

35° Encontro Anual da ANPOCS

GT22 - Migrações internacionais: interações entre estados, poderes e agentes.

Título do trabalho:

**O regime de identificação do imigrante na prática: lógicas institucionais de ordenamento e negociação da presença imigrante no Brasil e Uruguai.**

Autores:

**Denise Fagundes Jardim. (Antropóloga, PPGAS/UFRGS)**

**Alex Martins Moraes (Mestrando em Antropologia, PPGAS/UFRGS)**

Caxambú, outubro de 2011

## **Introdução:**

**“...havia objeções que tinham sido esquecidas? Certamente sim. A lógica é, na verdade, inabalável, mas ela não resiste a uma pessoa que quer viver. Onde estava o juiz? Onde estava o Alto tribunal? Tenho que falar. Levanto as mãos”.**

**O Processo, Franz Kafka.**

O objetivo desse trabalho é tecer algumas considerações sobre como lidamos com as vicissitudes das rotinas administrativas que incidem sobre imigrantes. Observamos de forma ampliada aquelas situações interpretadas, usualmente, como "problemas administrativos" relacionados a relação dos imigrantes com diferentes agentes da esfera estatal dos países de acolhida. Nesta perspectiva, o atuar da burocracia Estatal – e, por conseguinte, a ação do próprio Estado –, é concebido em relação a dinâmicas discursivas generalizadas que informam as modalidades de acesso aos direitos sociais. Sugerimos que os dispositivos de controle e identificação instaurados pelo Estado estão sensíveis às estratégias de governo mais amplas destinadas a assegurar o bom funcionamento da economia e do mercado.

Especificamente no Brasil, a condição de imigrante está fortemente matizada pela categoria jurídica "estrangeiro". A *estrangeiridade*, quando enunciada no contexto da vida institucional, parece evocar um regime de não-direitos, de deslocamento jurisdicional absoluto dos sujeitos. Referido regime é, sem dúvida, conveniente quando se trata de assegurar a racionalização dos serviços públicos através da construção de uma retórica de escassez de recursos.

Categorias como “nacional” e “estrangeiro” são utilizadas amplamente nas rotinas institucionais do Estado e se tornam parte significativa de uma dinâmica das relações concretas entre imigrantes e serviços públicos. As realidades jurídicas que orientam a atividade do Estado ganham sentido e produzem efeitos concretos no encadeamento das práticas administrativas. Estas últimas, contudo, não podem ser vistas como uma mera implementação de uma normativa estável posto que legalmente codificada. Pelo contrário, as rotinas administrativas consistem em dinâmicas de negociação simbólica em que sujeitos diversos procuram ser reconhecidos como caudatários de direitos sociais ao longo de um tenso diálogo com inúmeros interlocutores e saberes autorizados em conferir legitimidade às suas demandas. No âmago deste tensionamento entre circunstâncias e agentes autorizados se configura a própria condição de imigrante.

É no regime de identificação e na capacidade de escrutinar pessoas que John Torpey (2000) situa o desenvolvimento e disseminação de “*um conjunto de normas legais destinadas a avaliar pedidos de indivíduos para entrarem em determinado espaço e território*” (Torpey: 2000:26). Sua análise nos sugeriu observar a produção de protocolos e espelhos de carteiras de identidade, documentos que viabilizam ao imigrante levar sua vida noutra Estado Nacional. É possível assim, iniciar-se uma observação sobre as lógicas burocráticas e o modo como atuam no sentido de distribuir e “estabilizar” categorias de classificação que diferenciem os “nacionais” dos “estrangeiros”. As lógicas de ordenamento e atribuição de valor através destas categorias, as quais também podem ser entendidas como racionalidades institucionais, conjugadas à precariedade jurídica suposta pela condição de “estrangeiro” deixam margem, ainda assim, para aquilo que De Certeau (2008) chamou de *táticas* pelas quais os dominados tomam e suas próprias mãos, pelo menos parcial e transitoriamente, as regras do jogo social.

Nesse trabalho, reunimos esforços por chamar a atenção para um campo de discussão que entendemos ser extremamente produtivo, o qual tem se desenvolvido como uma “antropologia da vigilância”, para examinar fenômenos relacionados com as imigrações contemporâneas<sup>1</sup>. Na primeira parte do texto, atentamos para a variação e a capilarização de tecnologias de controle, as quais envolvem uma multiplicidade de saberes e lógicas administrativas que interpelam nacionais e estrangeiros. Tais lógicas engendram não somente classificações identitárias, mas também privações contínuas de acessos sustentadas e gestadas no cerne das demandas por renovações tecnológicas e recursos de identificação presentes nos caminhos tortuosos da burocracia estatal. Na segunda parte, observamos sujeitos em busca de acesso aos recursos do Estado, procurando sinalizar de que modo a negociação e validação das suas demandas encontra, nas rotinas administrativas, uma “circunstância” de exclusão bastante clara: a *estrangeiridade*. Ser estrangeiro é estar nos limites da legitimidade; é, também, ter de se mobilizar para tencionar estes limites.

O presente texto contempla duas partes escritas na primeira pessoa pois correspondem a uma reflexão que partem de imersões em campos de pesquisa diversos. O primeiro tópico é escrito por Denise Jardim e o tópico dois, por Alex Moraes. De forma geral, trabalho é fruto de um diálogo constante e extremamente frutífero travado

---

<sup>1</sup> A reflexão sobre tecnologias tem desenvolvido trabalhos sobre uma “antropologia da vigilância” a qual examina a constante atualização e emprego de técnicas de identificação civil, investigação criminal a partir de tecnologias de biometria e mapeamento genético. A esse respeito ver Helena Machado et alli (2008).

entre pesquisadores do NACi/UFRGS<sup>2</sup>. Sempre que usamos no texto o plural, revelamos uma convergência de interpretações e objetivos. Foi assim que encontramos na citação de Kafka um termo comum, a percepção de que “essa lógica inabalável” da racionalidade da burocracia e das *Razões de Estado* “não resiste a pessoa que quer viver”. Ao explicitar lógicas e incongruências, gostaríamos de enfatizar o quanto as pessoas não se deixam classificar passivamente como uma “exceção” a ser excluída da regra: o que está em jogo tem um valor muito mais abrangente.

### **1. Uma antropologia às voltas com a burocracia.**

Os cientistas políticos se sentem mais à vontade para examinar a burocracia e os setores administrativos na medida em que essa é uma de suas discussões clássicas sobre o surgimento do Estado Nação e remete a um exame da constituição do aparelho burocrático. Consideram-se assim, o surgimento de novas formas de exercício do poder, e o aparecimento de um corpo administrativo que adquire relativa autonomia diante das outras maneiras de exercer o poder – o patrimonialismo mais diretamente – e das decisões de um soberano tomadas de acordo com uma hierarquia social calcada na legitimidade estamental dos sujeitos. A burocracia seria o surgimento de um poder racional que nos permitiria vislumbrar a constituição de uma estrutura de Estado e um processo de autonomização do corpo administrativo frente às formas de dominação patrimonialista. Se o Estado se estrutura através de um sistema fiscal regular, é essa organização que derivaria as demais e que ensejaria um maior desenvolvimento burocrático e a consolidação de uma racionalidade, entendida como uma forma de dominação pautada pela objetividade.

No campo da reflexão sobre burocracia encontram-se vários outros campos de interesse. Indaga-se sobre as lealdades do corpo administrativo, seja ao partido, seja a uma estrutura que adquire permanência e autonomia relativa diante das políticas de governo. Outras indagações são dirigidas à relação interna ao corpo burocrático e à incorporação de novos membros. Ao mesmo tempo em que o poder burocrático despersonaliza a distribuição de recursos e procedimentos (em comparação a um poder soberano e imperial), ele promove o que Weber (1944) chamou de *eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sensíveis puramente pessoais, de todos os elementos irracionais* (p. 104).

---

<sup>2</sup> Para o grupo de pesquisa contamos com aportes do edital universal CNPq (2008-2010) Projeto intitulado Direitos Humanos e as Imigrações Contemporâneas no Cone sul: Análise antropológica das práticas de justiça e políticas públicas dirigidas aos imigrantes na Argentina, Brasil e Uruguai.

Em termos clássicos, a burocracia é investigada sobre sua formação e lógicas de funcionamento e autonomia institucional, como corpo burocrático que confere uma estrutura complexa e dá corpo ao Estado. Todavia, tal perspectiva indaga menos sobre como esse corpo burocrático, em sua pluralidade, relaciona com quem a ele se dirige, ou seja, com os “outros”, esse sim o foco de nosso interesse.

***a) Os Passaportes e as tecnologias de controle da circulação de pessoas***

Para uma reflexão sobre as técnicas de controle da circulação de pessoas é de suma importância recorrer à obra de Foucault (2006), que explora os mecanismos disciplinários, caracterizados pelo fato de que,

dentro do sistema binário do código, aparece um terceiro personagem que é o culpável e, ao mesmo tempo, fora, ademais do ato legislativo que fixa a lei, o ato judicial que castiga o culpável, toda uma série de técnicas adjacentes, policiais, médicas, psicológicas que correspondem a vigilância, o diagnóstico, a transformação eventual dos indivíduos” (Foucault, 2006, p.20).

