei “Não amigo, no seu país você trabalhava. Só que é diferente”. Aqui nós temos uma legislação e a obrigatoriedade de um trabalho mais formal. Tem muita informalidade ainda, que é o que a gente quer quebrar. Porque se ele já vem de lá pra cá, sem nenhum comprovante de trabalho e continuar se sujeitando a fazer bico, ou a trabalhar, sabe... ilegalmente, nunca vai ter uma empresa que chegue para ele e fale “Não, esse daqui eu vou pegar”. E a gente cria essa sensibilização para o trabalho formal para que ele expanda o trabalho aqui. Se ele tiver um primeiro registro e der continuidade aos estudos, à formação dele, ele tem a tendência a crescer. (Adelaide)

Outro motivo para que a instituição incentive o trabalho formal é que não fiquem “na rua”, encarada como um espaço perigoso de trabalho para os estrangeiros, mesmo documentados e com sua situação legal regularizada. Os próprios refugiados e solicitantes têm essa percepção, mas precisam “se virar” enquanto não encontram um emprego formal.

Asif, do Paquistão acabou de ser atendido por Vânia. Quando passa pela recepção Seu Francisco comenta “Quer dizer que você anda brigando na rua?”. Ele nos conta o que aconteceu. Estava vendendo relógios pelo centro quando outro camelô começou a implicar com ele, dizendo que os relógios que Asif vendia tinham sido roubados dele. Asif disse que tinha as notas fiscais das mercadorias e começou a procurá-las. Então, o camelô gritou “olha Paquistão, a polícia!” Quando Asif se virou para olhar o homem lhe deu um soco. Seu Francisco diz que os camelôs tem que se ajudar, não podem ficar brigando. Asif diz que sabe disso, mas que o outro quis implicar com ele só porque é estrangeiro. Comenta que pensou em ir falar com a polícia, mas desistiu porque “ia sobrar para o ‘Paquistão’”. (Diário de Campo)

Desde o primeiro momento em que chegam ao país, porém a procura por trabalho é uma das principais motivações para que os solicitantes de refúgio e refugiados procurem o CAR. A busca por uma documentação que permita que tenham sua situação legalizada no país, está estreitamente vinculada, para muitos, à questão de quererem trabalhar. É o que argumenta a advogada Andréia, quando explica porque muitos dos solicitantes africanos dirigem-se primeiro à CASP e não à Polícia Federal, que deveria ser o primeiro contato institucional do solicitante:

Eles já chegam ao Brasil sabendo que tem algumas ruas, alguns bairros mais frequentados por africanos. Aí eles procuram estas regiões. Eles vão até essas pessoas e elas já falam direto “procura a Cáritas”. E quando as pessoas dizem a eles para procurar a Cáritas, elas já dizem assim “vai lá que eles arrumam documento de trabalho”. É a primeira coisa, é o que eles querem. Eles querem legalizar a situação deles aqui. Então é assim. É muita gente que deveria o primeiro contato ser com a Polícia Federal, mas por essas circunstâncias que eu te falei, elas acabam chegando primeiro na Cáritas. (Andréia)

2.3.3.2 Educação

Joana me perguntou o que fazer pra estudar em uma faculdade. Digo que é preciso passar em uma prova. Ela quer fazer medicina. Comento que algumas faculdades públicas, como a minha, reservam vagas para refugiados. Joana fica animada, “se eu passar na prova, já posso começar no mês que vem?”. Explico que o as aulas começam no início do ano. Logo, ela se dá conta de um fato que lhe passou despercebido: ela já teria que ser refugiada, no momento ela é solicitante. “Ah, mas já faz um ano! Não deve demorar muito mais, não é?”, diz. E começa a me perguntar sobre o alojamento e se ela poderia levar a geladeira que comprou. (Diário de campo)

Os solicitantes de refúgio em idade escolar, mesmo antes de possuírem um protocolo, já podem se matricular na rede pública – um “direito humano”. O trabalho da assistente social neste setor consiste principalmente em encaminhar refugiados e solicitantes aos cursos que lhes interessem. A maior oferta é de cursos técnicos e profissionalizantes. As principais parcerias que oferecem estes cursos técnicos aos refugiados, e também educação formal, são aquelas do chamado “sistema S”.

Foi em 1994 que surgiu o namoro com o SENAI. Ele abriu as portas, começou já a atender. Dentro das unidades já começou a liberar alguns cursos. Em 1995 a gente já tinha o convênio formal com o SENAI, aí ampliou com o SESI. Então já tinha atendimento para vaga em creches, escola primária, oftalmologia, odontologia. Tudo nessa época. E em outubro de 1995 foi formalizado o convênio do SENAC, para curso profissionalizante, e com o SESC com todas as atividades de esporte, lazer e cultura. Aí o SESC... A gente já tinha assim, no SENAI e no SENAC, cursos na área de aperfeiçoamento, especialização, técnicos, tudo quanto é curso que eles ofereciam nas unidades. Sempre foi assim. E aí o SESC começou a oferecer um atendimento diferenciado. (Adelaide)

Como foi dito acima é difícil que os refugiados tragam diplomas ou alguma documentação que os permita comprovar sua formação. Fazer um curso um supletivo funciona também como estratégia para que tenham algum documento que comprove sua formação (ou mesmo refazer um curso técnico).

Tinha outro problema também, que temos até hoje: a maioria não tinha nenhum documento de qualificação profissional ou educacional. É muito raro alguém que traga esse documento. E a gente aqui já tinha um contato com o [colégio] Clara Matelli⁵⁰, que é uma escola que faz um curso de supletivo, em que a pessoa pega o material e estuda em casa, faz as provas, se ele tem dúvidas tem professores de plantão. É uma escola estadual. E até hoje isso funciona. (Adelaide)

Existe também o projeto com universidades públicas federais – Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal de Juiz de Fora e Universidade Federal de São Carlos – e também uma faculdade privada – Universidade de Santos –, que reservam vagas para refugiados. A próxima “batalha”, segundo Adelaide, é conseguir a reserva de vagas em uma universidade na cidade de São Paulo. Assim o refugiado não precisariam se mudar para outra cidade, pois “aqui ele já tem trabalho, já tem local de moradia. E fica junto da família”.

Todos os projetos e programas acima são voltados para os refugiados apenas. Mas em certo momento, conta a assistente social, sentiu-se a necessidade de que algo fosse feito também para os solicitantes. Foram então estabelecidas outras parcerias, com ONGs principalmente, para cursos técnicos fossem oferecidos a estes. Um exemplo são os cursos oferecidos pelo CESPROM (Centro de Escalabrino de Promoção do Migrante) e SASECOP (Serviço de Apoio Sócio Educativo de Capacitação e Orientação Profissional), que oferecem cursos como corte e costura, informática, panificação, eletricista, pedreiro, pintor, etc.

Através da parceria CASP/SESC-Carmo também é oferecido um curso de português de nível básico, no qual as frequências são acompanhadas pela assistente social, uma vez que o número de interessados em realizar o curso é sempre muito maior que o número de vagas disponível. O curso já teve dois módulos, porém, o módulo mais avançado tinha pouca procura, pois com o português básico já conseguiam trabalhar e “ir se virando com a língua”.

Nota-se que a questão da educação para os refugiados e solicitantes, assim como a da documentação, está estreitamente vinculada à do trabalho.

⁵⁰ Se eles possuírem essa documentação é preciso entrar com um processo de revalidação do documento, que segundo Adelaide, costuma demorar um mês. O setor de integração também procura intermediar este processo.

As pessoas [no início], não tinham muito [interesse]... “Ah não tenho tempo” “Não tenho paciência” “Eu preciso trabalhar”. E aí com o tempo as pessoas foram se habituando a essa questão do trabalho e do estudo, que eram coisas necessárias. Eu tenho hoje muitos casos que terminaram os estudos na Clara Matelli, prestaram vestibulares, fizeram faculdade. (Adelaide)

Enquanto aguarda pela cesta básica que Seu Francisco foi buscar, Didier pergunta o que eu estudo na universidade. Digo que é sociologia. Ele me conta que antes de sair de seu país, o Senegal, ele estudou geografia por três anos. Diz que pretende retomar os estudos. “Primeiro aprender português direito, depois fazer curso de eletricista, para trabalhar”. (Diário de campo)

De modo geral, a integração dos refugiados gira muito em torno do trabalho. A psicóloga do CAR destaca que fora esta via, a CASP não tem uma estrutura de fato que permita esta integração.

Eles acabam não formando uma rede social. (...) Acho que tem uma preocupação, claro, que é a preocupação primária, de abrigar estas pessoas. De elas terem o que comer, o que vestir, mas não existem de fato projetos de integração dessas pessoas na sociedade, a não ser pela via do trabalho. Mas até que isso aconteça, o que acaba levando alguns meses, as pessoas ficam meio à deriva.

Como coloca Adelaide no relato apresentado acima, a setor já pode começar o processo de integração quando o solicitante já está com a documentação em dia. O refugiado que já pode ser integrado, então, é aquele que enfim já é compreendido como um sujeito de direitos, que poderá ser um cidadão pleno, e que é visível ao *olho do estado*. Este programa, portanto, também vai tratar de mantê-lo assim, gerindo o que

escapa a este mecanismo de governo, seus *pontos cegos*⁵¹ – o “se virar”, o trabalho informal, a rua, a deriva, a ilegalidade – através de mecanismos como a “conscientização”, a formação de uma “rede social”, e a “solidarização” e “sensibilização” da população local.

No CAR a discricionariedade das assistentes sociais principalmente, mas dos funcionários em geral, é algo muito presente. Em relação à distribuição do auxílio subsistência, por exemplo, não existem categorias predefinidas e fechadas do que caracterizaria os casos de “alta vulnerabilidade”. Existem critérios mínimos, como foi apontado, mas tudo depende de como as assistentes, as advogadas e o setor de saúde mental vão classificar os casos e eleger os mais vulneráveis no momento em que chega o financiamento e a partir do valor com que terão de trabalhar. A decisão é *situacional*.

O destino dos financiamentos em geral, vindos tanto do ACNUR quanto do CONARE, também é administrado conforme as necessidades existentes no momento em que “chegou o dinheiro do projeto” e conforme o modo como o uso deste dinheiro tem que ser justificado nos relatórios de prestação de contas às agências financiadoras.

Enquanto eu digitava os pareceres da sub, Maria foi me explicando de onde vinha o dinheiro para os auxílios e projetos e como o iam administrando. O projeto com o CONARE dá um pouco mais de dinheiro, mas tem que ser renovado a cada seis meses. Já o financiamento do ACNUR é constante. Outra desvantagem do financiamento do CONARE é que tudo tem de ser milimetricamente justificado no relatório. Então elas só podem usar o dinheiro se tiverem uma forma de justificar: usam para pagar diárias, pois teriam a nota fiscal do hotel; para pagar a sub, pois podem pagar em

⁵¹ 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. Nesse 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, p.32). No contexto desta pesquisa, porém, a noção de *ponto cego* descrita por Vianna pode ser percebida no modo como “Brasília” se apresenta distante e ilegível para os solicitantes de refúgio, que só acessam diretamente dimensões do trabalho cotidiano realizado no CAR. A organização CONARE fica assim eclipsada pelo CAR, constituindo seu *ponto cego* nesse trecho do emaranhado institucional de longo alcance a que se conecta.

cheque ou com depósito bancário; para comprar as doações, pois também podem ter uma nota fiscal. Já o dinheiro do ACNUR fica para as coisas “picadas” que não têm como serem justificadas, para pagar passagens de ônibus ou metrô, por exemplo. Isto “trava” um pouco o uso do dinheiro. (Diário de Campo)

Existem certas normas sobre quem pode receber determinados auxílios. Por exemplo, as cestas básicas são pra quem mora longe ou tem menos condições de subsistência, os kits são para quem está ficando em albergues, já os cobertores não podem ser doados para quem está dormindo em albergue, a carteirinha do SESC não pode ser feita para quem já tem o visto de permanência, dinheiro para passagem é só fornecido em “caso de saúde” ou “entrevista de trabalho”, etc. Porém, tudo vai depender da relação estabelecida com a assistente responsável pelo repasse do auxílio, da disponibilidade deste e de como ela vai analisar cada caso durante o atendimento.

Maria comenta com a secretária, Liliane, que fez a carteirinha do SESC pra duas haitianas, mas elas já tinham a “permanência”. “Ah, Maria!”, exclama a secretária. A assistente diz que “excepcionalmente” resolveu ajudá-las, porque ficou comovida com o caso das duas. “Elas estavam chorando na minha frente!”. Cristina, ouvindo a história diz brincando que no caso da Maria isso não tem nada de “excepcionalmente”. Maria pergunta se não dá para lançá-las no sistema e depois tirar. Liliane diz que se elas já têm a permanência não dá (provavelmente elas já estão cadastradas em outro lugar). Por fim, decidem que o caso ia ficar “no limbo” e depois resolveriam como justificar o auxílio. (Diário de Campo)

Assim como a produção do sujeito de direito visível e que possa ser um cidadão pleno, tal discricionariedade é um dos *efeitos de estado* produzido pelo trabalho da CASP, enquanto um dispositivo de governo. Mais que delimitar uma entidade “Estado” como uma realidade institucional autocontida, tais *efeitos de estado* destacam as táticas e efeitos de poder que operam através de toda formação social, produzindo as fronteiras dos territórios e dos modos como cada coisa deve ser governada, através dos encontros e negociações das pessoas com estas práticas burocráticas e assistenciais. “A linha entre domínios do Estado e não Estado é parcialmente desenhada pelas práticas de trabalho cotidianas de burocratas e em seus encontros” (Mitchell, 2006 p.16).

