

**XIII Reunião de Antropologia do Mercosul**  
**22 a 25 de Julho de 2019, Porto Alegre (RS)**  
**GT Dinámicas rurales y estatalidades: entre la producción de**  
**políticas públicas, y la (re)configuración de territorios y modos de vida**

**“Ficha vermelha número seis”:** uma análise a partir de fatos ditos e produzidos  
**por documentos no Programa Bolsa Família**

Carmen Janaina Machado<sup>1</sup>

Renata Menasche<sup>2</sup>

No corredor, estão as pessoas, na grande maioria mulheres, sentadas com fichas vermelhas numeradas nas mãos. Na sala em frente, do Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico, estão as estagiárias. Uma delas, Maria<sup>3</sup>, chama: “Ficha vermelha número seis”. Entra uma mulher, aparentando em torno de 50 anos, cumprimenta a estagiária, senta na cadeira em frente à mesa e diz ter vindo fazer a atualização do cadastro do Programa Bolsa Família (PBF). Maria a cumprimenta e pergunta: “Trouxe o cartão amarelo?”,

---

<sup>1</sup> Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS).

<sup>2</sup> Doutora em Antropologia Social, Professora do Bacharelado e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pelotas (PPGAnt/UFPel) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS), coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Alimentação, Consumo e Cultura (GEPAC).

<sup>3</sup> Ao longo da pesquisa, observou-se certo desconforto entre interlocutoras ao relatar estratégias de consumo a partir do dinheiro recebido do Programa Bolsa Família ou fatos ocorridos junto a seus gestores. Foi-lhes, então, dito que as histórias relatadas iriam para o papel mediante sua autorização, sendo apresentada a possibilidade de manter seu anonimato, opção logo considerada por elas como sensata e desejável. Foi assim que optamos pelo uso de nomes fictícios tanto para as gestoras do Programa como para as agricultoras participantes do PBF e seus familiares. Ao discutir a implicação da adoção ou não do anonimato em textos antropológicos, Fonseca (2008) afirma que o anonimato não necessariamente é sinal de respeito ou de atitude ética, pois nem sempre esse é o desejo da comunidade estudada. Do mesmo modo, trazer os nomes verídicos não pode ser artifício para atribuir veracidade ao texto. Assim, é no sentido do respeito pelas interlocutoras e no intuito de preservá-las de possíveis constrangimentos que optamos pelo anonimato.

referindo-se ao cartão de saque do PBF. A mulher afirma estar com o cartão, ao que Maria solicita: “Seus documentos e de todos os membros da família, conta de luz e comprovante de renda”. Colocando todos os documentos em cima da mesa, a mulher relata portar seu RG e CPF, a certidão de nascimento dos dois filhos e o bloco de produtora rural, mas afirma não ter trazido o comprovante de matrícula, tendo em vista que os filhos permanecem na mesma escola. Maria recebeu os documentos, abriu o sistema na internet e inseriu o número do cartão amarelo. Ao abrir o cadastro da mulher, Maria conferiu os dados dos membros da família que constavam no cadastro e excluiu o cônjuge, já que a agricultora informou estar separada. Maria devolveu os documentos, abriu a gaveta de sua mesa, retirou a calculadora e conferiu, no bloco de produtora<sup>4</sup>, as notas de venda da produção de fumo correspondentes ao ano 2016. Somou as notas, diminuiu deste total 35%<sup>5</sup>, dividiu o valor restante por doze meses e depois dividiu o valor que seria a renda mensal pelo número total de membros da casa. Maria informou que o valor tinha ultrapassado R\$ 170,00 por pessoa e que, assim, ela possivelmente seria desligada do PBF. A mulher, então, contou que as notas de venda do fumo saem em seu bloco, mas que ela tem parceria com mais duas irmãs, ou seja, o valor total da venda do fumo seria dividido por três. Maria refez os cálculos, e mesmo assim o valor por membro da família ficou acima de R\$ 170,00. A mulher disse então não receber pensão do marido e que os preços das coisas, referindo-se às despesas com alimentação, luz e gás, estavam bastante elevados e que o dinheiro do PBF era muito importante. Maria disse que não podia fazer nada, pois o sistema [cadastro CadÚnico] funciona dessa forma. Então ela guardou o bloco de produtora. Maria imprimiu o resumo do cadastro e perguntou: “A senhora assina?”. A mulher afirmou que sim [em caso negativo, a alternativa seria impressão de digital], Maria levantou, foi até a impressora, retirou as duas cópias do resumo do cadastro e a orientou

---

<sup>4</sup> O denominado pela maioria das agricultoras e agricultores como bloco do/da produtor(a) rural é a Nota Fiscal do Produtor Rural (NFP), documento obrigatório para o/a agricultor(a) efetuar operações comerciais ou transporte de produtos e/ou animais. É também o instrumento que comprova atividade rural junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, para fins de aposentadoria rural.

<sup>5</sup> Esse percentual é descontado do valor gasto para produzir, colher e secar o fumo. A estimativa de 35% foi estabelecida a partir de entendimento entre coordenação do Programa Bolsa Família local e EMATER, dado o contexto da agricultura familiar local.

onde a agricultora deveria assinar. Ficou com uma cópia e entregou a outra à mulher, informando que o cadastro deveria ser atualizado daqui a dois anos, mas caso houvesse qualquer alteração na renda ou no grupo familiar ela deveria comparecer à Secretaria para atualizar as informações no cadastro. A mulher agradeceu, colocou a cópia na pasta onde estavam os outros documentos, despediu-se. Maria chamou: “Ficha vermelha número sete” (Diário de campo, agosto de 2016).