No interior deste poder disciplinar, Foucault destaca os dispositivos de segurança, que incluem táticas para prever e calcular reações e custos. É sobre tais técnicas de classificar, colocar sob controle e instigar uma vigilância capaz de prever comportamentos que Foucault se concentraria, examinando a regulamentação das cidades e regiões. O mundo das normatizações, e não mais dos burocratas, dariam “corpo” ao Estado, não só o descreveriam enquanto Estado-nação, sua formação e novas formas de controle sobre os corpos (e punições), mas nos permitiria examinar aquilo que Foucault chama de “espaços de seguridade” em que: “...a soberania se exerce nos limites de um território, a disciplina se exerce sobre o corpo dos indivíduos e a seguridade, para terminar, se exerce sobre o conjunto de uma população” (Foucault, 2006, p. 27).

Essa governamentalidade se concretiza com a atuação de um conjunto de especialistas em descrever e singularizar esse corpo. Buscamos referências em Foucault não exatamente para pensar exclusivamente o controle dos estrangeiros, ou dos imigrantes, mas por entender que as táticas de controle da população não incidem tão somente visando uma distinção pura e simples entre nacionais e estrangeiros. Trata-se de um conjunto de práticas de poder/saber que se capilarizam e se expressam tanto nas rotinas administrativas de controle da população e do território quanto em situações de

intermediação entre os imigrantes e instituições outras como as de ensino e atendimento a saúde.

O historiador John Torpey (2000) parece ter seguido essa sugestão ao analisar o controle territorial e o surgimento de Estados Nacionais através da capacidade de inventar registros que fossem checados e encenassem as fronteiras cotidianamente, identificando e controlando os corpos e seus percursos. Os passaportes são uma tecnologia, que contém outras tecnologias, e que surgiria como uma atualização da emissão de documentos de salvos condutos. Como a base da invenção do passaporte, o salvo conduto abrangeria não somente um corpo, mas também explicitaria um “dono” ao qual o sujeito presta obediência e lealdade. Todavia, esse documento que antes fora uma carta de apresentação conferida ao súdito pelo soberano, não traz explicitado um território de circulação possível, mas um soberano ao qual se vincula. Ele é útil ao prevenir o súdito de rotinas persecutórias e potenciais pedidos de documentos para averiguar a validade da presença *desse* corpo *nesse* local.

O salvo-conduto e o passaporte estariam em certa continuidade, pois estabelecem fiabilidade e pertencimento, mas o passaporte introduz um modelo singular nas técnicas de reconhecimento, buscando uma universalidade de sua forma (ou espelho). Este documento acolhe uma nova possibilidade de representar não somente um sujeito em sua singularidade, mas de substituir as relações que o “pessoalizam” para uma “universalização” crescente daquilo que permite, em qualquer lugar, corresponder a modelos de documento também em sua forma, averiguando suas lealdades.

Torpey (2000) enfatiza o fato de que esse expediente se constitui em um momento de erosão dos impérios e do drama da pobreza, que não pode ficar sem dono. Conter os vagabundos que insistem em se manter errantes é um dos temas sensíveis que levam a essa invenção. Também explicita a dúvida sobre as reais possibilidades de circulação no território ou entre territórios através de uma mediação dos documentos cuja universalização almejada gerava um esforço diplomático para o reconhecimento mútuo. Afinal, os demais documentos portados pelos sujeitos seriam apenas papéis que necessitariam traduções fiáveis e instâncias de validação. Ressalta Torpey que a invenção do passaporte é aprimorada com um detalhamento que insere novas informações. Esses papéis adquirem prazo de validade, e que findado um hiato de tempo, a permanência é inviabilizada<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Uma análise inspiradora sobre burocracia e documentos nacionais é feita por Peirano (2006). Ela sugere analisar o que o documento faz em termos “performativos e compulsórios” (p. 137). Observa os documentos conferidos aos





**Figura 2** Fonte: Imagem de passaporte já sem validade emitido pela Polícia Federal em 1997 na cidade de Santa Vitória do Palmar/RS.

A primeira imagem é um documento de identidade nacional emitido por órgão de polícia (regional em escritório de Pelotas) ao qual se agrega anotação que garante não só a passagem de fronteira, mas declara a intenção do portador em *viajar na República Argentina*, e não *para* determinada localidade. Ou seja, refere a um movimento mais contínuo e não apenas a um destino pontual. O segundo documento é um **passaporte** emitido em Santa Vitória do Palmar pelo escritório que abrange a cidade do Chuí, a cerca de 30 minutos de carro da aduana uruguaia. Ele foi emitido, uma vez que a certidão de nascimento (como regra) não tem validade como documento internacional e porque o documento de identidade, que permitira o trâmite aduaneiro, não é feito senão no prazo de cinco dias quando seu espelho é enviado para a capital e de lá deve retornar com assinaturas e reconhecimento oficial. Isto indica a centralização da autoridade que emite o documento nacional em contraste com o passaporte emitido,

na época, já na localidade de fronteira<sup>4</sup>. E, também nos faz indagar sobre como era apresentado para quais representantes aduaneiros.

Quero destacar algumas modificações no “espelho” dos documentos, já que esse é um elemento ainda pouco explorado. Em que pese não sejam dois passaportes, lado a lado, cada um deles, a seu tempo, exemplifica um documento necessário para o transpasse terrestre pelas aduanas nas fronteiras Brasil/Uruguai/Argentina. Primeiro, ressalte-se aí que assim como as políticas migratórias e as noções de estrangeiridade mudam, também as exigências nacionais e dos documentos mudam quanto ao formato e informações explicitadas.

As técnicas de documentar globalizadas, consideradas aqui como técnicas de controle dos corpos, reiteram algumas linhas fundamentais da capacidade de identificar, medir e descrever ao mesmo tempo que parecem suprimir no espelho do documento características que pessoalizam e situam em sociedade o status do sujeito. Percebe-se que o espelho do documento apresentado na Figura 1 contém espaços de preenchimento impressos – tais como existência ou não de bigode, dados sobre a cor dos olhos (detalhando íris, periferia, marcas, cicatrizes e cor da pele) – e também aqueles manejados pelo sujeito – a foto posada, trazida pelo solicitante e carimbada com a data *a posteriori*. Já na Figura 2, a data é uma placa fixada na roupa no momento do ato de fotografar. Atualmente, esses elementos de identificação seguem sendo coletados, mas não se traduzem, por exemplo, transcritos no próprio espelho dos documentos de identidade brasileiro. Mas, fazem parte da descrição elaborada pelo agente administrativo, que indaga sobre eventuais cicatrizes ou marcas de nascimento sem, no entanto, tornar seu registro visível no espelho do documento.

A partir do processo de documentação, o sujeito não é somente singularizado, para evitar que seja um impostor, ou seu duplo, ou gêmeo. Ele está sendo localizado através da autoridade que lhe confere um número que será inserido nas listas e registros manejados por diversos cadastros – que não necessariamente se intercomunicam – e por computadores dos aeroportos internacionais ou aduanas, especialmente quando de seu ingresso ou saída de um território. O documento deve parecer o sujeito, tem que ter algo dele, uma impressão digital, uma assinatura. Nas formas de identificação e recursividade jurídica, mais recentemente, o emprego da tecnologia do DNA tem sido um recurso de identificação para habilitar (ou não) os reagrupamentos familiares

---

<sup>4</sup> A recomendação expressa do agente da polícia era para que a foto, além da data de até dois dias, fosse tirada com os olhos do bebê abertos.

conforme examinado em Fonseca, C. & Jardim, D.F (2010). Entendemos que a defasagem dos documentos está diretamente relacionada à introdução de novas tecnologias, que exigem um novo espelho a partir de uma nova forma de capturar o registro.

Atualmente, nos novos passaportes, a foto é tirada perante autoridade policial no momento da confecção do mesmo. Assim, se exclui o fotógrafo pela autoridade policial e, ainda se introduz um controle sobre a expedidor local do documento. Ele é confeccionado na casa da moeda e não localmente. O *controle* sobre os órgãos de controle no Brasil significam uma centralização ligada a sigilo e tecnologia. Além de um número e um espelho que começam a ser globalizados pela nova tecnologia, o controle sobre os órgãos que emitem o passaporte impedem que este seja feito em qualquer representação da Polícia Federal nas cidades de fronteira<sup>5</sup>.