Esta forma de operar pode ser percebida, por exemplo, através das categorias de “limbo” e “sistema” usadas pelos funcionários. O “limbo” é o que escapa ao *olho do estado*, ou o que ele vê parcialmente, e que precisa ser gerido – trazido de volta à curva

de normalidade estabelecida pelo aparato. Refere-se principalmente ao que só se acessa via burocracia. As haitianas atendidas por Maria eram visíveis ao programa de assistência, mas não poderiam aparecer como beneficiárias deste por uma questão burocrática: possuem um visto de permanência no Brasil, logo, não se caracterizam dentro da categoria “refugiado”, o sujeito alvo da intervenção do programa. Elas não podem, portanto, aparecer no “sistema”, pois este é o campo de visibilidade mais legível para o *olho do estado*, ou o que ele acessa através da burocracia. Já os “relatórios” são uma forma de tornar legível a esfera assistencial do trabalho, colocando-a na escala do “sistema” burocratizado.

Neste aparato não só essa discricionariedade dos funcionários, mas toda a rede de relações entre a CASP e as agências com que ela se conecta são ativadas por papéis, ligações, e-mails, cargos, projetos, formulários, convênios, encaminhamentos, pastas, fichas, valores, moralidades, códigos de ética, vontades, etc, que contribuem para a produção do sujeito visível ao *olho do estado*, enquanto um sujeito de direito, que pode vir a ser um cidadão pleno e integrado.

Capítulo 3

A Tríade Direitos, Dignidade, Integração e a “Questão Social” do Refúgio.

Comparada à situação de outros países, mesmo o total nacional de casos de refúgio no Brasil – que gira em torno de 4.500 pessoas – é um número muito pequeno. No Equador, por exemplo, país de extensão territorial bastante inferior à do Brasil, o número de refugiados colombianos apenas é de aproximadamente 55 mil pessoas⁵².

No entanto, desde meu primeiro contato com a coordenadora do Centro de Acolhida para Refugiados, essa procurou destacar que a questão do refúgio no Brasil poderia parecer algo menos importante quando comparada aos demais problemas que o país enfrenta, mas que era preciso encará-la como uma “problemática complexa”. Esta frase remeteu-me a um evento organizado pelo SESC sobre o tema do refúgio no Brasil, ocorrido em 2011⁵³. Nesse evento um dos palestrantes, irmã Rosita, usou essa mesma expressão quando alguém na plateia lhe fez o seguinte questionamento: com tantos brasileiros vivendo em situações de pobreza, porque deveríamos concentrar nossos esforços para ajudar estes estrangeiros? A resposta de irmã Rosita começava com “a problemática do refúgio no Brasil é uma questão complexa” e seguia no sentido de que não se tratava de uma questão quantitativa, mas de se lidar com “seres humanos que tiveram suas vidas desestruturadas”, de quem “tudo foi tirado”. A fala de Cristina seguia na mesma linha, observava que a questão deveria ser pensada não a partir do número de refugiados existentes no país, mas do fato de estarem lidando com seres humanos e das especificidades do caso nacional.

Neste capítulo procuro discutir outros dois *efeitos de estado*, gerados pelo aparato descrito no capítulo anterior, ambos estreitamente vinculados a esta questão da “complexidade” do refúgio no Brasil destacada por Cristina e por irmã Rosita. O primeiro se refere ao modo como, a partir do processo de integração, o sujeito refugiado produzido pelo aparato burocrático-administrativo e assistencial-humanitário é mantido em visibilidade a partir de sua produção de um sujeito de direito que precisar ter sua “dignidade” essencial recuperada e, o mesmo tempo, como um sujeito que é “vulnerável”. Já o segundo *efeito de estado* tratado nesse capítulo refere-se ao modo como este sujeito produzido como “vulnerável”, mas ao mesmo tempo como um sujeito detentor de direitos que precisam ser restabelecidos para a efetivação de um processo de integração, pode ser compreendido como um sujeito com demandas políticas pelas quais uma “sociedade civil organizada” poderia lutar.

⁵² Informações obtidas em www.adus.org.br/tag/equador/, acesso em 21 de maio de 2012.

⁵³ Trata-se do seminário “Identities in Transit: diálogos sobre o refúgio no Brasil”, organizado pelo SESC, com apoio do ACNUR.

O primeiro efeito apontado está ligado a como se justifica a “questão complexa” que caracterizaria a problemática do refúgio no Brasil: trata-se de um processo de recuperação dos direitos de seres humanos e de sua dignidade enquanto tal, para tirá-los da situação de vulnerabilidade em que se encontrariam. Já o segundo efeito refere-se ao papel assumido por estas instituições que se relacionam com a “problemática complexa”: lutar pela recuperação dos direitos de um sujeito e pela garantia de sua dignidade, enquanto uma “questão social” do refúgio, para que possam ser de fato os sujeitos de direito plenos, almejados pelo aparato assistencial-humanitário.

3.1 Reatar laços que foram rompidos e integrar.

Em uma das conversas que tive com Seu Francisco este me contou como costuma ser a reação das pessoas de fora da instituição em relação ao trabalho realizado pelo CAR e como ele teve de lidar com os comentários dos que veem tudo “do corredor” e não “do lado de dentro”:

Teve época em que a última sala do corredor era cheia de doações, por que acontecia um bazar com roupas usadas. Os refugiados pegavam as roupas e ainda sobrava. Aí eles contavam pra outras pessoas no albergue em que estavam ficando e elas vinham pedir roupas. Eu tinha que negar e brigavam comigo! “Você só dá roupa pros gringos, é?!”. Eu ficava chateado, mas depois percebi que muitos destes que estão na rua podem já ter tido uma vida boa e aí perderam por causa de bebida, de droga. Esses “gringos” eu sei que tinham uma vida boa, que foi brutalmente tirada deles e que apesar da ajuda não é fácil se virar em São Paulo. Imagina pegar ônibus sem saber a língua! (Seu Francisco)

“Com tanto brasileiro passando fome, sem saúde, sem moradia, eu estou aqui ajudando estes gringos que ganham remédio, cesta básica...”, eu pensava. Eu não falava para as pessoas aqui, mas eu achava isso”, me contou Seu Francisco ao final do expediente. Disse que depois ele passou a entender que essas pessoas eram “verdadeiros guerreiros”. Ou eles saíam ou morreriam em seus países de origem. “Muitos tinham estudo, emprego, posses, mas largaram tudo e vieram sem nada, sem ninguém, sem falar a língua”, conta o atendente. Diz que muitos chegam com fotos de pessoas mutiladas, de parentes perdidos, de famílias exterminadas. “E quando você acha que já viu de tudo, chega um caso pior. Mas não é simples. Eu demorei para perceber isso. (Diário de Campo).

Tanto na resposta de irmã Rosita ao seu interlocutor na palestra citada acima, quanto na fala de seu Francisco está marcada a postura que a CASP assume cotidianamente ao realizar o atendimento aos solicitantes de refúgio que chegam até ela: não o fato de serem estrangeiros buscando um auxílio, mas de serem “seres humanos que perderam tudo” em várias esferas de sua vida – família, emprego, posses, vínculos – e que mereceriam, portanto, ser amparados tanto quanto os nacionais.

No trabalho realizado pelo CAR, segundo sua coordenadora, não se trata de “fazer caridade, no sentido de simplesmente dar as coisas”, mas de “entender a caridade como justiça”. A caridade do CAR seria uma forma de reverter, em certa medida, as injustiças que estes sujeitos teriam sofrido com o processo de diáspora – a perda dos direitos de cidadania, por exemplo. Esta relação entre caridade e justiça configura uma das principais marcas do conjunto dos valores que orientam o atendimento a estas pessoas dentro dos programas da instituição, em sua busca pela recuperação dos direitos dos refugiados enquanto seres humanos.

Já a psicóloga Mirian aponta uma semelhança muito grande entre o trabalho com refugiados e o com crianças que passam por um processo de adoção. Em ambos os casos, ela afirma, se está lidando com “pessoas que de alguma maneira perderam vínculos primordiais e que se encontram em uma situação na qual, ou têm de reconstruir esse vínculo, ou têm que se haver com isso”. De modo semelhante, Dikran, refugiado armênio que já está há dezesseis anos no Brasil, diz que o processo de refúgio foi como ter que nascer de novo. “Se você perguntar minha idade, digo que tenho dezesseis anos. Aprendi tudo de novo, língua, moeda... e a Cáritas que me ajudou”, conta.

Em todas estas perspectivas, de irmã Rosita, Seu Francisco, Cristina, Mirian, ou Dikran, os refugiados são compreendidos como sujeitos que perderam algo que lhes era essencialmente de direito e o CAR, assim como outras agências que têm sua atuação relacionada à problemática do refúgio, fazem justiça e não somente caridade ao buscar ajudá-los a reaver, e de certa maneira recriar, as condições em que viviam e os laços que possuíam antes do processo perseguição e de diáspora.

O documento “Refugiados: um desafio à solidariedade”⁵⁴, publicado em 1992 pelo Pontifício Conselho para a Pastoral do Migrante e Itinerante em colaboração com o Pontifício Conselho Cor Unum, baliza esta perspectiva de trabalho das instituições

⁵⁴Disponível em

www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/migrants/documents/re_pc_migrants_doc_19920625_refugees_po.

Acesso em 9 de outubro de 2012.

católicas que de alguma maneira lidam com a problemática do refúgio, ou das migrações de modo geral. Nele afirma-se o “primado da dignidade da pessoa humana”, dirigindo-se a todos os homens e povos para que busquem soluções justas e duradouras para a “chaga vergonhosa de nossa época” – a permanência de pessoas em situação de refúgio. Um primeiro ponto de referência nessa busca por soluções estaria justamente na ênfase conferida à “pessoa humana”, e não a princípios como a “razão de Estado” ou a “segurança nacional”, pois “a proteção não é uma simples concessão feita aos refugiados; este não é um objeto de assistência, e sim um sujeito com direitos e deveres”, enuncia o documento. Desse modo, a “missão integral” da pastoral católica em relação aos refugiados e outros migrantes estaria relacionada à “promoção da dignidade e dos direitos das pessoas em movimento”.

Tendo como referência tais propostas, em seu pronunciamento para o Dia Mundial do Refugiado em 2008, irmã Rosita destaca que acolher e dar proteção aos refugiados é uma questão humanitária e um dever de justiça: a “luta por uma mobilidade humana que não seja restrita ou marcada pela segurança estatal e pelo simples controle dos fluxos migratórios é, na verdade, um pilar dos direitos humanos, reconhecendo a luta de famílias e comunidades que migram em busca de uma vida digna”.

A referida “dignidade da pessoa humana”, sempre apontada como fim último neste trabalho de recuperação dos direitos perdidos dos refugiados, consistiria na essência comum a todos os seres humanos – o que lhes confere justamente o status de humanidade – fundadora de todos os direitos. Conceito que faz parte de uma ampla discussão do pensamento jurídico, no contexto analisado tal “dignidade” pode ser compreendida como a medida mínima para o reconhecimento e respeito à igualdade de direitos entre os cidadãos nacionais e migrantes, por serem, ambos, seres humanos.

Já em seus primeiros trabalhos, Hegel apontava que o reconhecimento jurídico entre os indivíduos só poderia se constituir quando entendido como expressão dos interesses universalizáveis de todos os membros da sociedade, para que não se admitissem privilégios e exceções. Obedecendo à mesma lei, os sujeitos de direito se reconheceriam reciprocamente como capazes de decidir autonomamente sobre as normas morais. Seriam livres e iguais. O reconhecimento jurídico nesta perspectiva, portanto, não toleraria graduações. Todo membro da comunidade, reconhecido como um fim em si mesmo, seria respeitado em virtude da propriedade universal que faz dele uma pessoa e um ser humano. A questão, então, seria como determinar essa propriedade universalizável. Qual a capacidade ou característica mínima através da qual os

indivíduos poderiam se respeitar mutuamente, quando se reconhecem como pessoas de direito? Ou seja, o que definiria esse mínimo denominador comum da dignidade humana, que permite o reconhecimento dos direitos de um indivíduo?

Tendo sua legitimidade dependente de uma ideia de acordo racional entre indivíduos em pé de igualdade, toda comunidade jurídica moderna estaria fundada no reconhecimento da capacidade desses indivíduos de decidir racionalmente e com autonomia sobre questões morais (Honneth 2003). As ciências do direito reconheceriam, então, três momentos nesse processo: o estabelecimento de direitos liberais ou civis, seguidos dos direitos políticos de participação e por fim os direitos sociais de bem estar (Honneth, 2003). Todo esse conjunto de direitos seriam fundamentais para garantir que uma pessoa pudesse agir orientada pelas normas morais da sociedade em que se encontra. Podendo reclamar seus direitos, seria dado ao indivíduo um meio de expressão simbólica, cuja efetivação demonstraria reiteradamente que ele é reconhecido como moralmente imputável e digno.

Partindo desta perspectiva jurídica, as noções de “direitos humanos” e “direitos fundamentais” são acionados na literatura produzida por estas agências envolvidas com a problemática do refúgio como os pilares da dignidade humana. Os primeiros são entendidos como um conjunto de faculdades e instituições que em cada momento histórico concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humanas, que devem ser reconhecidos pelos ordenamentos jurídicos em âmbito nacional e internacional. Já os segundos, são aqueles direitos garantidos por uma legislação em vigor – uma constituição, por exemplo (Milesi, 2001). A liberdade de migrar é vista, portanto, com uma das liberdades fundamentais (direito de ir e vir) do ser humano, assim como o respeito às necessidades básicas desse – alimentação, saúde, moradia, estudo, lazer, etc. –, que não constituiriam liberdades, mas sim deveres do Estado perante este sujeito de direitos digno e pleno.