Voltando aos documentos visualizados. Eles não devem distanciar-se da aparência de seu portador<sup>6</sup>. Peirano (2006) nos sugere que isso estaria ancorado na garantia e no risco de falsificação, e a vigilância sobre a fiabilidade dos documentos. A completude das informações garantiria, também, essa fiabilidade expressa em sua materialidade física. A “validade a expirar” também ecoa em outras lógicas do controle. Como novo documento tem de estar sempre localizável para o órgão emissor, os prazos se encurtam, já vislumbrando que há novas tecnologias a serem agregadas no documento<sup>7</sup> que poderiam aprimorá-lo no sentido introduzir novas formas de controle que correspondam mais fielmente ao seu portador. Portanto, há que se pensar também que nessa lógica da busca de abrangência e fiabilidade dos documentos, novas tecnologias são introduzidas e são elas, também, co-responsáveis por uma constante renovação que resulta em invalidar espelhos e gerar continuamente documentos obsoletos ou com “validade vencida” que precisarão ser renovados<sup>8</sup>.

Não há passaportes vitalícios, já sabemos. Eles sempre dependem do reconhecimento pelo órgão emissor, da renovação mais recente (visando à completude

---

<sup>5</sup> Note-se que as fronteiras do Mercosul comportam o registro de entrada alternativamente através da carteira de identidade e um preenchimento de controle aduaneiro em papel com data de entrada a ser entregue no momento de saída. Um registro que é incluído de modo manual nas aduanas terrestre, enquanto que nas aduanas de aeroporto o sistema computadorizado permite um cruzamento de informações mais facilitadas sobre os itinerários anteriores desse número de passaporte.

<sup>6</sup> Entende-se o porquê da reduzida validade do documento para jovens e bebês.

<sup>7</sup> No Brasil, recentemente um lote de novos passaportes foi chamado a um recall, recolhido de seus portadores ou assim chamados a retornar com os documentos, depois da verificação de falha no mecanismo que acionava o leitor digital dessa nova tecnologia empregada.

<sup>8</sup> Algumas carteiras de identidade, como a uruguaia, tem prazo de validade em seu espelho e devem ser renovadas unicamente em território nacional, demandando que os imigrantes que vivem no Brasil se desloquem com seus passaportes para renovar do outro documento de identificação. Assim, nas aduanas uruguaias, a foto desatualizada de uma carteira de identidade (brasileira), mesmo sem ter um prazo de validade, torna-se motivo para barrar um trâmite aduaneiro.

da informação que o localiza e singulariza o sujeito) e da tecnologia que o fará crível em determinado momento. Dados relativos à idade da pessoa documentada e às suas transformações corporais são ponderações extras que impulsionam a validação do documento. É possível que todas essas informações sejam extremamente banais, mas contrastam com o fato inicial de que os salvo-condutos que deram origem ao passaporte não tinham tempo de validade, tampouco a permanência do estrangeiro findava a partir da vontade desse salvo-conduto.

Aqui, nossos documentos expressam uma lógica, imersa em técnicas que se renovam constantemente, relacionada ao controle de circulação de pessoas através da identificação de corpos singulares. É quase como dizer que esse é um documento “todo seu enquanto durar” e que sua efemeridade tem a ver não somente com a garantia de sua veracidade, mas também com uma constante atualização tecnológica que se impõe como princípio de credibilidade, como esfera de validação dos instrumentos empregados pela burocracia de Estado. Isto produz uma sensação de controle da totalidade da população e, neste caso específico, da circulação internacional de pessoas.

Ademais de atender a uma atualização tecnológica globalizada – tipos de papéis, marca d’água, leitura digital do documento, a numeração, que até então era introduzida no próprio documento –, é importante perceber que a esfera burocrática se amplia na experiência direta dos estrangeiros. Em alguns contextos, o passaporte pode ser o recurso fiável de apresentação e não exatamente o procedimento burocrático de tramitação de carteira de identidade de estrangeiro<sup>9</sup>. Entretanto, o olhar do agente administrativo que o recebe é parte da questão e determina se o documento se parece ou não com o sujeito portador.

Os passaportes nos interessam porque evidenciam uma arena sempre presente para os imigrantes, em que a burocracia os interpela em diferentes situações, seja na validação de sua permanência e da sua licença de trabalho, seja no acesso a benefícios nacionais que, da mesma forma, exigem documentos válidos nacionalmente, ou pressupõe tal quesito<sup>10</sup>.

Ao explicitar as modificações introduzidas no documento internacional, alguns aspectos devem ser mencionados, começando pela sua distribuição desigual dos mesmos e das dificuldades de acesso a eles. O valor de um passaporte, os acordos

---

<sup>9</sup> Esse tema é desenvolvido por Etcheverry (2007).

<sup>10</sup> Os passaportes e vistos, ao mesmo tempo em que abarcam esse código de exigências e técnicas de reconhecimento globalizadas (o que não exclui os nacionais), atendem a outras exigências, entre elas a de operar a distinção entre categorias, hierarquizando passaportes por procedências diversas, distinguindo e validando a presença de estrangeiros

regionais de que faz parte e as situações políticas relativas a conflitos nacionais podem explicitar diferenças e desigualdades bem delineadas sobre quem pode ou não portá-lo, acessar vistos, entre outras situações<sup>11</sup>.

Quero retomar um dos eixos de reflexão sobre a observação da burocracia na antropologia para ampliar nossa compreensão sobre os percursos de imigrantes, inserindo nestes percursos as dificuldades de “ir e vir” destes sujeitos na atualidade. Isto é possível mediante análise das experiências concretas com rotinas de controle burocrático em diferentes momentos da relação com setores da administração estatal e em outras situações da vida cotidiana.

### ***b) A identificação do imigrante na prática***

As reflexões sobre Estado-nação que marcam o interesse dos antropólogos, desde Mauss (1968), referem mais a um sentido de comunidade e lealdades, identidades reconfiguradas, trânsitos intensificados por projetos familiares, mas não exatamente contemplam de que modo as exigências administrativas participam das negociações simbólicas e dessas experiências identitárias<sup>12</sup>.

Como podemos observar as negociações das rotinas burocráticas que permitem ou impedem a incorporação dos imigrantes? A reflexão sobre a burocracia e os imigrantes toma fôlego com o trabalho de Josiah Heyman (1995), Susan Coutin (2003, 2005) entre outros. Heyman examina a atuação da polícia de fronteira nos Estados Unidos e aponta que a antropologia chegou tardiamente ao exame da burocracia. Em trabalho de campo, observa oficiais e policiais que têm como rotina atuar através de critérios protocolares e examina o modo como o fazem. O autor enfatiza que ali estão algumas linhas mestras da atuação dos policiais. Ele chama a atenção sobre o que denomina raízes da burocracia, retomando Herzfeld (1992), para quem ela se constitui numa atuação em que as pessoas são reduzidas a categorias “de dentro” e “de fora”, sendo excluídas das normas de hospitalidade (apud Heyman: p. 263).

Os autores propõem que a burocracia esteja em nossa agenda de estudo, uma vez que são lógicas que forçam uma modalidade de controle sobre populações. Heyman (1995) afirma que nela residem algumas características: ela atua quando há uma divisão

---

<sup>11</sup> Em Jardim (2002) e (2007) analiso algumas das dinâmicas que impõem redefinições do status legal e na nomeação dos palestinos na diáspora, relativas ao acesso de documentos nos países vizinhos a palestina. Observo que a obtenção de documentação mais duradoura influi nas decisões e cálculos sobre maneiras de obter sucesso no transpasso de fronteiras e nas viagens internacionais.

<sup>12</sup> Brubaker (1993) em que as tensões entre jus solis e jus sanguinis são problematizadas. A ampliação da cidadania francesa, no caso, expressaria disputas políticas mais do que um cálculo de ampliação de contingentes demográficos ou ampliação de exércitos. Brubaker nos sugere a necessidade de examinar como determinadas políticas de governo incidem sobre os imigrantes e, ao mesmo tempo, explorar as formas como esse Estado complexifica sua incorporação de estrangeiros.

do trabalho sobre o controle das pessoas, quando são vários a serem controlados, quando tentam controlar “outros” que estão fora da organização burocrática e, por último, acrescenta que também há que se observar os agentes da burocracia que controlam outros burocratas como parte dessa complexa dinâmica.. Além dessa diversidade administrativa, o autor tece algumas reflexões sobre as experiências cotidianas com agentes da imigração, sobre um saber fazer e o modo como saberes são distribuídos de maneira dispersa entre os agentes. Heyman irá se deter sobre essa habilidade em dominar códigos e procedimentos, de exercitar e decidir sobre a aplicabilidade das regras<sup>13</sup>. Para ele, a pergunta que se coloca é se há, de fato, uma desumanização produzida e expressa no discurso dos agentes que abordam o indocumentado. Sustenta que há, sobretudo, a internalização de idéias abstratas sobre o perfeccionismo legal, reiterando alguns discursos hegemônicos sobre o valor do trabalho de imigrantes sem papeis. Tais discursos gravitam entre essas banalizações das noções de ilegais divididos entre homens honestos e, de outra parte, sujeitos alienígenas e drogados imorais.

O trabalho de Susan Coutin (2005) nos oferece algumas sugestões sobre como contemplar a observação das negociações dos imigrantes com a burocracia de estado. Ao examinar imigrantes de El Salvador nos EUA, acompanha os sujeitos que estão na clandestinidade. Para a autora, a questão que se coloca é quanto a esse movimento entre o formalismo legal e as realidades múltiplas que o próprio formalismo produz. Nas trajetórias relatadas, Coutin sustenta que a clandestinidade pode ter sido gerada de duas formas: por uma passagem fora do registro oficial, absolutamente desautorizados e, portanto, fisicamente ausentes no Estado que ingressaram, ou por uma clandestinidade na qual os sujeitos *caíram*. Aí estaríamos falando de pessoas que entraram legalmente, mas se tornaram ilegais porque permaneceram no país com os vistos expirados<sup>14</sup>. Coutin ressalta que no contexto de intensa perseguição a imigrantes ilegais dos anos 90, ser imigrante temporário se tornava uma hiperexposição. Esta hipervisibilidade incidia

---

<sup>13</sup> Chama especial atenção a possibilidade ímpar de Heyman em investigar as práticas e obter depoimentos de policiais na pesquisa acadêmica. De minha parte, uma interlocução que sofreu sempre impedimentos, exigências de autorizações, passando por hierarquia e com pouco sucesso quanto a comentários reflexivos sobre a atuação policial. O segundo aspecto a destacar diz respeito a uma análise da burocracia que, em que pese reconheça as inúmeras esferas burocráticas que permeiam a vida do imigrante, centra-se unicamente nos oficiais de fronteira, como aquele que mais diretamente exemplifica e corporifica as razões de Estado.

<sup>14</sup> Note-se que na literatura sobre imigração, a legalidade e ilegalidade reflete, inicialmente, uma situação norte-americana, ao caracterizar como um delito, diferentemente das compreensões manejadas por declarações de proteção internacional posteriores e que recaem sobre os imigrantes na UE ou incorporado nas cartas constitucionais de países signatárias de acordos de proteção aos direitos humanos dos imigrantes. Sobre indocumentados e ilegalidade ver Bustamante (1979).

especialmente nos imigrantes com visto temporário, posto que a eles que os agentes de Estado tinham acesso, dispondo de informações sobre seu endereço, lugares de emprego, enfim, dados que incrementavam a possibilidade de uma visita.

A ênfase na fixação do imigrante é objeto de atenção de Coutin (2003). Entende que ela era imposta pelas próprias lógicas de controle da administração estatal que extrapolava a inspeção sobre as “raízes” do sujeito na sociedade de acolhida. Passava a significar uma forma clara de vigilância e iniciava exatamente por aqueles que estavam ao alcance do Estado, porque mais facilmente localizáveis. Ao referir aos processos de nacionalização de imigrantes salvadorenhos, Coutin explora relatos em que a naturalização não remete a uma “lealdade”, nem pelo tempo de permanência, nem por uma imagem idealizada da cidadania americana por voluntária adesão. Ao analisar as cerimônias oficiais de nacionalização, Susan Coutin destaca a constante referência à metáfora da “adoção” como forma de comunicar os sentidos da decisão da naturalização<sup>15</sup>. Além disso, a busca da nacionalização corresponderia, em meados dos anos 90 e a um enfrentamento do sentimento antiimigrante por parte dos salvadorenhos em um momento de intensificação das deportações.

A burocracia não incide unicamente sobre os imigrantes ou se circunscreve apenas a suas experiências com polícias aduaneiras ou de expedição de documentos de identificação. Mesmo que o drama de irregulares mereça especial atenção, os desdobramentos dessa vulnerabilidade se estendem às negociações sobre legitimidade do sujeito diante de autoridades e saberes. Há, primeiro, a necessidade de portar os documentos nacionais para o acesso a oportunidades compatíveis com sua trajetória e demandas imediatas e, em segundo lugar, que a burocracia, em sua variedade de atores e racionalidades, atue “distinguindo” situações que são tidas como passíveis de serem acolhidas pela rotina administrativa, seguindo noções abstratas sobre um mundo de regras ou a “regra geral”. Neste caso, não basta ter documentos e sim estar dentro de critérios que, quase sempre, irão demandar alguma negociação mediante atos comunicativos e muito persuasivos.

Há, além disso, uma multiplicidade de experiências com documentos, especialmente em relação a sua legitimidade no Estado de acolhida, quando são

---

<sup>15</sup> Ao assistir a sessão de nacionalização de estrangeiros em Porto Alegre com os alunos da disciplina de políticas da alteridade do PPGAS, uma platéia não esperada na sessão, nos surpreendemos com a constância da fala da juíza sobre a renúncia a cidadania anterior para assumir a cidadania brasileira. Além de outros procedimentos comprobatórios da proficiência em português feitos perante a juíza, para concluir o procedimento presencial ela fazia a pergunta sobre a disposição do sujeito pela “renúncia” da nacionalidade anterior. Os candidatos deveriam responder a essa pergunta, um a um, em pé, perante a juíza, para concluir a cerimônia e ascender a nacionalidade brasileira.

acionados para outras situações que não somente a circulação entre países. Mariza Peirano (2006) examina a importância dos documentos e o que comunicam sobre valores, no processo de transformação do indivíduo em cidadão (de um Estado Nação). De um lado, em setores administrativos, há um manejo de categorias que pré-definem o “nacional e estrangeiro” quanto a acessos e direitos. De outro, as vidas dos sujeitos que interpelam serviços pautados por governar populações não se reduzem a situações vividas como exceções a regra, ou burla de regras.

Antes de construirmos uma dualidade entre pleiteantes de documentos e burocracia, é interessante seguir algumas pistas de Weber. A dominação racional investida na burocracia não é unívoca. Ela tende a desvencilhar-se de um “domínio dos especialismos” que controla e media o exercício de poder do soberano (p.122), permitindo a penetração do “racionalismo”. Para que tal “objetividade” ocorra, Weber destaca a influência do ensino de especialidades e a atuação de profissionais “livres” das organizações burocráticas, como médicos e advogados, cujos ofícios formam agremiações (p. 127). A burocratização do capitalismo dependeria também do avanço dessas especializações com relativa autonomia, o que estaria aniquilando formas estruturais de dominação patrimonialista. Ora, as propostas de Weber colocam em relevo uma dinâmica multifacetada desse poder burocrático e convergem para a identificação de saberes que são recepcionados com maior desenvoltura no que tange ao exercício da “objetividade” da atuação da burocracia.

Se falamos em modos de lidar objetivamente com classificações, é importante entender que estas não são gerenciadas unicamente por setores administrativos, mediante documentos. As classificações se encontram capilarizadas nas diferentes situações e atuações de saberes que interpelam nacionais e, sobretudo, estrangeiros nas instituições públicas às quais ambos recorrem para obter recursos de saúde e educação. Como sustenta Foucault (2007):

“En síntesis, el Estado no tiene entrañas, es bien sabido, no simplemente en cuanto carece de sentimientos, buenos o malos, sino que no las tiene en el sentido de que no tiene interior. El Estado no es más que el efecto móvil de un regimen de gobernabilidades múltiples. Por eso propongo analizar, o mejor, retomar, y someter a prueba esa angústia por el Estado, esa fobia al Estado que me parece uno de los rasgos característicos de temáticas habituales de nuestra época, sin intentar arrancar al Estado el secreto de su esencia, como Marx procuraba

arrancar su secreto a la mercancía. No se trata de arrancarle su secreto, se trata de ponerse afuera y examinar el problema del Estado, investigar el problema del Estado a partir de las prácticas de gobernabilidad” (p.96)

As propostas de Foucault sobre os procedimentos e novas técnicas de governamentalidade remetem tanto às formas de controle quanto aos agentes e saberes/poderes que criam esses mecanismos de “localização” dos sujeitos, estabilizando etiquetas confiáveis e selecionando os destinatários que mobilizariam as atenções e formas de disciplinamento.

Dessas reflexões, sublinho a produtividade e a necessidade de observar os modos como imigrantes interagem com variados serviços e administrações burocráticas que corporificam o controle estatal. Eles nos revelam a presença da burocracia aduaneira na vida do imigrante, mas também outras rotinas administrativas relativas a acesso a saúde e educação. Rotinas essas que operam através de uma gramática da diferença no modo como aceitam e incorporam os sujeitos ao seu atendimento. O controle aduaneiro e admissão de estrangeiros não deveria ser pensado como um mero controle do fluxo dos estrangeiros ou das permissões de trabalho, mas como uma entre tantas formas de gerenciamento da população, uma arena mais complexa de reconhecimento, por parte do Estado acolhedor, sobre a legitimidade dos papéis, das relações e mesmo do “trânsito” efetuado pelo sujeito e das negociações através deles travadas com os potenciais estrangeiros.