Nesse sentido, se compreendidos como sujeitos de direito, os migrantes deveriam ser respeitados em virtude de sua dignidade enquanto seres humanos, pois seus direitos não derivariam do fato de pertencerem a um Estado ou Nação, mas de sua condição de pessoa cuja dignidade não pode sofrer variações. Esse *ethos* constituído por estas organizações que, como a Cáritas e o IMDH, trabalham pela recuperação dos direitos perdidos dos refugiados, tem como pressuposto, portanto, a ideia de que estes seriam sujeitos detentores deste caráter mínimo de humanidade: a dignidade. Porém, esta teria sido perdida em razão do processo de diáspora.

O desafio de todos os que trabalham pela causa do refúgio, definido por irmã Rosita, seria então o de “eliminar as formas perversas de desrespeito ao direito de viver com dignidade”, como a fome, a miséria, o desemprego, a exploração do indocumentado, a exclusão da terra, o abandono. “Defender os direitos e agir pelo resgate da dignidade dos migrantes e refugiados é desafio, mas é sobre tudo dever dos governos, dos países, da sociedade e das igrejas, das organizações governamentais e não governamentais”⁵⁵, afirma.

Esta busca por reatar os direitos e a dignidade perdida desses sujeitos, portanto, é o *ethos* que informa o processo de constituição dos refugiados e dos solicitantes de refúgio como sujeitos de direito plenos, pela dimensão assistencial-humanitária apresentada no capítulo anterior. Este sujeito é aquele que tem um local de moradia, condições adequadas de alimentação, formação educacional garantida, que trabalha formalmente e que, portanto, tem seus direitos trabalhistas assegurados. Tal processo de subjetivação terminaria com a integração na sociedade local, conformando o sujeito plenamente visível para o *olho do estado* e com condições de vida igualitárias às dos cidadãos nacionais.

Mas como esse sujeito pode permanecer visível, se, como foi apontado anteriormente, 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, pautado no paradigma apresentado acima, vai adquirir características de um *dispositivo de gestão diferencial*⁵⁶. Para manter os sujeitos legíveis ao “sistema”, para que não fiquem no “limbo”, os atendimentos no setor de integração trabalharão para mantê-los próximo da *curva de normalidade* determinada para caracterizar o sujeito de direito pleno e visível que o aparato descrito busca produzir.

⁵⁵ Trechos retirados da publicação: “Migrantes e Refugiados: proteção de seus direitos e resgate da dignidade humana”, disponível em www.migrante.org.br/artigo1outubro.doc

⁵⁶ Compreendendo, aqui, *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 [1975], 2008 [1978]). Não a repressão da norma, mas uma economia das diferentes curvas de normalidade.

Portanto, o sujeito passível de integração e, no limite, de gestão, já passou por duas etapas. Primeiramente passou pelo cadastro burocrático, tornando-se um sujeito inteligível ao *olho do estado*. Em segundo lugar, passou pela produção do sujeito de direito pleno, visível como alvo da intervenção de um mecanismo de governo. Com o fim do processo de integração – entendido como um processo de recuperação de direitos e consequentemente de uma dignidade perdida – uma *gestão diferencial* dos casos particulares buscará evitar que estes se afastem das codificações visíveis ao *olho do estado*, gerindo seus *pontos cegos*.

Apresento alguns casos com os quais tive contato acompanhando os atendimentos no setor de integração, assim como o modo como se desenvolveu o atendimento a cada um, para pensar como o processo de integração pode vir a se tornar uma *gestão diferencial* dos *pontos cegos* apresentados anteriormente: a rua, a informalidade, a ilegalidade, a deriva, o “se virar”. Como destaca Adelaide, o que importa nestes casos (e em todos os demais) “não é o que se passou antes de chegarem ao CAR, mas o que vai ser feito daqui para frente”. Novamente, vê-se a concepção de que esses sujeitos romperam os vínculos constituídos anteriormente ao processo migratório, ou de algum modo como se estes vínculos não mais existissem. O interessante para o atendimento, então, tornam-se as relações construídas apenas a partir da intervenção do CAR.

a) Pablo e Júlia

Pablo é colombiano. Está há poucos meses no Brasil com sua esposa Júlia e dois filhos adolescentes. Trabalha informalmente junto com Júlia no centro de São Paulo, vendendo potes de doces feitos por ela. Eles já possuem uma casa alugada, a qual estão tentando mobiliar com doações. Seus filhos estão matriculados em uma escola da rede pública. Frequentam essa escola durante o período da manhã e à tarde fazem cursos oferecidos por ONGs. O casal se preocupa com o fato de os filhos ficarem muito tempo sozinhos e estes cursos foram a saída encontrada para que os meninos não ficassem desocupados no período da tarde, enquanto os pais estão trabalhando. Tanto Pablo quanto sua esposa, no entanto, encaram o trabalho informal como provisório e estão à procura de um emprego em que possam ser registrados e em que ganhem um pouco mais. Na Colômbia Pablo trabalhava como jornalista, mas gostaria de ter um emprego

formal mesmo que não seja em sua área. Ele e a esposa pagam um aluguel caro, mas querem manter a casa em que estão vivendo.

O casal pode ser visto como o modelo de conduta esperada pelo mecanismo de governo apresentado. Eles têm uma residência fixa e mantêm os filhos estudando e realizando outras atividades ao longo do dia, assim eles não estariam sujeitos à rua ou à deriva. Apesar de trabalharem informalmente e “se virando” para pagar o aluguel, ambos querem um emprego formal, buscando a ajuda do CAR para isso. A família toda é muito bem vista no escritório, sempre sendo atendidos com o cuidado de longas conversas com as assistentes, interessadas em saber a situação em que se encontram. Neste caso, a gestão em si opera mais como incentivo para que não desviem desse caminho em que já se encontram: recebem doações de cobertores e de móveis, que já ficam separados para eles antes mesmo de solicitarem.

b) Obi

O nigeriano Obi está no Brasil há cinco anos, mas boa parte deste tempo esteve preso. Conta que chegou aqui sem saber ler ou escrever, mesmo em seu idioma, e sem falar português. Disse que andava com “pessoas erradas” e não sabia o que estava fazendo. Numa tarde estava em uma casa onde havia muitas drogas, quando policiais entraram no local e todos foram presos. Ele cumpriu sua pena e por algum motivo específico do processo que enfrentou não perdeu sua condição de refugiado. Está morando na região da zona leste de São Paulo e trabalhando como camelô, mas diz que quer “fazer tudo direito agora”. Veio ao CAR falar com Adelaide para que ela o ajude a encontrar um trabalho formal. Conta que agora só quer esquecer o que passou e seguir em frente. Está, inclusive, aprendendo a escrever.

Obi representa um caso muito atípico e que precisou ser tratado com muito cuidado por Adelaide. Apesar de ter se afastado bastante da gestão do CAR, ele retorna querendo sair da condição de informalidade em que se encontra, assim como está saindo da ilegalidade. Durante o atendimento, Adelaide com muito entusiasmo apoia sua decisão de procurar um emprego formal. Ela diz que “ficar trabalhando na rua é arriscado” e ele concorda. Quando Obi conta que perdeu um dente em uma briga que aconteceu quando estava preso e que se encontrasse a pessoa que fez isso iria se vingar, a assistente pede que ele se acalme e tente esquecer o que já passou, “pois não vale a pena”. Ela imediatamente liga para o ramal de Maria e pede que esta agende um horário

no programa de odontologia oferecido pela parceria com o SESC, para que Obi possa colocar um implante do dente perdido e já marca também um horário para que ele volte a seu escritório para fazerem juntos um currículo.

c) Bashir

Bashir é do Egito e já está há quase um ano no Brasil. Já fala e entende bem o português, que aprendeu sozinho. Disse que logo que chegou ao país veio algumas vezes à CASP para resolver os problemas de documentação e da solicitação de refúgio, mas que depois nunca mais voltou. Não gosta de vir ao CAR porque “tudo é difícil e demora”. Trabalhou em alguns empregos temporários e pôde manter uma casa por um período. No entanto, agora que o “emprego acabou” ele teve que ir morar com um casal de amigos, o que tem lhe incomodado muito. Há seis meses não consegue encontrar trabalho e se já não tinha um lugar para morar, agora também está dependendo de amigos para poder se alimentar. Resolveu, então, recorrer ao CAR. Bashir diz que os africanos recebem um dinheiro da CASP e que ele também gostaria de ter esse benefício.

Bashir é o único destes casos cujo atendimento eu acompanhei fora do setor de integração, pois ele nunca conseguiu de fato chegar ao setor durante o período da pesquisa. Ao longo do ano em que está no Brasil, Bashir sempre “se virou”. Manteve-se distante do CAR, só procurando-o em último caso, o que levou ao um desconhecimento do modo de funcionamento do escritório e resultou em uma relação conturbada com os funcionários. Sua ideia era solicitar o auxílio subsistência (o dinheiro dado aos africanos), mas como seu caso não se caracteriza como de alta vulnerabilidade, dentro dos termos definidos nos programas do CAR, ele não pôde receber o auxílio. Depois de algum tempo aguardando (no corredor externo ao escritório) sem saber bem o que solicitar, ele é encaminhado para a sala de Maria e pede dinheiro para comer. Ela explica que o dinheiro dado pela instituição é só para “caso de saúde” e “entrevista de emprego” e lhe fornece uma cesta básica. Já de volta à recepção ele insiste que precisa do dinheiro. Seu Francisco diz que ele precisa procurar um emprego, pois “a melhor ajuda é o trabalho”. Bashir diz que não está conseguindo encontrar trabalho. Como o horário de encerramento do expediente já se aproximava, Maria lhe agenda um horário no setor de integração em um outro dia, mas ele diz que não tem dinheiro para voltar ao

escritório. Ela então decide dar-lhe o dinheiro das passagens, mesmo com a reprovação das demais funcionárias. Bashir deixa o escritório irritado, contando o dinheiro.

Diferenciados em muitos sentidos, a maneira como se desenvolveu o atendimento a estes casos, no entanto, mostra como opera a gestão da integração do sujeito refugiado a partir do aparato de governo da CASP. Mais do que a gestão que conformaria uma população, trata-se, como foi dito, de uma gestão diferencial do que escapa a sua curva de normalidade: a produção de um sujeito de direitos pleno e digno.

No caso de Pablo e Júlia, eles não precisam ser conduzidos a esta curva estabelecida pelo aparato de gestão, uma vez que por conta própria buscam se aproximar do modelo do sujeito de direitos pleno. Não querem ficar na informalidade, na rua ou à deriva, e recorrem ao CAR para isso.

Já no caso de Obi nota-se uma preocupação da assistente social em mantê-lo por perto do CAR. Ele não pode ficar à deriva, pois esteve no limite do que este aparato de gestão pode acessar: a ilegalidade. Se em razão do crime que cometeu o rapaz perdesse seu status jurídico de refugiado, ele desapareceria para o *olho do estado* operado pela gestão do CAR e cairia no “limbo” jurídico. Gerindo sua integração, evitando sua vingança, por exemplo, que poderia resultar em um novo crime, o CAR busca mantê-lo visível e legível ao *olho do estado* e passível de se tornar um sujeito de direito pleno.

Essa preocupação não se mostra tão presente no caso de Bashir e isto se deve muito à posição autônoma adotada, desde o início, pelo rapaz. Não se trata da “independência” que o setor de integração busca oferecer, como afirma Adelaide nos relatos expostos no segundo capítulo. Essa seria uma independência via “sistema”, como a busca por emprego junto aos parceiros da CASP. A autonomia de Bashir foi desenvolvida por ele mesmo. Um exemplo é o fato de o rapaz estar aprendendo a falar português sozinho e não participando do curso oferecido pela parceria com o SESC. Apesar de querer encontrar um trabalho, ele não vai ao escritório para fazer um currículo ou para que a assistente social tente lhe agendar uma entrevista de emprego, mas porque quer receber o auxílio subsistência. Sua situação como um sujeito de direito não fica clara para ele, que não consegue levar suas demandas ao CAR, nem para os funcionários, que ainda não o veem como passível de se constituir como um sujeito pleno. Para tanto terá de retornar ao CAR para iniciar seu processo de integração via “sistema”, sendo conduzido à curva da normalidade determinada para o sujeito

refugiado legível, que pode ser atendido pelo CAR. Assim poderá ter moradia, alimentação, trabalho, etc.

Mais do que reatar laços rompidos, portanto, o trabalho de integração vai criar novos vínculos para esse sujeito em conformidade com a curva de normalidade estabelecida pelo aparato – o sujeito de direito pleno e, portanto, digno. Ele deve ser integrado como trabalhador, como alguém que tem moradia, alimentação, acesso à saúde e educação, e também como uma pessoa documentada. Ao final desse processo, é o laço de cidadania que lhe poderá ser conferido.

Uma precondição para o processo de integração, no entanto é que em alguma medida este sujeito também seja entendido como estando em uma situação de vulnerabilidade. O “vulnerável” é aquele sujeito cuja constante precariedade de suas condições de existência o deixa a mercê de qualquer acidente, sendo muito tênue a linha que o separa da indigência (Castel, 1998). O “vulnerável”, desse modo, é aquele que está sujeito a perder sua dignidade de pessoa humana a qualquer momento.

3.2 A Produção do Sujeito “Vulnerável”.

Um haitiano veio renovar seu cartão de alimentação do SESC, que vence em três dias. Seu Francisco pergunta se já saiu sua permanência. Sim. “Então a gente não tem como renovar”, diz. O rapaz tenta argumentar, “mas não tenho dinheiro!”. Seu Francisco explica que o auxílio não vale para quem já é “permanente”, que o acordo com o SESC é esse. “Permanente já pode se virar, aproveita esse três dias”, completa. O rapaz insiste. “Vocês tem que entender a pessoa. Não tem dinheiro...”. Seu Francisco diz que não dá para abrir exceções e que o rapaz sabe que é assim. Ao que ele contesta, “Não, não sei! Tudo na Cáritas é difícil... Tem que entender a pessoa”. Seu Francisco é irreduzível. “Você é quem tem que ver que, como em qualquer lugar, aqui tem normas. Isso é norma, não sou eu que estou decidindo. É regra”. (Diário de Campo)

O caso dos haitianos e a forma como seu atendimento na CASP se desenrolou mostra mais um efeito fundamental do aparato de governo operado pela instituição: a produção de um sujeito passível de ser gerido por sua “vulnerabilidade”. Categorização que de certa forma é uma contraposição e ao mesmo tempo uma condição para a formação do sujeito de direito digno e pleno que poderá ser integrado na sociedade local, sua produção não se dá exatamente antes do processo de integração, mas é constituinte do processo que vai torná-lo um sujeito visível.

Para um caso de refúgio, propriamente dito, a aquisição de um visto de permanência definitiva no país demora quatro anos para que possa ser concedido. No caso dos haitianos, que possuem um “visto humanitário”, a permanência tem sido concedida em questão de semanas, como um ato humanitário do governo brasileiro, que visa eliminar burocracias e facilitar o processo migratório destas pessoas. Porém, o que acontece em um nível mais micro, mais cotidiano, da vida destas pessoas é que elas perdem uma série de auxílios por serem “permanentes”, como a possibilidade de se alimentarem a baixo custo no restaurante do SESC. Essa é uma das principais fontes de alimentação destas pessoas em seus primeiros meses no país, enquanto procuram um trabalho.

Dessa forma, a partir do ato burocrático da Polícia Federal que sob a autorização do CONARE concede o visto de permanência no país ao haitiano atendido por Seu Francisco, o status deste dentro da rede de assistência formada pelo projeto desenvolvido na parceria CASP/SESC se transforma. Repentinamente, o auxílio oferecido pela CASP lhe é cortado e ele fica em uma “situação de vulnerabilidade” (sem ter como se alimentar adequadamente) em razão de um processo burocrático, que humanitariamente procura ajudá-lo em outro nível – concedendo-lhe uma documentação mais permanente do que o protocolo de solicitação de refúgio. Mesmo que suas condições de vida não tenham se modificado até o momento, com essa mudança em seu status jurídico agora ele “têm que se virar”, como diz Seu Francisco. São levados, assim, para um dos *pontos cegos do olho do estado* operado pelo CAR, o que o aparato justamente procura evitar.

Por mais que o rapaz peça que Seu Francisco procure “entender a pessoa”, isso não é possível, pois para o “sistema” ao qual a distribuição dos auxílios e assistências está conectada só são legíveis as categorizações que ele mesmo estabelece. No caso, trata-se da categoria refugiado, à qual o rapaz não se enquadra. É o status jurídico, enquanto categoria legível, que atua como fronteira para o tipo de atendimento.

Provavelmente, o que Seu Francisco tem em mente quando diz que um permanente já pode “se virar” é que este já está com sua vida estabilizada e em certa medida integrado na sociedade local. Afinal, os casos de permanência com que ele lidou até então eram pessoas que já estavam há pelo menos quatro anos no país quando o seus vistos foram concedidos. Um haitiano que está em São Paulo há algumas semanas certamente não pode “se virar” tão facilmente e como o caso do rapaz não se categoriza dentro dos critérios de “extrema vulnerabilidade” definidos pelo CAR, apresentados

anteriormente, ele não será legível como tal pelo “sistema”. Desse modo, a aliança entre a dimensão de administração burocrática e dimensão de assistência humanitária do aparato de governo acaba produzindo as “vítimas vulneráveis” que procura tirar da “situação de vulnerabilidade”.

Este aparato cria constantemente novas “situações de vulnerabilidade”, que posteriormente vai buscar administrar. Semelhante forma de atuação pode ser percebida em diversos outros momentos do cotidiano do CAR. Destaco o mais recorrente: quando o nome do solicitante de refúgio vem escrito incorretamente no protocolo provisório feito pela Polícia Federal.

A permissão concedida pela legislação brasileira para que refugiados tenham uma documentação durante o período de provisoriedade no país é um dos pontos que conferem a tal legislação seu caráter “avançado e humano” segundo a comunidade internacional, pois permite que o solicitante fique legalizado no país durante este período provisório e que trabalhe legalmente. Mas se há um erro na digitação do nome do solicitante, isto implica que ele deverá voltar ao CAR para reagendar outro horário com a Polícia Federal. Como a agenda desta está sempre lotada, ele será remarcado para a próxima semana. No dia da nova entrevista ele vem ao escritório buscar o novo encaminhamento, espera por pelo menos meia hora até ser atendido, e corre o risco de não ser atendido na Polícia Federal, mesmo com o agendamento. Sem os dados corretos no termo de declarações ele não pode solicitar ou renovar o protocolo provisório. O processo não caminha e muitos programas de assistência ficam bloqueados. Sem o protocolo atualizado, por exemplo, eles não podem renovar a carteira de alimentação do SESC, ou a carteira de trabalho. Ficam sem a assistência para se alimentar e sem a documentação para trabalhar. Estão novamente em uma situação de vulnerabilidade.

Mesmo o protocolo provisório, muitas vezes, pode funcionar como produtor desta vulnerabilidade:

O protocolo, não sei se você já viu, é um papelzinho. Então é um pouco complicado porque eles têm que andar com aquilo sempre. Se a polícia os para, eles têm que mostrar. Só que é um papelzinho! (...) Eles não podem plastificar... Fica destruído. E também eles vão trabalhar, conseguem o trabalho e na hora da contratação mostram a documentação, olham aquele protocolo e falam “não, isso não serve”. Então é algo um pouco complicado. É um papelzinho. (Vivian)

*A espera por meses e meses por um documento de identidade deixa a pessoa em situação de insegurança e de difícil acesso à gestão mínima diária de sua vida. O protocolo assegura, sem dúvida, a estada regular, mas é um documento precário que não deveria se constituir em documento de identificação por meses e meses*⁵⁷.

Muitos chegam ao CAR contando que o empregador não aceitou o protocolo como uma documentação que comprove sua legalidade no país. E as assistentes sociais têm de fazer todo um trabalho de “conscientização” junto ao empregador, explicando que aquela pessoa está legalizada provisoriamente no país, que seu documento tem validade legal.

Configura-se, portanto, uma oposição entre a produção de um sujeito de direito detentor de “dignidade” e de um sujeito “vulnerável” que não é pleno. Não se trata, no entanto, de uma contradição ou falha interna ao mecanismo de governo descrito, mas de um *efeito colateral*, nos termos de Ferguson (2007), deste mesmo aparato: efeitos que são ao mesmo tempo os instrumentos do que vem a ser um exercício de poder. A produção do sujeito vulnerável é não só um efeito do aparato, mas também o instrumento que permite compor o trabalho de recuperação dos direitos e da dignidade deste mesmo sujeito, produzindo-o então como pleno.

Se o refugiado como um sujeito de direitos pleno é constituído pelo que o *olho do estado* consegue acessar enquanto categoria legível, o sujeito vulnerável é produto dos seus pontos cegos que, no entanto, lhe são constitutivos.

O tempo todo, estes refugiados e solicitantes de refúgio usam de seu próprio status de “vulnerável” para lidar com este dispositivo. Um exemplo é o modo como as mulheres, em muitos casos, lidam com o status de “vulnerável” que *a priori* lhes é atribuído. O menor número de refugiadas mulheres do que de homens é muito característico do caso brasileiro. Em outros contextos nacionais e mesmo no contexto mundial, geralmente o número de mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio é maior. Segundo os funcionários do CAR esta diferença se deve ao fato de o Brasil estar distante dos países de onde saem estes refugiados que aqui chegam, e por nestes países ser muito mais difícil para uma mulher ter a possibilidade de realizar essa viagem. Tal fator cria toda uma especificidade em relação ao atendimento às mulheres que chegam

⁵⁷ Trechos retirados da publicação: “Refugiados e Direitos Humanos” do IMDH. Disponível em <http://www.migrante.org.br/IMDH/>.

ao CAR para solicitar refúgio. Como coloca a advogada Andréia elas já são *a priori* consideradas como mais vulneráveis:

Para a mulher é muito mais difícil sair do país, é até por isso que quando chega uma mulher aqui eu faço questão de... Para mim ela já é refugiada. Ela é “prima facie” refugiada, porque para ela conseguir chegar aqui a coisa não foi fácil. Salvo um caso ou outro, mas regra geral ela passou por muita coisa para conseguir sair do país dela. Principalmente se são africanas, porque [lá] elas são consideradas nada. Passaram por muito. (Andréia)

Como foi dito, mulheres desacompanhadas com filhos são casos considerados como de “extrema vulnerabilidade” segundo a CASP, e têm direito a receber o auxílio subsistência. Elas sabem disto e muitas quando vão ao CAR, levam os filhos para poderem ser atendidas preferencialmente. Muitas também ficam relutantes em colocar os filhos mais novos em uma creche, pois isso implicaria que elas poderiam trabalhar e não precisariam mais receber o auxílio subsistência. Geralmente são encaminhadas para muitas entrevistas de emprego, mas mesmo que sejam contratadas, logo os abandonam para “escolher” um trabalho que mais lhe agrade.

Adelaide avisa Marie, solicitante de refúgio congoleza que está sendo atendida por Maria, que na próxima semana vão aparecer vagas de trabalho só para mulheres em um projeto que a assistente está desenvolvendo com o CAT-luz e que vai entrar em contato com ela quando tiver mais informações. “Vamos ver se dá certo agora!”, diz Adelaide. Quando voltamos para sua sala a assistente conta que Marie, assim como outras moças, já recusaram mais de três propostas de emprego. “A gente faz a nossa parte, mas elas têm que fazer a delas também. Já passaram por muitas entrevistas e não aceitaram as propostas. Ficam escolhendo”, ela comenta. Depois me mostra a pasta da moça cheia de encaminhamentos para entrevistas. (Diário de Campo)

Essas mulheres muitas vezes preferem continuar no status de “extrema vulnerabilidade” que o dispositivo de gestão lhes imputa e procura superar – a vulnerabilidade nesse caso é um efeito – e se utilizam dessa categorização para continuarem a receber o auxílio subsistência – a vulnerabilidade é, então, um instrumento.

Outro exemplo deste mecanismo está no modo como os solicitantes têm lidado com o próprio processo de solicitação de refúgio no Brasil. Este é tão cheio de

burocracias, que apesar de toda a legislação tida como muito mais humanitária que a de outros países, o processo todo, até o solicitante ser reconhecido refugiado ou não, tem demorado mais de um ano. Por um lado, isso é encarado de forma muito negativa pelos solicitantes, pois depois de um ano, quando sua vida no país de acolhida começa a se reestruturar, recebem a notícia de que não foram reconhecidos como refugiados e a partir de então estão ilegais no país. São colocados em uma situação de vulnerabilidade: perdem seus direitos enquanto possíveis refugiados, e conseqüentemente sua “dignidade”. Por outro lado, sabendo dessa demora no processo de reconhecimento, estrategicamente muitos imigrantes têm vindo para o Brasil em busca de trabalho e melhores condições de vida e solicitam refúgio como um meio de ficarem legalizados no país por pelo menos um ano. Neste período, conseguem um emprego e constituem família (têm filhos brasileiros) que são requisitos para que, quando o refúgio for negado, possam solicitar a permanência no país, agora em razão destes fatores citados.

[O período até o reconhecimento do refúgio], do que a gente está vendo pelo menos, demora muito. Isso causa tanto uma angustia, porque eles acabam em um ano se estabelecendo no país, criam laços. E aí de repente “não, não você não é refugiado. Vá embora”. Então é complicado. E ao mesmo tempo é um fator que aumenta também o número de pedidos de pessoas que sabem que não são refugiados, mas porque sabem que vão ficar um tempão aqui [solicitam refúgio]. Se fosse mais rápido, se fosse julgado em três meses, por exemplo, a pessoa não chegaria a pedir, porque três meses não vai ajudar muito. Vai dar trabalho, vai ter que ficar vindo aqui. Acho até que diminuiria o número de casos se fosse mais rápido esse processo. Essa demora acaba acarretando mais demora ainda, porque mais gente vai pedir. (Vivian)

Todo o aparato burocrático-administrativo e assistencial-humanitário descrito opera para que sejam resgatados a dignidade e os direitos perdidos daqueles sujeitos que são forçados a enfrentar um processo de refúgio. Porém, faz isto de modo tão burocratizado e com tal dispêndio de tempo que acaba tendo como efeito esta mesma perda de dignidade. Ao mesmo tempo, porém, esse aparato cria modos de reavê-la: as formas de solicitação de permanência no país, que pressupõem um período de tempo passado neste, como a constituição de família ou a aquisição de um emprego formal.