## **2. *Estrangeiridade, documentação e acesso aos serviços públicos: dois exemplos etnográficos.***

Neste tópico, procurarei explorar imbricações e encadeamentos entre as dinâmicas de interlocução burocrática dos sujeitos em busca de benefícios estatais e as lógicas sociais mais amplas que "regulam as desigualdades" e promovem espaços de inclusão e exclusão. No caso do Brasil, tentarei demonstrar como as racionalidades mercantis que regem o funcionamento dos hospitais privados conveniados ao Sistema Único de Saúde engendram discursos em que a categoria “estrangeiro” é utilizada para enunciar o desajuste de certos pacientes diante das práticas de atendimento preconizadas. Na fronteira uruguaio-riograndense, a situação é um pouco diferente. O Estado uruguaio tem se esforçado por promover direitos cidadãos e projetos de transferência de renda na zona. Contudo, veremos que os entraves burocráticos associados a estes programas incidem com mais força sobre aqueles grupos que experimentam a desvantagem social produzida, ao longo de anos, pelo recrutamento de

trabalhadores indocumentados nas grandes propriedades rurais. Em ambos os casos, a "estrangeiridade" incide sobre uma auto-percepção das pessoas, reiterando estratificações e modificando formas e projetos de vida.

***a) O caso de Diana: disputas em torno da noção de estrangeiro no contexto da rede pública de saúde brasileira***

Apresento, a seguir, um dos casos originado do trabalho de campo desenvolvido em 2010 junto a imigrantes que fazem uso das redes de saúde e concessão dos benefícios sociais ofertados pelo Estado brasileiro. Trata-se da experiência de Diana, imigrante panamenha que recorreu ao Sistema Único de Saúde (SUS) em Porto Alegre para levar a cabo o tratamento de um câncer de mama. Ao relatar este caso, mais do que visibilizar uma experiência-de-perto do problema da imigração para depreender-lhe generalizações, minha intenção é sinalizar como uma demanda absolutamente banal de tratamento médico via Sistema Único de Saúde é capaz de colocar em manifesto dispositivos de poder e constrangimentos morais que virão a constituir subjetividades, incidindo na forma como uma pessoa percebe a si mesma e avalia os recursos de que dispõe.

Trabalhar na esfera do SUS nos faz muitas vezes pensar que estamos em um espaço institucional onde o estatuto social, racial ou nacional das pessoas não tem qualquer influência sobre a prestação de atendimento. Talvez o SUS seja a forma mais acabada de serviço público universal que o Estado brasileiro nos oferece até o momento. Ali, ninguém está definido, de antemão, como não-nacional. A categoria "paciente" deve se sobrepôr a quaisquer diferenças entre as pessoas. Contudo, mais além dos protocolos fixados, devemos ter em mente que o Sistema Único de Saúde está inscrito no processo histórico e reflete as contradições mais características da sociedade brasileira. Passemos, pois, ao exemplo concreto.

Diana desenvolvia tratamento do câncer num importante hospital filantrópico da cidade de Porto Alegre. Em linhas gerais, seu caso pode ser descrito da seguinte forma: depois de ter o câncer diagnosticado em um posto de saúde, foi encaminhada ao hospital para receber a terapêutica adequada. Lá os funcionários alertaram-na sobre a importância de um acompanhamento familiar que agilizasse os trâmites de internação. Ao não cumprir com as expectativas do hospital – Diana não possuía parentes no Brasil e dispunha de poucos conhecidos que pudessem auxiliá-la permanentemente –, a paciente desanimou-se. A possibilidade de concretizar a internação parecia distante até que uma amiga recomendou a Diana que recorresse aos serviços do Centro Ítalo-

Brasileiro de Ajuda ao Imigrante (CIBAI), uma organização religiosa, da ordem dos scalabrinianos, vinculada à Igreja Católica. O CIBAI, através de um médico voluntário, intercedeu por Diana junto aos órgãos municipais responsáveis por garantir atendimento via SUS. Uma vez internada, a paciente começou a sofrer pressão sistemática por parte do hospital. Os funcionários da instituição queriam saber se ela possuía residência estável ou algum lugar onde alojar-se depois das sessões de quimioterapia. Diante das dificuldades financeiras manifestadas por Diana, o hospital levou adiante uma ampla mobilização que envolveu a Prefeitura de Porto Alegre, a Embaixada do Panamá e a própria Chancelaria do país de origem. A intenção da direção hospitalar era desonerar-se da paciente no intento implacável por encontrar aqueles que, no seu entendimento, deveriam encarregar-se dos cuidados de Diana. Ao longo de seu tratamento, minha interlocutora não abriu mão, em nenhum momento, de reivindicar direitos e contrapor-se a opinião manifestada pelo hospital diante das representações diplomáticas do Panamá. Na etapa terminal do câncer, a imigrante panamenha obteve, com ajuda do CIBAI, acolhida em uma clínica para idosos onde passou seus últimos dias de vida.

As dificuldades para fazer valer o universalismo do SUS são vivenciadas por muitas pacientes. Seria lícito dizer que este fato guarda relações com uma escassez generalizada de recursos. Contudo, não podemos nos limitar a trabalhar com noções reificadas de escassez. Em qualquer relação de poder, a apropriação ou não dos recursos materiais disponíveis articula-se com uma economia simbólica. No caso que nos ocupa, esta economia pode ser concebida e analisada através do mapeamento das lógicas institucionais que regem a concessão ou denegação das reservas de “bem estar” do Estado. A escassez se distribui de maneira não uniforme, produzindo, assim, um regime de necessidades que apenas poderão ser contempladas na medida em que os sujeitos aceitem as regras e os termos do jogo que viabiliza sua repartição. Baudrillard enuncia uma conclusão sugestiva a este respeito: *não existem necessidades salvo aquelas das quais o sistema tem necessidade* (Baudrillard, 1972, citado em Sahlins, 2006, p. 104).

Para reivindicar o atendimento que necessitava, Diana precisou encarnar sua *estrangeiridade*, militar através dela. Analiticamente, ser estrangeiro e ser imigrante são coisas diferentes. Estrangeiro é a definição jurídico-política de um estatuto. Imigrante é uma condição social conformada por fatores múltiplos que vão desde a realidade jurídica de um país até as formas específicas como cada sociedade se relaciona com a alteridade. Parece que, no Brasil, a vigência e a potência da categoria “estrangeiro” – esta categoria cuja construção é historicizável – na discursividade das instituições

remete a um regime de não-direito com o qual seguidamente os imigrantes se defrontam. Trata-se, portanto, de uma categoria útil ao neoliberalismo, esta doutrina política que preconiza o dever cívico do indivíduo de reduzir sua carga sobre o Estado (Horton, 2004).

Mais do que destinar ao estrangeiro um rol específico de direitos, nossas leis constroem-no como alguém que deve ter direitos específicos; alguém que, mesmo se parecendo em todos os aspectos com um “nacional”, tem reificada ao redor de si a fronteira da *estrangeiridade*. No limite, quando os recursos “faltam”, será este sujeito liminar – o estrangeiro, o imigrante estrangeirizado –, diferente *a priori*, o primeiro a deixar de acessá-los. A noção de estrangeiro tende a encapsular a experiência das pessoas tornando-as vulneráveis a uma série de interpelações que, de outra forma, não poderiam ser feitas. Em outras palavras, pode-se exigir do estrangeiro certa postura, pode-se excluí-lo de certos lugares pelo simples fato de ele “ser” estrangeiro. Não fosse por isso, seus problemas seriam os de qualquer um e outras disposições teriam que atuar sobre ele. No caso específico de Diana, os percalços comuns que ela vivenciou – ausência de familiares e recursos financeiros – puderam ser enunciados numa retórica de exclusão mediante evocação explícita da sua *estrangeiridade*.

Os “problemas” apresentados por Diana lhe deram acesso, em um primeiro momento, à ajuda do CIBAI. Para os padres católicos, ela era uma imigrante desassistida, por conseguinte, merecedora de atenção especial. Graças ao apoio recebido, Diana converteu-se em paciente legítima do SUS, isto até o momento em que começou a ser interpelada como estrangeira e seus infortúnios passaram a ser não mais problemas seus, não mais problemas do hospital; passaram a ser problemas do Panamá.

No entanto, a categoria de estrangeira também serviu como um instrumento para que Diana pudesse se reportar a outros elementos da sua realidade contextual na luta por atendimento. Vejamos o que ela diz em uma carta enviada a Embaixada do Panamá depois de esta ter recebido, através de Procuradoria do Município de Porto Alegre, as inquietações do hospital com relação à sua paciente estrangeira. Palavras da interlocutora:

Dicha institución [o hospital] hizo llegar a la Embajada una carta cuyo contenido expresaba sus quejas e insatisfacciones respecto de mi internación y permanencia en el hospital (...) Mi tratamiento está siendo subvencionado por el SUS (...) ser atendida en la red pública es un derecho que se le garantiza a cualquier persona que se encuentra

en territorio brasileño, no importando su nacionalidad, etnia u origen social.