Assim como foi apontado para o caso da lei brasileira de refúgio, esse *efeito de falha* (Ferguson, 2007) que a produção de um sujeito como vulnerável parece criar, não deve ser encarada do ponto de vista de uma suposta ineficácia técnica. Tal efeito é parte

da própria forma de operação do *olho do estado*, enquanto mecanismo constitutivo da estruturação destas *statelike institutions* burocratizadas e do aparato estatal propriamente dito. A produção de um sujeito que possa ser categorizado como vulnerável e que por isso se torna visível ao aparato de governo não é uma falha ou ineficácia da atuação destas instituições, mas um efeito constitutivo do próprio modo de funcionamento desse dispositivo de gestão.

Segundo a literatura produzida pelo IMDH, principalmente, mas também por outras instituições que lidam com a problemática do refúgio no Brasil, a situação do refugiado seria uma das mais precárias a que poderia ficar sujeito o ser humano. São descritos frequentemente como os “vulneráveis entre os vulneráveis”. Se o processo de integração se dá enquanto um mecanismo de gestão diferencial dos variados casos que chegam ao CAR, a produção do refugiado como estes “vulneráveis entre vulneráveis” os destaca como uma população específica, que deverá ser gerida nas variáveis de que é dependente (alimentação, moradia, trabalho, saúde, etc.) para que não ultrapasse a linha tênue da indignância, invisível a esse dispositivo particular de governo.

Em seu artigo “Refugiados e Migrações Forçadas: uma reflexão aos 20 anos da declaração de Cartagena”⁵⁸, irmã Rosita conclui: “O migrante forçado clama pela intervenção de órgãos e instituições específicas e pela aplicação de medidas que promovam e assegurem o respeito a seus direitos fundamentais e a criação de condições onde sua vida e dignidade possam ser humanas e plenas”. Além de reafirmar a necessidade de se recuperar o status do refugiado como um sujeito de direito pleno e digno, essa afirmação dá indícios de outra categorização, que também será fundamental para a composição desse sujeito produzido pelo mecanismo de governo operado por estas agências: um sujeito categorizado por suas demandas políticas. Demandas pelas quais estes “órgãos e instituições específicas”, citados por irmã Rosita, podem lutar.

⁵⁸ Disponível em <http://www.migrante.org.br/IMDH>.

3.3 A Produção de um Sujeito com Demandas Políticas.

Nesse prédio que a gente está não pagamos aluguel, a gente não paga água, a gente não paga luz, não paga telefone. Já é um bem que a Igreja cedeu para fazer esse trabalho. (...) Os lugares de abrigamento “bons”, que são sensíveis a essa causa, são abrigamentos de organizações ligadas à Igreja. A Casa do Migrante é de uma coligação scalabriniana, uma organização católica. A Casa das Mulheres é das Irmãs Palotinas, uma organização católica. O Arsenal da Esperança é de uma organização católica. (...) Então são organizações da Igreja Católica sim, que fazem esse trabalho e que despendem dinheiro. (Cristina)

A rede responsável pelo acolhimento, atendimento e assistência aos refugiados no contexto nacional, como foi dito anteriormente, é conformada principalmente por organizações não governamentais. Ela tem ainda outro caráter marcante: é majoritariamente composta por entidades católicas. Tomando o caso de São Paulo isto se torna muito evidente, não só pelo trabalho de atendimento concentrado na CASP, mas nas próprias parcerias realizadas pela organização. Além da estrutura física do CAR ser cedida pela igreja católica de São Paulo, toda a rede de albergues parceiros também é ligada a esta. No entanto, no cotidiano de atendimentos do CAR não se observa uma influência marcada da igreja católica, que confira, por exemplo, um caráter doutrinário ao trabalho da agência. A influência religiosa fica restrita à esfera dos valores que vão orientar o atendimento:

Apesar de ser da igreja católica, eu vejo que é bem assistencial a Cáritas. (...) Eu percebo que toda uma principiologia cristã, que é importante. Até por que a instituição aqui tem todo o vínculo, é da igreja católica. É o braço assistencial da igreja católica, mas não é doutrinário (...). Tem toda uma noção assistencial. (Andréia)

Por nós sermos uma organização da igreja católica, ninguém aqui é impedido de ser atendido. Você percebeu que a gente recebe denominações religiosas aqui das mais variadas. A gente nunca negou atendimento. O atendimento todo é gratuito, isso tem que ser ressaltado, e para qualquer religião. (Cristina)

Acho que a única influência que existe são dos valores. Eu não sinto nenhuma pressão de fora, nenhum favorecimento de alguém por ter determinada religião. Acho que todos são vistos da mesma forma. Acho que o que têm é... dentro de qualquer organização, uma empresa tem os seus

valores. Aqui tem os valores cristãos, mas que muitas vezes são os mesmos valores de muitas outras religiões. (Vivian).

Mesmo os refugiados e solicitantes, a partir do que me foi relatado pelos funcionários do CAR, também não parecem sentir esta influência.

Um estudante uma vez me fez uma pergunta curiosa. Porque o símbolo da Cáritas é uma cruz, nenhum muçulmano falou “olha eu não quero o atendimento”. Não, nunca aconteceu. Os somalis, que acho que são de uma região mais pobre, todos os nossos serviços eles usam, a proteção a assistência, a integração e tudo mais. A gente nota que alguns muçulmanos que vêm às vezes do Iraque ou da Síria, eles já buscam apoio na comunidade brasileira em São Paulo, muçulmana. A comunidade deles, da religião deles. E buscam aqui mais o serviço da proteção, do jurídico. (...) Nós não temos tidos problemas com as pessoas que não querem ser assistidas por conta disso e nem a gente deixar de assistir alguém por conta disso. De jeito nenhum. 90% dos atendidos nem sabem que é uma organização da igreja católica. (Cristina)

Depois de algum tempo, os muçulmanos falam “nossa nunca pensei que fosse ser tão ajudado por uma organização cristã”. Porque às vezes foram justamente perseguidos por cristãos. É uma surpresa para eles. Que não é um irmão deles, que não é da mesma religião, mas a gente os ajuda da mesma forma. Eles assim que chegam não falam nada, mas eu já ouvi uns comentários positivos nesse sentido. Acho que eles não tinham expectativa e no final foram bem recebidos. (Vivian)

É interessante destacar que apesar da existência de toda uma rede de ONGs católicas articuladas na assistência aos refugiados e aos migrantes de modo geral, estas têm de realizar constantemente um trabalho de discussão sobre a problemática do refúgio dentro do “universo das paróquias”, de onde ela ainda estaria bastante ausente.

Vamos ser realistas, para o universo das paróquias, dos padres, esse tema “refúgio” está longe como para maioria da população. Falar do sofredor de rua? O sofredor de rua está na porta da paróquia. Da criança em situação de rua? Está na paróquia. De famílias em que o pai está desempregado, de famílias que estão em situação de vulnerabilidade? Esse é mais o universo das pastorais e das paróquias. O refúgio é a gente que vai levando. (Cristina)

A questão do refúgio não é uma temática que está presente cotidianamente na vida dos brasileiros, nem é encarada como um dos “problemas nacionais”. Geralmente é vista como uma problemática que concorre como estes problemas, como mostrou o

questionamento do interlocutor de irmã Rosita na palestra citada anteriormente. Uma grande preocupação da CASP e de outras agências que lidam com essa questão, portanto, é no sentido de “conscientizar”, “sensibilizar” ou “solidarizar” a população nacional em relação a esta causa e demandar perante os órgãos governamentais medidas políticas que sejam não só assistenciais, mas que possibilitem a integração local destes sujeitos mediante o desenvolvimento de políticas públicas, por exemplo.

Segundo a coordenadora do CAR, a maior demanda da CASP perante os órgãos governamentais é a respeito da questão da moradia para os solicitantes de refúgio. Insistem que algo deveria ser feito enquanto uma política pública:

No Comitê Estadual para Refugiados isso é discutido. A gente leva essa pauta todo dia. Precisa ter um espaço público, gerenciado pelo governo, administrado pela prefeitura para abrigar os que estão chegando. Por um tempo pelo menos. Não é que gente queira um tratamento diferente, mas quando eles chegam aos albergues públicos eles sentem diferença. E os que estão lá, pessoas em situação de rua, também! “Nossa que pessoa estranha” “fala outra língua”. Diz que teve uma vez uma situação em que começaram até a pegar no pessoal. E eles segurando a mala. Eu estou num país estranho, falo outra língua, muitas vezes têm uma vestimenta diferente, hábitos diferentes... De repente eles têm que parar no meio de qualquer coisa e ajoelhar pra Meca e rezar! As pessoas não entendem. Então isso é complicado. Mas a gente briga também, [para] que isso seja uma política pública. (Cristina)

Tomando como exemplo as publicações do IMDH, é possível perceber que estas agências não governamentais buscam destacar a posição do refugiado como um sujeito passível de realizar essas demandas políticas, uma vez que ele já possa ser apreendido como um sujeito de direito que pode vir a ser pleno, pois, ao mesmo tempo, encontra-se em uma situação de vulnerabilidade. Como coloca irmã Rosita no referido artigo publicado pelo IMDH em comemoração aos 20 anos da Declaração de Cartagena,

O debate sobre políticas públicas para migrações internacionais precisa chegar às instâncias de decisão, aos governos, aos parlamentos e se transformar em medidas efetivas de superação das causas de tais deslocamentos, por um lado, e, por outro, em políticas que brindem condições digna, garantam o respeito aos direitos fundamentais e favoreçam a integração daqueles que o próprio processo de globalização econômica, financeira e comercial força migrar.

Desse modo, a atuação dessas organizações deve ir além da recuperação do respeito à “dignidade inalienável da pessoa humana” e da promoção do acolhimento, da solidariedade e da assistência aos refugiados:

*Na dimensão humanitária da missão que temos, no conjunto da sociedade civil organizada, compete-nos fortalecer a ação, bem como exigir e vigiar o cumprimento da responsabilidade do Estado, dos órgãos e agentes públicos, das entidades internacionais, no sentido de que, cada qual cumpra sua parte e, de maneira articulada, sejam implementadas políticas públicas e ações solidárias de integração e inclusão dos refugiados e refugiadas no conjunto e dinâmica da sociedade em que se encontram, com oportunidade para que sua vida seja potencializada e seus direitos de cidadania respeitado*⁵⁹.

Tais demandas, portanto, não serão encaminhadas diretamente por estes sujeitos de direito, mas pelo conjunto de agências da sociedade civil que atuam na representação de sua causa político-social. É preciso lembrar que estes sujeitos não possuem direitos políticos:

A partir do momento em que ele é reconhecido como refugiado... Aliás, já a partir da solicitação, ele tem direito a uma documentação provisória como solicitante. Vai ter direito a uma carteira de trabalho e aí todos os direitos trabalhistas que são conferidos a brasileiros são conferidos a eles. Ele tem direito ao CPF e aí o CPF dá a ele uma natureza de personalidade jurídica no Brasil. Isso é importante porque ele é uma pessoa documentada [que] vai ter todos os direitos que uma pessoa documentada, legal, no Brasil teria. [Porém,] ele não tem direitos de um brasileiro nato ou naturalizado. Ele não pode exercer direitos políticos, que é votar, se candidatar. Ele não pode exercer alguns outros direitos que são vedados a estrangeiros, como participar de atividades políticas, campanha eleitoral (...). Deveres. Ele tem o dever de respeitar a lei. Principalmente o dever de respeitar a lei para estrangeiros. E aí quando a gente diz que ele tem o dever de respeitar a lei para estrangeiros, isso implica que ele tem que ter noção inclusive daquilo que ele não pode fazer. Esse rapaz que é extremamente político, que eu estava te falando, (...) eu cheguei para ele e falei “No Brasil você não pode se meter em política. A gente está em ano eleitoral!”. (...) Você tem que alertar a pessoa. Você tem que dizer para ela que estrangeiro no Brasil não pode nem estar em comício às vezes. Porque se tiver uma baderna ali, até ele provar que ele não estava participando diretamente, que ele só estava assistindo um show... É difícil para ele, entendeu. (Andréia)

⁵⁹ Trecho do artigo “Refugiados e Políticas Públicas: pela solidariedade, contra a exploração”, elaborado por irmão Rosita Milesi e Flávia Carlet, disponível em www.migrante.org.br/refugiados_e_politicas_publicasout06.doc.

A demanda por políticas públicas é encarada por tais atores da “sociedade civil organizada” em prol dos direitos dos refugiados, como costumam se denominar, como uma questão de “solidariedade e justiça social”. A Constituição Federal de 1988 é sempre destacada como expressão do compromisso com a causa humanitária do refúgio, pois, ao conferir tratamento igualitário entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, permitiu o acesso destes últimos às políticas públicas existentes.

Proclama nossa Carta Constitucional que o Brasil tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º) e que em suas relações internacionais será regido, dentre outros princípios, pela prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso II) e pela concessão de asilo político (art. 4º, inciso X). Refere ainda o art. 5º que os brasileiros e os estrangeiros residentes no Brasil terão tratamento igualitário, e lhes serão assegurados todos os direitos que a própria Constituição proclama. Estes dispositivos assumem relevância fundamental em relação aos refugiados, uma vez que, ao terem sua situação formalmente reconhecida pelo órgão competente – CONARE –, estão ao amparo de todos os preceitos constitucionais, em especial os relacionados aos direitos fundamentais⁶⁰.

No entanto, esperam que tais políticas formalmente previstas pelos órgãos governamentais sejam estabelecidas e implementadas de fato e com base em valores éticos, humanitários e de solidariedade, contribuindo para a garantia dos direitos fundamentais, para o respeito à dignidade e cidadania, não só dos refugiados, mas de todo ser humano⁶¹. Logo, tal perspectiva ética apresentada por estes atores é compreendida como algo que deveria se transformar em questão política. Via organizações governamentais, buscam que isso se dê através de políticas públicas, conforme destacado. Já via sociedade civil, a questão política do refúgio é operada através de técnicas como sensibilização, solidarização, conscientização e integração. Noções que têm como pressuposto o mínimo denominador comum da dignidade, entendida por estes atores como inalienável e essencial a todo ser humano.

⁶⁰Trechos retirados da publicação: “Refugiados e Direitos Humanos”. Disponível em <http://www.migrante.org.br/IMDH/>.

⁶¹ Tal discussão, assim como as iniciativas de políticas públicas propostas por estes atores podem ser encontradas no artigo “Refugiados e Políticas Públicas: pela solidariedade, contra a exploração”, elaborado por irmão Rosita Milesi e Flávia Carlet, disponível em www.migrante.org.br/refugiados_e_politicas_publicasout06.doc

Neste sentido, destaco a comemoração do dia mundial do refugiado como um dos marcos desta atuação da “sociedade civil organizada” na luta pelos direitos dos refugiados através das técnicas citadas acima⁶².

O Dia Mundial do Refugiado é um apelo e um desafio à solidariedade, a qual só tem sentido se traduzida em ações e gestos que venham somar forças e recursos para soluções duradouras em favor destes milhões de seres humanos, e na denuncia e combate às causas que os geram.

No ano do 50º aniversário do ACNUR, a Assembleia Geral da ONU, estabeleceu o dia 20 de junho como o Dia Mundial do Refugiado. Conforme me foi relatado no CAR, esta não é uma data para ser celebrada, mas um momento de conscientização para a causa do refúgio. Ou como coloca irmã Rosita “o Dia Mundial do Refugiado (...) é comemorado e não celebrado. Nada há a festejar, por isso dizemos que não o celebramos, mas é, sim, uma lembrança de que existem refugiados no mundo e de que imensas são as suas dores”⁶³.

Os eventos do ano de 2011 organizados pelo ACNUR, seus parceiros e governos locais em comemoração à data na América Latina e Espanha são um exemplo deste trabalho de “conscientização” e “solidarização” para com a situação do refugiado. Por meio do slogan “Vamos calçar os sapatos dos refugiados e dar o primeiro passo para entender sua situação” várias atividades foram realizadas para aproximar as populações locais destas regiões das situações vividas pelos refugiados.

A CASP organizou uma intervenção realizada na estação Sé do metrô de São Paulo, na qual as pessoas eram convidadas a literalmente “calçar os sapatos dos refugiados” expostos em um estande e conhecer suas histórias.

O convite para “se colocar nos sapatos de um refugiado” também é um chamado para desafiar a intolerância e a indiferença contra pessoas que, para salvar suas vidas, perderam tudo, menos a determinação de recomeçar. A campanha “Calce os Sapatos dos Refugiados” faz parte da estratégia de visibilidade e comunicação do ACNUR na região das

⁶² Outros exemplos são o próprio desenvolvimento da lei 9474/97, a conformação da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, a demanda pela retirada do termo “refugiado” da carteira de trabalho destes e mais atualmente a luta pela elaboração de uma lei de migração em substituição à atual lei de estrangeiros.

⁶³ Trecho do artigo de fechamento do seminário “Refúgio, Migrações e Direitos Humanos”, realizado em 2004 por organizações da sociedade civil e pelo ACNUR, disponível em www.migrante.org.br/sem_refugiados_rela_comp.doc

*Américas para promover a tolerância e a integração dos refugiados, constituindo-se, assim, em uma das prioridades da agenda de proteção da organização*⁶⁴.



Figura 8: Cartaz da campanha do Dia Mundial do refugiado de 2011. Fonte: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/eventos-celebram-dia-mundial-do-refugiado-no-brasil>

Em seu trabalho estes gestores abordados na pesquisa vão procurar demonstrar como a questão do refúgio no Brasil é uma “problemática complexa” com a qual sociedade e governo precisam se “solidarizar”, e assim justificam a necessidade de criação de políticas públicas para essa população e também a demanda por maior atenção a esse aparato “não governamental” que se ocupa da questão do refúgio (demandando um aumento no número de financiamentos, por exemplo).

Com o trabalho etnográfico, no entanto, busquei compreender como essa é antes uma problemática que coloca uma questão singular: só se pode demandar uma política pública, mais que uma assistência humanitária, quando este sujeito político pode ser compreendido como um possível cidadão. Esta questão singular está ligada à ideia de uma “questão social” do refúgio enunciada por estes atores da “sociedade civil organizada”, através da qual se alcançaria uma “cidadania universal”.

⁶⁴ Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/sobre-o-site/envolva-se/eventos/dia-mundial-do-refugiado-2011/>

3.4 A “Questão Social” do Refúgio: a “cidadania universal”.

*A atitude dos Estados-nações, em geral, tem sido basicamente a mesma, tratar a situação com severidade, no absoluto rigor da lei, quando, na verdade, a migração é uma questão social que deve ser tratada no âmbito dos Direitos Humanos*⁶⁵.

A ideia de uma *questão social* tem sido caracterizada como “uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (...) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência” (Castel, 1998, p.30). Seu surgimento como problema estaria ainda relacionado com um hiato entre a organização política e o sistema econômico, e a *invenção do social* (Donzelot, 1994) como um sistema de regulações não mercantis, instituídas para restaurar e preencher referido hiato entre os laços que não obedecem a uma lógica estritamente econômica, nem a uma jurisdição estritamente política.

A *questão social* enfoca, portanto, a disjunção entre uma lógica de mercado e as dinâmicas societárias, entre imperativos de eficácia econômica e exigências éticas dos direitos, entre uma ordem legal que promete estabelecer a igualdade e as desigualdades e exclusões produzidas nas relações de poder da realidade (Telles, 2001).

Noção desenvolvida para analisar transformações ocorridas no contexto europeu, a *questão social* (ou a *nova questão social*) problematiza os dilemas colocados pela crise dos modelos conhecidos do Estado providência ou de bem-estar social, reabrindo o problema da justiça social, do papel do Estado e das responsabilidades públicas, redefinindo novas diferenciações sociais produzidas pela reestruturação produtiva e pelo esgotamento do modelo fordista, e desafiando a agenda clássica da universalização dos direitos e da cidadania (Telles, 2001)⁶⁶. Principalmente, a *questão social* trata das redefinições da posição do trabalho nas dinâmicas societárias como forma de integração social e dos riscos de dissociação social apresentados por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto mais amplo da sociedade.

⁶⁵ Trecho retirado do artigo “Migrantes e Refugiados: proteção de seus direitos e resgate da dignidade humana”, disponível em www.migrante.org.br/artigo1outubro.doc

⁶⁶ Sobre esta problemática ver Castel (1998), Donzelot (1994), Ewald (1986). Sobre suas contribuições e limites para se pensar o caso brasileiro ver Telles (2001).

Tais transformações, portanto, são problematizadas tendo como enfoque os processos que levam à produção “dos desfiliaados, dos que se desprenderam e não dos que se integraram” (Castell, 1998, p.116). É o debate sobre as capacidades e os limites de uma configuração social em manter seus elementos mais ou menos integrados, sem que sua coesão seja comprometida, que está por traz da ideia de uma *questão social*. Neste sentido, tal conceito pode ser uma ferramenta para se pensar contextos diversos em que esta problemática se coloque: quais são os processos pelos quais são produzidas as categorizações de sujeitos não se integram a uma determinada formação social.

A existência de uma “questão social” do refúgio, por exemplo, é enfatizada por esses atores da “sociedade civil organizada” em torno da causa dos refugiados a partir das duas perspectivas interconectadas apresentadas nesse capítulo: a recuperação dos direitos de um sujeito vulnerável que se quer constituir como pleno e digno, e a de um sujeito com demandas políticas. Enquanto “questão social” a problemática do refúgio se oporia no plano político a uma perspectiva apoiada em noções como a de “segurança nacional”:

*A mudança de perspectiva global no tratamento aos migrantes passa, necessariamente, pela mudança legislativa interna de países, como o Brasil, que consigam entender a problemática das migrações como uma realidade indiscutível e desafiadora, mas que, além das questões meramente controladoras, policiais e estatais, deve ser visto como uma questão social, sob o paradigma do respeito aos direitos humanos em sua totalidade*⁶⁷.

Mas, principalmente, a “questão social” do refúgio se opõe ao que esses atores definem como um processo de “globalização neoliberal” focado na “lógica do mercado”, que estaríamos atravessando.

*Constatamos que a atual globalização carrega inúmeras contradições e possibilidades para a vida do planeta e da própria humanidade. Mas, no que tange ao refúgio, é com tristeza que vemos crescer no cenário internacional situações de violação aos direitos humanos e a necessidade, a cada dia mais urgente, de proteção à vida*⁶⁸.

67 Trecho retirado do artigo “Migrações Internacionais Contemporâneas”, disponível em http://www.migrante.org.br/as_migracoes_internacionais_contemporaneas_160505b.htm

68 Trechos retirados da publicação: “Refugiados e Direitos Humanos”. Disponível em <http://www.migrante.org.br/IMDH/>

Essa “sociedade civil organizada” relaciona o aumento das migrações ao advento de uma sociedade “excludente e concentradora”, determinada por falhas estruturais, políticas econômicas equivocadas, desordens políticas, fome e miséria. Circunstâncias, afirmam, que seriam responsáveis por gerar situações de grave violação dos direitos humanos e que estariam impelindo pessoas à condição de migrantes forçados.

Assim, a “globalização neoliberal”, ao impor uma lógica de mercado que minaria as possibilidades de construção de um estado de bem-estar social, estaria criando uma enorme “multidão dos sem”: sem terra, sem emprego, sem teto, sem lazer, sem assistência médica e uma série de outras carências de ordem social e cultural. Os refugiados seriam então, mais um grupo nessa multidão – os sem a possibilidade de uma cidadania plena. Mudar as estruturas deste fenômeno é apontado por estes atores como o alvo do trabalho nessas agências, sendo a situação dos migrantes ao mesmo tempo a sinalização das contradições da “globalização neoliberal” e um anúncio da possibilidade de uma nova ordem social. Propõem, então, a construção de um *ethos* baseado na noção de uma cidadania que possa ser universal.

No relatório final do seminário “Migrações: exclusão ou cidadania?”⁶⁹, realizado por estas organizações em 2003, a partir de uma perspectiva de proteção aos direitos humanos, propõe-se que para a compreensão do conceito de cidadão dentro de uma visão de “cidadania universal”, essa não esteja vinculada e nem seja sinônimo de nacionalidade. A característica que conferiria o caráter de cidadão a um sujeito, portanto, seria a garantia de sua dignidade, essência da noção de humanidade. Nessa perspectiva, considerando os direitos humanos como inalienáveis e como o patamar da dignidade humana, que nenhum país poderia subestimar ou violar, a noção de “cidadania” precisaria, então, desvincular-se de categorias como Estado, nação, língua, raça ou etnia.

Na perspectiva da solidariedade e da acolhida, da abertura e da construção de uma sociedade solidária, é básico ter presente que os refugiados e refugiadas, bem como os imigrantes, são pessoas que devem ser respeitadas em virtude de sua dignidade e que seus direitos derivam desta condição de “seres humanos” como todos e todas nós. Se assim efetivamente esta for a nossa real convicção, concluiremos que seus direitos humanos não podem

⁶⁹ Disponível em www.migrante.org.br/relatorio_seminario.doc

*sofrer variações pelo simples fato de passarem de um país para outro ou de uma região a outra*⁷⁰.

O migrante, enquanto aquele que habita uma fronteira – não é mais cidadão de seu país de origem e ainda não é cidadão do país de destino – poderia então ser incluído nesta “cidadania universal”, tendo seus direitos afirmados e sua dignidade recuperada.

*“O migrante, antes de ser de um ou outro país é pela sua condição humana titular de direitos e do respeito a sua dignidade humana”*⁷¹.

A cidadania deve ser inclusiva. Deve garantir o acesso à documentação, aos direitos sociais e econômicos básicos, aos serviços públicos e, certamente, ao exercício democrático de votar e ser votada, de fiscalizar os governantes e os representantes da população. Direitos para poder ser humano e ser humana. (...) a cidadania pertence a refugiados, migrantes e nacionais. Não se pode pensar no direito internacional humanitário, nos direitos humanos, no Estado de Direito sem e pensar numa cidadania plena (Vareze, 2006, p. 7).

Na “questão social” do refúgio desenvolvida por esses sujeitos, portanto, não se trata meramente de uma questão de quantidade de seres humanos vivendo em situação de vulnerabilidade, mas de uma “proposta humanitária”, que precisaria “despertar os governos, a população, as entidades e os indivíduos para uma revisão dos valores e promoção de iniciativas concretas em favor da vida e do respeito ao ser humano”⁷² – ou, como colocam irmã Rosita e Cristina, uma “problemática complexa”.

No âmbito religioso pastoral a proposta destas organizações é a do desenvolvimento de um trabalho que permita “apressar o dia em que todas as nações terão portas abertas a qualquer ser humano por ser irmão em humanidade” e a “realização da mais profunda unidade da família humana”. Já perante o aparato estatal, estas organizações demandam uma preocupação maior com a eliminação de causas estruturais das migrações. O legislador, afirmam, ao tratar dos mecanismos de gestão da questão migratória não deveria tratá-la de forma isolada, desligada de outras questões sociais, culturais, econômicas e políticas da conjuntura do país, pois garantir a extensão

⁷⁰ Trechos retirados da publicação: “Refugiados e Direitos Humanos” do IMDH. Disponível em <http://www.migrante.org.br/IMDH/>

⁷¹ Trecho retirado do artigo “Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos”, disponível em www.migrante.org.br/por_uma_nova_lei_migracao.doc

⁷² Trecho retirado do artigo “A Atuação Pastoral Junto aos Refugiados no Brasil”, disponível em www.migrante.org.br/experiencia_pastoral_com_refugiados.doc

da construção da cidadania aos refugiados e demais migrantes (configurando a noção de “cidadania universal” como paradigma de governo), também implicaria em um aprofundamento da democracia.