Seu texto deixa antever como os sujeitos tentam se reapropriar das categorias que, num primeiro momento, visavam convertê-los em objetos de uma estratégia de controle e exclusão. As racionalidades institucionais e a precariedade que a condição de estrangeiro aufere à dimensão propriamente jurídica da realidade do imigrante fomentam aquilo de De Certeau (2008) chamava de “táticas” pelas quais os dominados tomam em suas próprias mãos, pelo menos parcial e transitoriamente, as regras do jogo social. Uma vontade de viver tanto social como politicamente respondeu à condenação à morte social e física que a condição de estrangeira poderia supor naquele contexto. Do interior de um estatuto cuja potência foi acionada para despojá-la de quaisquer direitos, a imigrante doente pôde apelar aos princípios universais da cidadania. Ao reconhecer sua falta total de recursos, ao reconhecer o fato de que não possuía outra coisa senão seu corpo – um corpo estrangeirizado, deslocado de qualquer jurisdição –, Diana conseguiu, com toda a razão, justificar sua presença no SUS, este espaço do Estado cuja entrada e permanência não estão condicionadas por nenhuma outra exigência salvo aquela de se ser humano, de se ter um corpo humano.

No contexto do Sistema Único de Saúde, identifiquei duas lógicas paralelas funcionando no atendimento à sociedade: uma mercantil, concentrada na rede hospitalar; a outra, com pretensão universalista e igualitária, apoiada na atenção básica em emergências, postos de saúde e unidades de pronto-atendimento. Os dados obtidos no trabalho de campo ajudam a visualizar como a primeira dessas lógicas seleciona os dispositivos de inclusão e exclusão que podem ser úteis a sua reprodução. No caso abordado, a instituição hospitalar alegou a *estrangeiridade* e a escassez de recursos financeiros de uma paciente para demandar ressarcimento por sua internação prolongada. Nesta tensão, que opôs táticas individuais às estratégias institucionais, constituíram-se os contornos da “situação de imigrante” em torno da qual Diana reorganizou sua subjetividade para imaginar as demandas que poderia articular. Por um lado, o hospital tentou visibilizar – ou produzir – o “desajuste” de Diana frente ao estilo de atendimento preconizado. Por outro lado, minha interlocutora reivindicou a condição de estrangeira através da qual fora interpelada para reiterar o universalismo da rede pública de saúde.

**b) O caso de Ana e sua família: recrutamento de trabalhadores imigrantes indocumentados e as lógicas de concessão dos benefícios do Estado uruguaio.**

Muitos dos brasileiros que hoje vivem indocumentados em territórios uruguaios próximos da divisa com o Brasil procedem de localidades relativamente distantes da fronteira. Eles vieram para o Uruguai interessados nos abundantes postos de trabalho gerados pela atividade pecuária e arrojada e se estabeleceram definitivamente nas zonas rurais de Aceguá e Villa Isidoro Nobliá<sup>16</sup>. Estavam em busca, também, de um domicílio onde o custo de vida lhes permitisse obter maiores vantagens dos retornos monetários supostos por sua atividade laboral. Há algumas décadas atrás, tanto no Brasil como no Uruguai, o controle estatal sobre a contratação de funcionários estrangeiros sem papéis se fazia sentir com menor intensidade do que hoje, o que supunha uma grande oportunidade para as mentes empreendedoras. A (in)documentação está na origem da própria rentabilidade dos investimentos produtivos na fronteira. O limbo jurídico que envolve o trabalhador estrangeiro priva-o dos espaços tradicionais de reivindicação dos direitos sociais e garante um incremento dos lucros empresariais graças ao negligenciamento de contribuições previdenciárias. Permito-me fazer uma longa citação da fala de Milton – diretor do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Bagé – a respeito das dinâmicas que regeram o recrutamento de mão-de-obra imigrante, no Brasil e no Uruguai, até inícios dos anos 2000.

A mão-de-obra arrojada é de brasileiros. O pessoal que trabalha com gado e cuida de ovelhas é brasileiro (...) **Tem muito brasileiro trabalhador e tem muito brasileiro empregador.** Estão os dois na mesma situação. Não me pergunte de que forma ele [o empresário] entra, mas tem quantidade de empresários brasileiros que trabalham lá e levam os caras. (...) “Olha, tu quer trabalhar comigo? Preciso dez trabalhadores, pago quinhentos dólares por mês”. O cara tá desempregado... (...)

**Tem uma rede! Eu conheço várias redes de trabalhadores e empregadores que tinham frentes de trabalho aqui [no Brasil], ilegais. (...) O sindicato ficava em cima (...) fazia denúncia, aquela**

---

<sup>16</sup>Aceguá-Aceguá consistem em “cidades gêmeas” localizadas no limite geográfico entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, no meio do caminho entre as cidades de Bagé e Melo, a aproximadamente 60km de cada uma. Villa Isidoro Nobliá está situada a 12km de Aceguá-Aceguá, no interior do território urguiaio às margens da estrada nacional denominada ruta 8. Juntamente com Aceguá-Uruguay, é um dos principais núcleos povoados da quinta seção do departamento urguiaio de Cerro Largo.

**coisa toda. Aí, o que acontece? O cara vai para o Uruguai e leva os trabalhadores. Agora eu vou pro Uruguai, ou vou pra Argentina.**

Porque para eles [os empregadores] é melhor levar os caras para lá: dez, quinze, vinte empregados. Ir para o Uruguai e dispensar as questões de direitos sociais trabalhistas e previdenciários. (...) A gente [o sindicato] já foi lá, já teve reunião lá [no Uruguai], com o Ministério do Trabalho [uruguaio]. A gente já teve uma reunião lá em Melo, **porque o negócio do trabalho lá, quando o empregador manda embora, simplesmente eles não têm, assim, aonde ir, aonde procurar.**

E com relação ao Brasil:

**Antes eles exploravam.** Uns seis, sete anos atrás a exploração era terrível. Assim ó, o cara trabalhava dez anos... (...) Os caras [empresários], quando demitiam, ligavam pra mim e diziam: **não, pode ficar tranquilo que são uruguaios, não têm direito a nada.**

Agora, com base na experiência de pessoas concretas, vejamos de que forma a lógica do recrutamento de força de trabalho, encadeada com as rotinas burocráticas do Estado, incide sobre a construção de subjetividades, perspectivas, expectativas e projetos de vida. Ana<sup>17</sup> tem vinte e um anos, está prestes a fazer vinte e dois. Há exatas duas décadas, ela se mudou de Santa Maria (RS) para Villa Noblía (UY) em companhia da mãe (Dora), do pai (Carlos) e de João, seu irmão brasileiro. Desde então, Carlos trabalha na propriedade de um brasileiro procedente da mesma cidade que sua família. Com a intensificação do controle sobre o trabalho de estrangeiros, ele precisou buscar formas de regularizar-se. Há três anos, conseguiu obter, com relativa facilidade (e mediante o desembolso de significativa quantidade de dinheiro: mil dólares), a cidadania uruguaia. O fato de seu filho menor, Nicolás, ter nascido no Uruguai facilitou o processo. Ana, assim como sua mãe e irmão brasileiros, permanece indocumentada: *Yo no me saqué [los documentos] porque yo no trabajo, no tengo de dónde sacar para pagar.* Neste momento, suas possibilidades de emprego se resumem aos serviços

---

<sup>17</sup>Ana, Dora, Carlos, João e Nicolás são nomes fictícios.

domésticos. Um dia inteiro de trabalho como empregada rende cerca de duzentos pesos uruguaios (um pouco menos de vinte reais) na localidade de Noblía. Uma das maiores preocupações que a condição de estrangeira acarreta na vida de Ana está relacionada com o atendimento em saúde: *Acá vos te enfermás y vas a la policlínica, te atienden, pero no te dan ningún medicamento y dependiendo el médico no te atiende.*

No que diz respeito aos outros serviços públicos disponíveis na zona, Ana pôde aproveitá-los parcialmente. Ela desenvolveu todos os seus estudos no Uruguai, pelo menos até onde sua *estrangereiridade* permitiu. Completou a *escuela* (que corresponderia ao Ensino Básico no Brasil) mas optou por não se matricular no *liceo* (correspondente, em linhas gerais, ao Ensino Médio brasileiro) porque a situação migratória irregular dificulta muito a retirada do certificado que atesta a realização dos estudos: *para el liceo se complica*, afirma Ana. Sua mãe corrobora: *para el liceo sí. Ella no pudo hacer liceo ni el João.* Este último trabalha, vez que outra, com o pai na propriedade do patrão brasileiro ou *changuea* (faz “bicos”) para levar a vida. A família de Ana recebeu o cartão do Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES)<sup>18</sup> do Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES), contudo nunca ganhou nenhuma ajuda monetária. Minha interlocutora explica a situação:

yo fui al MIDES una vez que a nosotros nos dieron la tarjeta, pero el hombre me dijo que ahora nos sacaron. Nunca cobramos el Plan de Emergencia. (...) El que cobra es mi padre porque es el que tiene cédula uruguaya, entonces le cortaron. Ahí yo fui allá un día y me dijeron: "**vos no tenés papeles uruguayos entonces ustedes no van a conseguir renovar su tarjeta porque ustedes no entran en el núcleo familiar**" (...) mi padre con la asignación de mi hermano [uruguayo] y con lo que él gana [de sueldo], quiere decir que él gana bien y **les da para vivir a ellos dos (...) mi madre**, allá en el BPS

---

<sup>18</sup> O PANES foi implementado em 2005 pelo governo uruguaio e garantia uma transferência monetária chamada “ingreso ciudadano” para pessoas em situação de pobreza extrema. Terminada a vigência do Plano de Emergência, em 2007, criaram-se as Asignaciones Familiares que, de forma análoga ao Bolsa Família do governo brasileiro, consiste em uma ajuda pública destinada a famílias pobres em troca de certas contrapartidas como a matrícula dos filhos na escola.

[Banco de Previsión Social] **no existe.** (...) **Nosotros no entramos en el núcleo familiar**<sup>19</sup>.

Figura 3

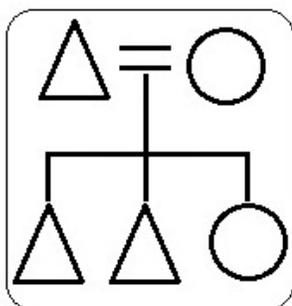
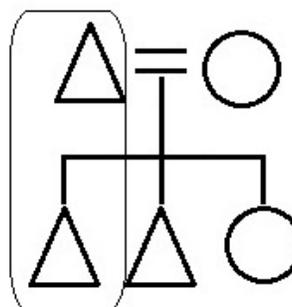


Figura 4



Uma família concreta e um “núcleo familiar”: Na figura “3”, o retângulo enfatiza um grupo de pessoas que vive e trabalha no Uruguai (a família de Ana). Na figura “4”, o retângulo seleciona apenas o “núcleo familiar” sobre o qual se baseia a política de concessão de benefício sociais do MIDES. A lógica de exclusão assentada em critério nacional funciona assim: como neste “núcleo familiar” há apenas duas pessoas, os ingressos do pai são suficientes para o sustento de todos. Não é necessária, portanto, nenhuma ajuda financeira.

Percebemos, nitidamente, um caso de dessintonia entre a família oficial (nacional) e a família vivenciada como efetiva e definitivamente estabelecida em território uruguaio (ver figuras “3” e “4” com suas respectivas legendas). O “núcleo familiar” imaginado pela política pública deixa de fora mais da metade da família de Ana, incluindo ela própria. É interessante observar, aqui, a ambivalência da atividade do Ministério do Desenvolvimento Social na região. Se por um lado, nas publicidades oficiais, o MIDES reitera seu compromisso em *contribuir à construção de políticas que incorporem a perspectiva da territorialidade a partir da sua concepção* (tradução minha), esta territorialidade permanece sufocada por um forte viés nacionalista que converte em “inexistentes” para a burocracia uma grande quantidade de pessoas que padecem de carências reais. O MIDES chegou até a fronteira mas permanece refratário ao reconhecimento da singularidade da vida das pessoas na região. O antropólogo Walter Actis (2003) desenvolve uma reflexão aguda sobre o constante tensionamento entre democracia e nacionalidade que configura a hegemonia do estado-nacional:

---

<sup>19</sup> Para garantir a compreensão desta fala, ofereço uma tradução: “eu fui ao MIDES, uma vez que tinham nos dado o cartão, mas o homem disse que agora nos tiraram. Nunca ganhamos o Plan de Emergencia (...) Quem ganha é o meu pai porque que é ele quem tem identidade uruguaia, então cortaram-no. Aí eu fui lá um dia e me disseram: “tu não tens papeis uruguaio, então vocês não vão conseguir renovar seu cartão porque vocês não entram no núcleo familiar”. (...) Meu pai, com o benefício do meu irmão [uruguaio] e com o que ele ganha [de salário], quer dizer que ele ganha bem e dá para eles dois viverem. (...) Minha mãe, lá no Banco de Previdência Social não existe. (...) Nós não entramos no núcleo familiar”.

Por uma parte, enquanto democráticas, estas sociedades [nacionais] se sustentam em argumentos como a igualdade diante da lei e o princípio de “uma pessoa, um voto”. Por outra, enquanto sociedades-estado nacionais, se dá por sentado que a legitimidade cidadã corresponde, unicamente (ou em primeiro lugar) “aos do país” e só de forma subsidiária e sempre condicional, “aos de fora”. Assim, aquilo que, a partir do segundo ponto de vista parece legítimo e inquestionável (“prioridade aos de casa”) colide com os postulados democráticos (igualdade de direitos de todos os cidadãos) (Actis, 2003, p. 5-6). (Tradução minha).

Os relatos sobre a situação da família de Ana sugere que o recrutamento de imigrantes deu origem, nas zonas rurais da fronteira uruguaio-riograndense, a uma subclasse constituída por empregados estrangeiros privados enormemente da sua recursividade. Ao fim e ao cabo, a colocação que Milton (do Sindicato de Trabalhadores Rurais) atribuiu a um empresário brasileiro durante seu relato sobre as redes de recrutamento descreve bastante bem a lógica geral subjacente à contratação de trabalhadores estrangeiros: *pode ficar tranquilo que são uruguaios, não têm direito a nada*. Seguramente este mesmo princípio norteou, também, a mobilização de trabalhadores brasileiros em terras uruguaias.

Na verdade, é muito comum que um mesmo proprietário possua fazendas dos dois lados da fronteira. A constituição de frentes de trabalho e o seu deslocamento para outros países se vincula a uma razão utilitária expressa por Gabriela Karasik como o *interesse por dissociar o desejável dos imigrantes, como de todo o trabalhador no capitalismo: sua força de trabalho, separando-a da pessoa na qual está corporizada* (Karasik, 2005, citada em Caggiano, 2007, p. 99). Sergio Caggiano complementa a discussão com algumas reflexões sobre o trabalho indocumentado de bolivianos em Jujuy (fronteira entre Argentina e Bolívia). Ele entende que ao serem excluídos de determinadas áreas do entramado social e incluídos apenas naquelas que seriam úteis à apropriação da sua força-de-trabalho, os imigrantes sem papeis *expõem uma das formas que pode adquirir a combinação e a retroalimentação entre a exploração e a exclusão no capitalismo* (Caggiano, 2007, p. 99).

Na fronteira entre Uruguai e Brasil, as políticas de documentação e distribuição dos benefícios do Estado podem ter o efeito inesperado de aprofundarem as subordinações geradas, ao longo dos anos, pelas dinâmicas de recrutamento de trabalhadores. Denise Jardim (2008) convida a olhar com atenção para as “boas intenções da regularização” posto que, muitas vezes, em vez de facilitar a vida das pessoas, ela instala um tortuoso caminho de obstáculos burocráticos e dificuldades de acesso à cidadania, agudizando relações de dependência. Afirmção semelhante pode ser feita a respeito dos programas de transferência de recursos do Estado. Políticas públicas pouco sensíveis ao impacto da estratificação sobre as sociedades locais estão empurrando os estrangeiros em direção a espaços de não-direito, convertendo-os em uma subclasse asfixiada entre a falta de documentos e a exclusão do mundo laboral. O Estado avaliza, assim, aquele cálculo utilitário que presidiu, durante anos, a contratação de imigrantes sem documentação regular.

### **Comentários finais**

A partir dessas ponderações e casos gostaríamos de enfatizar a pertinência de abordagens antropológicas sobre a burocracia a partir do exame da construção do sujeito imigrante ao longo de idas e vindas, evidenciando que, invariavelmente, estão entrelaçadas com encontros institucionais múltiplos e não necessariamente unívocos e coerentes. Neste caso, não exatamente porque as instâncias burocráticas sejam incoerentes, mas porque elas mesmas são um “instrumento de precisão” (Weber: 1944:119) pautado pela impessoalidade e pela universalidade e que pode ter um efeito social intensificado nas negociações simbólicas travadas entre imigrantes e agentes que manejam a oficialidade.

Através do destaque de casos acompanhados pela observação direta e participante, podemos dar densidade a essas negociações e desconstruir as classificações oficiais colocando em relevo suas dinâmicas e seus princípios. As classificações de “nacional” e “estrangeiro” não são meramente descrições sobre a procedência; sua força jurídica extrapola o regime de leis que, atualmente, incidem sobre os estrangeiros (constitucionalmente), mostrando procedimentos que corporificam o poder estatal e se disseminam nas relações sociais. Referimo-nos tanto às práticas que regem o controle fronteiriço – gestionando o acesso a documentos, reconhecendo a validade de documentos – quanto àquelas que, através de categorias jurídicas, destituem os sujeitos

do acesso a direitos garantidos constitucionalmente, ou oferecidos por políticas de governo.