Esse paradoxo de ser reconhecido como cidadão no estrangeiro reflete a importância fundamental da proteção internacional e a necessidade de defender esse espaço como um fator de conscientização da humanidade para consolidar as bases de um exercício plural, no marco do direito e da construção democrática. Três elos de uma única corrente, a cidadania, a migração e o refúgio têm que estar entrelaçados (...). O conceito de “cidadania universal” não é ingênuo e pretencioso, como alguns podem pensar. É um conceito que com base na experiência, propõe alternativas e soluções e a criação de políticas públicas para abrir espaços de uma convivência pacífica, racional e com marco no direito (Vareze, 2006, p.10-11).

O relatório sobre seminário “Refúgio, Migrações e Direitos Humanos”⁷³, organizado em 2004 pelo IMDH e outras organizações não governamentais que trabalham com a temática, concluía que a democracia

(...) vai além do processo legal do direito de votar, mas inclui os direitos humanos, as garantias individuais, o estado de direitos, o devido processo legal e também o refúgio como proteção aos que não são protegidos.

Assim, a “questão social” do refúgio é enunciada por esses sujeitos como um dos pilares para a consolidação do processo democrático em nível não somente local, mas mundial. Como destaca Castel (1998), a problematização de uma questão social recai explicitamente sobre as margens da vida social, mas questiona todo o conjunto da sociedade. Para tal “sociedade civil organizada”, a “questão social” do refúgio não problematizaria apenas a condição do refugiado em sua singularidade, mas a própria possibilidade da construção de um processo democrático de expansão de uma cidadania que não esteja vinculado à conformação de Estados-nacionais, porém que tenha como referência um paradigma da manutenção da dignidade essencial de todo ser humano.

⁷³ Disponível em www.migrante.org.br/sem_refugiados_rela_comp.doc

Considerações Finais

Na comunicação feita pela ICMC⁷⁴ (International Catholic Migration Commission) em comemoração ao Dia Mundial do Refugiado do ano de 2009, a agência ressaltou o papel deste evento como uma maneira de destacar alguns dos esforços feitos em todo o mundo para melhorar as condições de vida dos refugiados e de suas famílias. No entanto, o que a organização particularmente procurou realçar foi a ideia de que mesmo a mais “simples corrente de compartilhamento de esperança e responsabilidade” deveria começar, primeiramente, com uma busca pela visibilidade do refugiado, para então garantir a proteção em relação às perseguições e soluções para esta problemática.

De fato, responder aos refugiados é um processo de enxergar e salvar pessoas, e então compartilhar e procurar soluções (...). Acima de tudo os refugiados precisam primeiro ser vistos.

A proposta deste trabalho foi a de compreender como opera esse processo que torna visíveis tais sujeitos, de modo que sobre eles se possa exercer um determinado tipo de intervenção – um governo –, seja assistencial, burocrático, humanitário, administrativo ou de controle. Para tanto, procurei tratar de um processo de subjetivação: aquele que compõe a categoria “refugiado” no contexto nacional.

Dessa forma, a partir do *imperativo tático* de uma abordagem etnográfica do trabalho realizado pelos gestores do CAR, busquei acessar também esferas mais amplas do aparato transnacional de governo da população refugiada no Brasil. E partir da análise da malha de relações que estes sujeitos têm de estabelecer com as diversas organizações com as quais entram em contato ao solicitarem refúgio, meu objetivo foi o de descrever as formas de funcionamento do mecanismo de governo aqui denominado de *olho do estado*. Isto é, a maneira como esse torna legíveis e, conseqüentemente, visíveis os sujeitos que poderão ser apreendidos e classificados como refugiados.

⁷⁴ ICMC foi estabelecido pela Santa Sé em 1951 e obteve o estatuto canônico jurídico público em 2008. Trata-se uma comissão internacional de Conferências Episcopais católicas, e de assembleias episcopais de estatuto semelhante, trabalhando “pessoas desenraizadas” – migrantes, deslocados internos, refugiados – em níveis nacional e regional. Trabalham diretamente com migrantes e refugiados em mais de 40 países ao redor do mundo, “fornecendo uma voz digna voltada para os migrantes e membros ICMC (...)”. Juntamente com a associação mundial de Conferências Episcopais católicas e ao lado de parceiros governamentais e não-governamentais, o ICMC “defende e implementa políticas baseados nos direitos e soluções duradouras para os homens, mulheres e crianças em vulneráveis por todo o mundo”. Informações obtidas em <http://www.icmc.net/who-we-are>, acesso em março de 2013.

A cada nova documentação que adquire e a cada novo cadastro em um programa assistencial, este sujeito refugiado torna-se visível ao *olho do estado*, assim como são produzidos os *efeitos de estado* através dos quais esse aparato transnacional de gestão, territorializado no trabalho do CAR ou nas demandas da referida “sociedade civil organizada”, cria uma população governável: cujas condutas poderão ser dirigidas ao serem estabilizadas suas complexidades, em processos de categorização e padronização. Ao mesmo tempo, também se trata de um mecanismo *de gestão diferencial*, que busca trazer cada caso particular para a curva de normalidade delineada pelo aparato de maneira específica e definida a partir dos encontros e práticas estabelecidas entre estes sujeitos e o trecho da malha institucional a que se conectam.

A noção de “refúgio” existe de maneira consuetudinária e localizada desde há muitos séculos. Porém, foram os deslocamentos de pessoas por entre diversas fronteiras nacionais gerados em consequência da primeira e, principalmente, da segunda guerra mundial, os responsáveis pela visibilidade desta questão como um problema sociopolítico em âmbito mundial. É a visibilidade do instituto do refúgio como um problema de política internacional, que cria a necessidade de uma normatização jurídica que possa definir o que caracteriza a condição sociopolítica destes sujeitos.

Visíveis como problema internacional e codificado a partir de uma definição jurídica, estes sujeitos puderam ser compreendidos com uma população sobre a qual se poderia realizar determinada intervenção. É constituído, então, todo um aparato institucional encarregado de gerir suas condições de vida, composto por organizações que vão de agências multilaterais internacionais, a aparelhos estatais e organizações locais da sociedade civil – conformando-se um *aparato transnacional de governo*. O que procurei destacar neste trabalho é que estas organizações não atuam de forma verticalizada e hierárquica apenas, mas através de conexões nas quais são conformados compósitos de relações. Tais composições podem ser observadas, por exemplo, nas parcerias entre organizações da sociedade civil, nos convênios entre o ACNUR e governos nacionais, ou nos acordos de cooperação entre diferentes países.

O trabalho realizado no CAR é, portanto, uma territorialização produzida por este aparato transnacional de governo de populações refugiadas. Nele este sujeito refugiado, como procurei apresentar, é constituído como um compósito específico de inúmeras relações de poder, que o atravessam quando em contato com o dispositivo burocrático-administrativo e assistencial-humanitário etnografado. Com seu cadastro no CAR, com o termo de declarações da Polícia Federal e ao entrar em contato com o setor

de proteção, que encaminha seu caso para o CONARE, o solicitante pode ser produzido juridicamente como um possível refugiado.

Nos encontros entre estas duas dimensões de trabalho do CAR – administrativo-burocrática e assistencial-humanitária – mais que o sujeito refugiado, fixo como categoria jurídica e burocrática, é compreendido como alguém que teve seus laços de cidadania rompidos ao longo do processo de perseguição e diáspora. Desse modo, os refugiados atendidos pelo programa da CASP precisariam ter sua dignidade recuperada. É a partir de então que esse sujeito torna-se alvo dos programas assistências dessa agência e de outras instituições parceiras da “sociedade civil organizada”. Ele é nesse momento constituído como um sujeito de direito: terá direito a moradia, alimentação, saúde, trabalho e educação.

Documentado e assistido, o refugiado torna-se uma categoria legível e visível ao *olho do estado*, que pode tecer um mapa cadastral (Scott, 1998) que estabilize a complexidade desta população e permita codificá-la em sua particularidade em meio à população nacional. O trabalho de integração desses sujeitos será, então, o de gerir o que esse mapa não pode estabilizar - os *pontos cegos* – procurando trazê-los à curva de normalidade estabelecida pelo aparato administrativo-burocrático e assistencial-humanitário: a conformação de sujeitos de direito plenos e que tenham, portanto, sua dignidade essencial garantida.

Ao mesmo tempo, esse sujeito assistido e gerido é também produzido como “vulnerável” – aquele que pode, por pequenas variações em suas condições de vida, se ficar ilegível ao *olho do estado*, tornando-se um indigente ou desfilando-se de qualquer conformação social (Castel, 1998). No entanto, o “vulnerável” não se opõe ao sujeito de direito, mas é também um efeito deste aparato de gestão, pois também constitui uma categoria legível ao *olho do estado*. É ainda instrumento para uma nova categorização elaborada pela “sociedade civil organizada” pela causa dos refugiados: um sujeito que pode fazer demandas políticas e ser beneficiário de políticas públicas como um cidadão nacional, pois a ambos estariam garantidos “a dignidade essencial a todo ser humano”, fundadora da igualdade de direitos entre estes.

Essa “sociedade civil organizada” enuncia, assim, a problemática do refúgio como “questão social”, gerada por uma disjunção entre um processo de globalização neoliberal baseada em uma lógica de mercado, que estaria produzindo um fluxo cada vez maior de pessoas que se deslocam pelo mundo todo, e um processo político marcado por noções como a de segurança nacional, que impede a entrada de migrantes

em determinados territórios. A saída apontada por estes atores seria trabalhar na possibilidade de construção uma “cidadania” universal, que não tenha como parâmetro o vínculo nacional, mas a dignidade entendida como o mínimo denominador comum para a igualdade entre todos os seres humanos. Na perspectiva desta “sociedade civil organizada”, a consolidação de uma “cidadania universal”, portanto, possibilitaria a expansão em nível mundial de um processo democrático.

Assim, a problemática do refúgio é tornada visível por estes atores quando colocada como uma problemática política, que não diz respeito apenas a esses sujeitos categorizados como refugiados, mas a um processo mais amplo que envolveria o todo social. Cidadania e refúgio, como destaca o representante do ACNUR no Brasil no relato destacado acima, seriam “elos de uma mesma corrente”: a construção de um processo democrático.

Independentemente das possibilidades de construção desse projeto de “cidadania universal” almejado por tais atores, a questão do refúgio é uma problemática que em sua singularidade pode colocar questões que afetam esferas políticas mais amplas. O “campo de refugiados cem cercas” produzido por este aparato transnacional de gestão quando visto em seu modo de funcionamento – a estabilização e codificação das complexidades de uma população em categorias visíveis e legíveis ao *olho do estado* – pode ser compreendida como um modo de operação não apenas das *statelike institutions*, as organizações paraestatais abordadas nesta pesquisa, mas do aparato estatal de modo geral.

Desse modo, o que este trabalho etnográfico permite apresentar é um modo de funcionamento de organizações que *produzem estado* em suas práticas, através de um dispositivo de gestão que não apreende pessoas singulares, mas somente as categorias que ele mesmo estabelece. Assim, esse mecanismo torna possível a estes gestores o exercício de uma intervenção sobre determinadas categorias de pessoas, que as module em suas especificidades – que produza um governo de suas condutas.

É nesse sentido que a presidente Dilma Rousseff, por exemplo, em pronunciamento na cerimônia de ampliação do programa do governo federal Brasil Sem Miséria, pode falar em um “desafio de encontrar a miséria que ainda não é conhecida pelo governo” e cobrar o empenho dos governadores e prefeitos para ajudar a achar os pobres que “se escondem dos olhos do governo”:

Agora que acabamos com a miséria visível, temos de ir atrás da miséria ainda invisível, aquela que teima em se esconder dos nossos olhos, dos nossos programas e das estatísticas oficiais. (...) Vamos, todos juntos, governo federal, estados, municípios, desvelar e varrer por completo a pobreza extrema invisível do nosso território (...). Vamos todos juntos preencher as lacunas do nosso cadastro único. Vamos preenchê-las com nome, endereço e a tipificação de cada uma das famílias que ainda não recebem os benefícios do Brasil Sem Miséria⁷⁵.

O mecanismo do *olho do estado* não opera para visibilizar os refugiados apenas, ele atua na categorização e classificação dos “vulneráveis” de modo geral, que “se escondem aos olhos do governo”, escapando das estatísticas, dos cadastros, dos programas assistenciais e que precisariam, portanto, ser integrados à curva de normalidade gerida por este dispositivo de governo.

⁷⁵ Discurso disponível em <http://ftp.alvarowap.com/noticias/pais/temos-de-ir-atras-da-miseria-ainda-invisivel-diz-dilma-7617396>. Acesso em 21 de março de 2013.

Referências Bibliográficas

ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado**. Lisboa: ACNUR, 1996.

AGAMBEN, G. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

AGIER, M. **Refugiados Diante da Nova Ordem Mundial**. In: Tempo Social, 2006, vol.18.