Chama-nos atenção a produção de uma desumanização – ou seja, de uma anulação da realidade contextual (familiar, material, corporal, subjetiva) inerente ao fenômeno humano – através de categorias protocolares que se erigem como as únicas capazes de conferir oficialidade à presença do imigrante em um território nacional. A burocracia, como sugeria Weber (2004), se diferencia de outros setores institucionais por sua racionalidade baseada na abstração e no rotineirismo. Devemos ponderar, contudo, que essa pretensão ao racionalismo reflete-se no próprio sistema de classificação através do qual a burocracia procura diferenciar-se de outros espaços sociais e garantir o domínio da sua racionalidade na organização de certos processos da vida coletiva. Contudo, as categorias jurídicas que, idealmente, regem o proceder “abstrato” das instituições burocráticas, estão sujeitas aos jogos de poder localizados que a interlocução entre agentes estatais e demandantes de serviços públicos supõe. Estes jogos de poder, por sua vez, não passam incólumes às lógicas discursivas características do sistema geral de governamentalidade que atravessa as formas atuais de Estado. Finalmente, as categorias jurídicas que se reproduzem e ressemantizam nas interlocuções burocráticas cotidianas se intersectam com estratégias alheias ao próprio setor burocrático. Esta conclusão desestabiliza a divisão rígida proposta por Weber segundo a qual o pensamento secular oporia, de um lado, as instituições de mercado e, de outro a burocracia.

O caso de Diana explicita uma situação em que, teoricamente, não há impedimentos legais para manter-se em tratamento de saúde. Contudo, a dúvida disseminada na instituição hospitalar para tentar repassá-la aos cuidados de outros, aciona argumentos que desenham um jogo de forças onde, em um primeiro momento, a paciente surge como “desajustada” aos critérios do atendimento público preconizados pelo hospital privado conveniado ao SUS. É duro perceber que as ponderações partem de um corpo de profissionais da saúde que, teoricamente, não deveriam atuar como escrutinadores da diferença, mas que se investem da função de avaliadores da condição legal da paciente. Este caso nos chama a atenção para a conversão de médicos, enfermeiros e administradores em legisladores que, para além das aptidões asseguradas por seus diplomas, resultam extrapolar, dar novos contornos, a seu saber/poder e

acabam sendo co-produtores de tensões e negociações em torno do acesso de Diana a serviços públicos universais.

No segundo caso, a exigência oficial de coerência dos documentos de uma família brasileira instalada no Uruguai converte o transcurso da vida binacional em exceção numa região fronteiriça. Em outras palavras, o grupo familiar deveria corresponder a uma caracterização estável para ascender aos benefícios de saúde, educação e aos programas sociais do Estado uruguaio. As lógicas de funcionamento institucional fazem com que as pessoas que levam sua vida em uma região fronteiriça possam facilmente ser classificadas como ausentes ou não habilitadas para permanecer em espaços institucionais e acessar direitos sociais. Desta forma, a institucionalidade não consegue reconhecer – salvo como exceção – a realidade contextual objetiva de famílias inteiras estabelecidas em regiões limítrofes. Considerando as estratificações sociais produzidas pelo recrutamento de trabalhadores na zona de fronteira, os percalços no acesso à cidadania impostos pelas exigências institucionais acabam reiterando um percurso de exclusão.

Destacamos dois “casos” intencionalmente, relacionados ao acesso a saúde, documentos e educação, para evidenciar que a questão não se reduz a uma boa vontade ou imperfeição legal do Brasil, a mera falta de documentos, ou a uma precariedade no controle de fronteira entre Brasil e Uruguai. Com esses exemplos, podemos melhor visualizar os modos como a diferença, reificadas pelas exigências burocráticas, pelas tecnologias de cadastramento e localização territorial, através de seu poder classificatório, acaba reiterando desigualdades de acessos e oportunidades por força de lógicas institucionais.

Os exemplos são relevantes porque permitem destacar alguns paradoxos expostos nas práticas presentes nas dinâmicas vivenciadas pelos imigrantes sob um regime de identificação. Sugerimos que, através da etnografia, podemos perceber todo o esforço dos protagonistas em se re-humanizar perante os saberes e repartições que avaliam a legitimidade de seus pleitos. Do ponto de vista da “razão de Estado” – que preserva a estabilidade de certas categorias e valida a existência dos sujeitos em um território – os problemas individuais e coletivos que analisamos neste trabalho deveriam ser lidos, de antemão, como “exceções a regra” no marco de um sistema que se imagina metódico, contínuo e em aperfeiçoamento. Entretanto, os interlocutores aqui

apresentados procuraram se reapropriar de maneira ativa das categorias que, num primeiro momento, pareciam convertê-los em objetos passivos de uma estratégia controladora e, por vezes, excludente. Enfim, a lógica *não resiste a uma pessoa que quer viver*.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ACTIS, Walter. “**Extranjería, nacionalidad y ciudadanía**”. In: DELGADO, Manuel et al (orgs): **Exclusión Social y Diversidad Cultural**. Donostia-San Sebastián, Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa S.L., 2002. ( pp. 25-37)
- BRUBAKER, Rogers. “De l’immigre au citoyen. Comment le jus solis s’est imposé em France, á la fin du XIXe siècle ». In: Actes de la Recherche em Sciences Sociales, n.99, septembre 1993 (pp.3-25)
- BUSTAMANTE, Jorge A. “Emigración indocumentada a los Estados Unidos”. In: **Indocumentados: mitos y realidades**. Centro de Estudios Internacionales . El Colegio del Mexico, 1979 (pp. 23-60)
- CAGGIANO, Sergio. “**Madres en la frontera: género, nación y los peligros de la reproducción**”. In: Iconos, Revista de Ciencias Sociales, nº27, 2007. (pp. 93-106)
- COUTIN, Susan Bibler. “**Cultural logics of belonging and movement: transnationalism, naturalization, and U.S. immigration politics**”. In: American Ethnologist 30(4):508-526, 2003.
- \_\_\_\_\_. “**Being en Route**”. In: American Anthropologist, vol 107, issue 2, 2005. (pp.195-206).
- DE CERTEAU, Michel. **A Invenção do Cotidiano**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- ETCHEVERRY, Daniel B. **Identidade não é documento: experiências e narrativas de ruptura nas migrações contemporâneas**. Porto Alegre, PPGAS/UFRGS, 2007. (dissertação de mestrado).
- FONSECA, C & JARDIM, Denise. F. “**Kinship, Migrations and the State**”. In: Suomen Antropologi. Journal of the Finnish Anthropological Society, Vol 35 Issues 4 Winter, 2010. (p 45-49)
- FOUCAULT, Michel. “**Clase del 31 enero de 1979**”. In: **Nacimiento de la biopolítica**. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007. (pp 93-122)
- HEYMAN, Josiah McC. “**Putting Power in the Anthropology of Bureaucracy. The Immigration and Naturalization Service at the México-United States Border**”. In: Current Anthropology, Vol 16, April 1995. (pp.261-287).
- HORTON, Sarah “**El tratamiento diferencial de los inmigrantes cubanos y mexicanos en el sistema de salud pública de Estados Unidos**”. In: Revista Colombia de Antropología, Bogotá, v. 40, p.61-84, jan.-dez. 2004.
- JARDIM, Denise F. “**Palestinos: As redefinições de Fronteiras e Cidadania**”. In: Revista Horizontes Antropológicos, ano 9, n.19. Porto Alegre, PPGAS, 2003.
- \_\_\_\_\_. “**Estratégias da imigração em tempos de globalização: os palestinos e suas viagens internacionais**”. In: JARDIM, Denise F. (org). **Cartografias da Imigração: Interculturalidade e Políticas Públicas**. Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 2007. (pp. 245-268).

- \_\_\_\_\_. “Trabajar de Interna: o trabalho doméstico das imigrantes latinoamericanas e os paradoxos da regularização da imigração na Espanha de Zapatero.” Trabalho apresentado no congresso Fazendo Gênero número 8, Florianópolis, 2008. (on line)
- KAFKA, F. O Processo. São Paulo, Cia das Letras, 2005. (p.256)
- MACHADO, Helena; SILVA, Susana; SANTOS, Filipe. **Justiça tecnológica: promessas e desafios**. Porto. Edições Ecopy, 2008.
- MAUSS, M. “**La Nation**”. In: Ouvres., v. 3, Paris Minuit, 1968. (pp.573-639)
- PEIRANO, Mariza. A teoria vivida e outros ensaios de antropologia. Rio, Jorge Zahar, 2006.
- SAHLINS, Marshall. Cultura y Razón Práctica: contra el utilitarismo en la teoría antropológica. Barcelona: Gedisa, 2006.
- TAUSSIG, Michael **O diabo e o fetichismo da mercadoria na América do Sul**. Tradução Priscila Santos da Costa. São Paulo: Editora UNESP, 2010
- TORPEY, John. **A Invenção do Passaporte. Vigilância, Cidadania e o Estado**. Lisboa, Coleção Memórias do Mundo, 2003. [2000].
- WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004 .
- \_\_\_\_\_, Max. “**Burocracia**”. In: **Economía y Sociedad**. Tipos de Dominação, vol IV, México, Fondo de Cultura, 1944 [1922] (pp.85-130).