ALMEIDA, Guilherme de. **A Lei 9474/97 e a Definição ampliada de refúgio; breves considerações**. In: ARAUJO, N.; ALMEIDA, G. A. de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANDRADE, J. H. Fischel. **Breve Reconstituição Histórica da Tradição que Culminou na Proteção Internacional dos Refugiados**. In: ARAUJO, N.; ALMEIDA, G. A. de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921- 1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. **O Brasil e a Organização Internacional para Refugiados (1946-1952)**. In: Revista Brasileira de Política Internacional, 2005, vol. 48.

ARAUJO, N.; ALMEIDA, G. A. de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDT, Hanna. **O Declínio do Estado-Nação e o fim dos Direitos do Homem**. In: **As Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BAENINGER, Rosana; DOMINGUEZ, Juliana Arantes. **Refugiados e Políticas Sociais: considerações avanços e perspectivas**. In: Rosana Aparecida Baeninger; Fausto Brito. (Org.). **População e Políticas Sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais**. 1 ed. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008a, v. 1.

BAENINGER, R.; DOMINGUES, R.; AYDOS, M. **Condições de Vida da População Refugiada: divulgação da pesquisa de campo e resultados preliminares**. V Encontro do GT Migrações – ABEP. Campinas, 2008b.

BAENINGER, R.; DOMINGUEZ, R.; AYDOS, M. **Migrantes Refugiados: notas preliminares de pesquisa**. 4º Encontro Nacional Sobre Migração. Rio de Janeiro, 2005.

BARRETO, L. P. T. **A Lei Brasileira de Refúgio: sua história**. In: BARRETO, L. P. T. (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

_____. **O Refúgio e o CONARE**. In: **Refúgio, Migrações e Cidadania – Caderno de Debates**. Brasília: IMDH, 2006.

BHABHA, H. K. **O Local da Cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

BRAH, A. **Diferença, diversidade, diferenciação**. In: **Cadernos Pagu**. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero Pagu, 2006. v.26.

BRASIL. **Lei n. 9.47/97**. In: **Lei 9479/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados**. Brasília: Servidéias Comunicação Ltda., 2010.

BURAWOY, M. [et al.]. **Global Ethnography: Forces, Connections, and Imaginations in a Postmodern World**. Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press, 2000.

CEFAÏ, D., **Qu'est-ce que l'ethnographie? Quelques débats récents en sciences sociales**. In: **L'Enquête de terrain**, Paris: La Découverte, 2003. (mimeo).

CÁRITAS ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO. **Centro de Acolhida para Refugiados** – agosto de 1999.

CÁRITAS BRASILEIRA. **A Cáritas na Promoção da Solidariedade: como organizar a Ação Cáritas**. Brasília, outubro de 1994.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CONARE. **O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE**. CONARE e ACNUR Brasil, 2007.

CORRALES, J. B. **Refugiados Colombianos no Brasil: Interpretações das suas travessias internas**. Campinas, 2007. Dissertação de Mestrado.

DAS, V. **Entre palavras e vidas: Um pensamento de encontro com margens, violências e sofrimentos [entrevista]**. In: **Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social**. Rio de Janeiro: IFCS/NECVU, 2012, v. 5, n. 2.

DECLARAÇÃO de CARTAGENA. In: **Lei 9479/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados**. Brasília: Servidéias Comunicação Ltda., 2010.

DONZELOT, J. **L'Invention du Social: essai sur le déclin des passions politique**. Paris: Éditions du Seuil, 1994.

EVALD, F. **L'état Providence**. Paris: Editions Grasset & Fasquelle, 1986.

FERGUSON, J. **Transnational Topographies of Power**. In: FERGUSON, J. **Global Shadows: Africa in the neoliberal world order**. Durham and London: Duke University Press, 2006.

_____. **The Anti-politics Machine: “development”, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho**. Mineapolis: University of Minessota Press, 2007.

FOUCAULT, M. **Em Defesa da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **Segurança, Território e População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

FRIEDMAN, K. E.; FRIEDMAN, J. “**Global Complexity and the Simplicity of Everyday Life**”. In: **Modernities, Classe, and the Contradictions of Globalization: the anthropology of global systems**. 2008

GIDDENS, A. **As Consequências da Modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991

HALL, S. **Da Diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

HANNERZ, U. “**The Global ecumene as a network of networks**”. In: A. Kuper (ed.) **Conceptualizing Society**, London: Routledge. 1992

HAMID, S. C. **(Des)Integrando Refugiados: os processos do reassentamento de palestinos no Brasil**. Tese de Doutorado. UNB, Brasília, 2012.

HONNETH A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

JUBILUT, L. L. **A Acolhida da População Refugiada em São Paulo.** In: RODRIGUES, V.; DA SILVA, C. A. S. (org.) **Refugiados** Vila Velha: NUARES, 2005.

_____. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** Dissertação de Mestrado em Direito Internacional. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

KAFKA, F. **O Castelo.** São Paulo: Editora Nova Cultural, 2003.

LEÃO, R. Z. R. **A Temática do Refúgio no Brasil após a Criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE.** In: MILESI, Rosita (Org.). **Refugiados: realidade e perspectivas.** Brasília: CSEM/IMDH; Loyola, 2003.

LESSER, J. **A negociação da Identidade Nacional. Imigrantes, minorias e a luta pela etnicidade no Brasil.** São Paulo: UNESP, 2001.

MALKKI, L. H. **Purity and Exile: violence, memory, and national cosmology among Hutu refugees in Tanzania.** Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

MILESI, R. **Refugiados e Políticas Públicas: pela solidariedade, contra a exploração.** Disponível em: www.migrante.org.br/refugiados_e_politicas_publicas

_____. (org.) **Refugiados: realidade e perspectivas.** Brasília: Edições Loyola, São Paulo, 2003.

MILESI, R. e CABRERA, M. **Rede Solidária para Migrantes e Refugiados – Breve histórico, missão, desafios; 2006.**

MITCHELL, Timothy. **Society, Economy, and the State Effect.** In: SHARMA, A e GUPTA, A. **The Anthropology of State: a reader.** Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

MOREIRA, J. B. **A Questão dos Refugiados no Contexto Internacional (de 1943 aos dias atuais).** Campinas, 2006. Dissertação de Mestrado.

_____. **A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil.** In: Cadernos PROLAM/USP, Vol.2, Ano 4 (57-76), 2005.

_____. **O Acolhimento dos Refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos.** Anais do 5º Encontro Nacional Sobre Migração. Campinas, 2007.

_____. **Política Em Relação Aos Refugiados No Brasil (1947-2010).** Tese de Doutorado. Unicamp, Campinas, 2012.

ONG, A. e COLLIER, S. **Global Assemblages: technology, politics and ethic as anthropological problems**. Oxford: Blackwell Publishing, 2010.

PACÍFICO, A. P. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas**. Tese de doutorado, PUC-SP, São Paulo, 2009.

PIOSEVAN, F. **O Direito de Asilo a Proteção Internacional dos Refugiados**. In: ARAUJO, N.; ALMEIDA, G. A. de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RAMOS, A. C. **Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas**. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo, Ed. CL-A Cultural, 2011.

ROBERTSON, R. **“Mapeamento da condição global: globalização como conceito central”**. In: Featherstone, M (org.). **Cultura Global**. Petrópolis, Vozes, 1994.

ROCHA, R. R.; MOREIRA, J. B. **Regime Internacional Para Refugiados: Mudanças E Desafios**. In: Revista de Sociologia e Política, 2010, vol.18, n° 37.

SANTOS, J. P. **Os Refugiados e a Sociedade Civil: a experiência da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo**. In: MILESI, R. (org.) **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: Edições Loyola, São Paulo, 2003.

SHARMA e GUPTA, A. **The Anthropology of State: a reader**. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

SPRANDEL, M. e MIESI, R. **O Acolhimento a Refugiados no Brasil: histórico, dados e reflexões**. In: (org.) **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: Edições Loyola, São Paulo, 2003.

TELLES, V. S. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

THOMAZ, O. R. **206 anos depois: o terremoto de 12 de janeiro de 2010 no Haiti**. DEF-GHI comunicación y arte, v. 4, p. 214-223, 2011a.

_____. **“Eles são assim”:** racismo e o terremoto de 12 de janeiro de 2010 no Haiti. Cadernos de Campo (USP. 1991), v. 20, p. 273-284, 2011b.

_____. **O terremoto no Haiti, o mundo dos brancos e o Lougawou**. In: Revista Novos Estudos, São Paulo: CEBRAP, 2010, n° 86, pp. 23-29.

VAREZE, L. **Três Elos da Corrente dos Direitos Humanos**. In: **Refúgio, Migrações e Cidadania – Caderno de Debates**. Brasília: IMDH, 2006.

VIANNA, C. M. **Os Enleios da Tarrafa: etnografia de uma parceria transnacional entre ONGs através de emaranhados institucionais de combate à pobreza**. São Paulo, 2010. Tese de Doutorado.

WALLERSTEIN, I. **World-System Analysis: an introduction**. London: Duke University Press, 2004.

WOLF, E. “**As perspectivas globais na antropologia: problemas e possibilidades**”. In: ARIZPE, L. (Org.). **As dimensões culturais da transformação global: uma abordagem antropológica**. Brasília: UNESCO, [1996] 2001.

Anexos

Configuração da população atendida pelo CAR, no primeiro semestre de 2012.

Quadro 1 – População refugiada cadastrada em São Paulo

Situação	Total
Dados de Reconhecimentos até Dezembro de 2011	1592
Reconhecidos de Janeiro à Junho 2012	14
Transferência da Caritas Rio de Janeiro	(-1)
Outros (perda de status)	(-1)
Naturalização	(-2)
Total de Refugiados cadastrados em 2012	1602

Fonte: Perfil da população de solicitantes de refúgio e refugiados cadastrados no estado de São Paulo. Centro de Acolhida para Refugiados – CASP. Janeiro a Junho de 2012 (Relatório Interno).

O número total de pessoas cadastradas no CAR neste primeiro semestre, portanto, foi de 2878.

Quadro 2 – População cadastrada em São Paulo, por região.

CONTINENTES	SOLICITANTES	REFUGIADOS	TOTAL
AFRICA	486	953	1439
AMÉRICA LATINA	612	317	929
EUROPA	-	30	30
ÁSIA	76	62	138
ORIENTE MÉDIO	101	238	339
APÁTRIDA	01	02	03
TOTAL	1276	1602	2878

Fonte: Perfil da população de solicitantes de refúgio e refugiados cadastrados no estado de São Paulo. Centro de Acolhida para Refugiados – CASP. Janeiro a Junho de 2012 (Relatório Interno).

Da população total de refugiados 427 são mulheres e 1175 são homens. Do total de solicitantes de refúgio 306 são mulheres e 970 são homens. Esta população atendida encontra-se na faixa dos 20 aos 40 anos e habita majoritariamente na região central da cidade de São Paulo. Quanto à formação escolar e à atuação profissional esta população caracteriza-se da seguinte forma:

Quadro 3 – Perfil do grupo atendido no CAR, por escolaridade.

Analfabetos	1%
Ensino Fundamental Incompleto	30%
Ensino Fundamental Completo	20%
Ensino Médio Incompleto	23%
Ensino Médio Completo	12%
Ensino Superior Incompleto	10%
Ensino Superior Completo	4%

Fonte: Perfil da população de solicitantes de refúgio e refugiados cadastrados no estado de São Paulo. Centro de Acolhida para Refugiados – CASP. Janeiro a Junho de 2012 (Relatório Interno).

Quadro 4 – Perfil do grupo atendido no CAR, por profissão.

Operários	18%
Atividades Técnicas	20%
Área de Serviços	15%
Funcionários Administrativos	12%
Comerciantes	15%
Profissionais Liberais	10%
Atividades Laborais Diversas	10%

Fonte: Perfil da população de solicitantes de refúgio e refugiados cadastrados no estado de São Paulo. Centro de Acolhida para Refugiados – CASP. Janeiro a Junho de 2012 (Relatório Interno).

Número total de Refugiados no Brasil, por país.

País	Nº	País	Nº
Angola	1061	República do Congo Brazzaville	8
Colômbia	741	Guiné-Conacri	8
República Democrática do Congo	571	Paraguai	7
Iraque	215	Macedônia	6
Libéria	211	Apátrida	5
Síria	202	Croácia	5
Serra Leoa	137	Sri Lanka	5
Cuba	134	Egito	5
Bolívia	127	Tanzânia	5
Palestina	117	Bangladesh	4
Sérvia e Montenegro	68	Bósnia Hezergovina	4
Nigéria	48	El Salvador	4
Somália	46	Eritreia	4
Sudão	45	Gâmbia	4
Peru	45	Nepal	4
Irã	37	Senegal	4
Paquistão	34	Vietnã	4
Burundi	33	Zimbábue	4
Líbano	32	África do Sul	3
Afeganistão	29	Armênia	3
Equador	26	Kosovo	3
Costa do Marfim	26	República Centro Africana	3
Butão	26	Venezuela	3
Mali	22	Chade	2
Chile	21	Líbia	2
Etiópia	20	Mauritânia	2
Iugoslávia	20	Polônia	2
Ruanda	18	República Dominicana	2
Argentina	11	Uganda	2
Guiné-Bissau	10	Camarões	1
República da Geórgia	10	Marrocos	1
Gana	9	Demais Nacionalidades	14
Rússia	9	Total	4294

Fonte: Dados atualizados divulgados pelo CONARE. Disponível em <http://oestrangeiro.org/2013/07/09/exclusivo-numeros-atualizados-dos-refugiados-no-brasil/>. Acesso em 9 de setembro de 2013.