A cena descrita, de um atendimento na sala do CadÚnico na Secretaria Municipal de Assistência Social, aponta vários elementos, como a rotina burocrática, a linguagem do Estado e o discurso da bolsista<sup>6</sup> do PBF para tentar viabilizar a permanência no Programa.

Criado pela Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, que atende famílias em situação de pobreza, com renda mensal *per capita* entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00, e de extrema pobreza, com renda mensal *per capita* de até R\$ 89,00.

---

<sup>6</sup> Ao analisar técnicas de governo na América Latina, Lautier (2014) afirma que, em meados da primeira década do século XXI, as críticas às políticas ultrafocalizadas conduziram a uma mudança de “tática de governo dos pobres”, fazendo com que, no encaminhamento de políticas públicas, a “luta contra a pobreza” fosse substituída pela “luta contra a vulnerabilidade”. Para esse autor, adotar o termo vulnerabilidade implica em uma mudança de registro, em que “passa-se da compaixão vitimizadora (o pobre que recebe ajuda) à atenção paternal (o vulnerável que é ajudado a se ajudar e que é protegido enquanto continua frágil)” (LAUTIER, 2014, p. 168). Esse é o contexto do emprego do termo “beneficiário”, uma categoria brasileira utilizada pelo Estado e pesquisadores, com uma carga normativa com implicações morais, de benefício concedido pelo Estado como dádiva e gratificação. Já Walquíria Rêgo e Alessandro Pinzani (2014), no prefácio à segunda edição do livro “Vozes do Bolsa Família: autonomia dinheiro e cidadania”, propõem a substituição do termo “beneficiária” por “bolsista” em função da carga simbólica negativa que o primeiro termo carrega. Segundo os autores, qualquer pessoa que receba uma bolsa (de estudo, pesquisa, estágio) é denominada “bolsista” e não “beneficiária”, tendo em vista que a bolsa remunera uma atividade e não representa uma dádiva. Dessa forma, optamos por utilizar os termos “bolsista” ou “participante” em referência às famílias integradas ao Programa Bolsa Família. Ainda, optamos por utilizar o termo “bolsista” no feminino tendo em vista que são majoritariamente mulheres as titulares do cartão do PBF e as que administram o dinheiro oriundo do Programa. Debora Diniz (2012), em seu livro “Carta de uma orientadora: o primeiro projeto de pesquisa”, diz que, por coerência textual à sua existência, escreve o livro no feminino, argumentando que, ao referir-se a “orientandas”, “professoras” e “autoras”, não significa que a carta não tenha também destinatários homens ou que os autores não sejam referências confiáveis. Pelo contrário, “exatamente porque o lugar dos homens está tão bem assegurado na pesquisa acadêmica é que arrisquei a transgressão de escrever esta carta no feminino universal”, pondera Diniz (2012, p. 10). Entendemos que, assim como na academia, também no cotidiano das famílias rurais assentadas o lugar dos homens está bem assegurado, seja pela titularidade da propriedade ou pelo acesso a programas de crédito, via de regra em seu nome, bem como na participação em espaços de reuniões e cursos de formação. Dessa forma, também por coerência textual e de nossa existência, optamos pela(s) bolsista(s).

Segundo Tereza Campello e Marcelo Neri (2013), o PBF foi concebido e executado com o objetivo de contribuir para a inclusão social de famílias<sup>7</sup> brasileiras em situação de pobreza e fome e estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo nas áreas de saúde e educação. Merece ainda destaque o fato de o Programa, visando contribuir para a autonomia feminina, realizar o pagamento preferencialmente a mulheres; bem como o referente à autonomia de bolsista, uma vez que os recursos recebidos podem ser utilizados de acordo com as necessidades, sem qualquer constrangimento legal.

Como antes mencionado, as famílias bolsistas do Programa são caracterizadas como em situação de pobreza e extrema pobreza, registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Para cada município, é estabelecida uma estimativa de número de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza<sup>8</sup>. Ainda, a partir da inscrição no CadÚnico, são consideradas prioritárias famílias cujos membros sejam quilombolas, indígenas ou exerçam atividade como catadores de material reciclável, famílias com situação de trabalho infantil ou com membros libertos de situação análoga a trabalho escravo (MDS, 2015). O Programa estabelece condicionalidades relacionadas à saúde e à educação<sup>9</sup> que devem ser atendidas pelas famílias bolsistas.

No trabalho intitulado “De que serve um documento?”, Mariza Peirano (2006, p. 25) refere-se aos documentos como “papéis legais que infernizam, atormentam ou facilitam a vida do indivíduo na sociedade moderna”. Ao analisá-los em sua ocorrência rotineira e em eventos nos quais possuem papel central, a autora destaca que os documentos tanto revelam como põem em

---

<sup>7</sup> Na concepção do Programa (MDS, 2015), família corresponde à unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, formando um grupo doméstico que vive sob o mesmo teto e é mantido pela contribuição de seus membros (Lei nº 10.836, de 2004).

<sup>8</sup> Essa estimativa é calculada a partir de base de dados obtidos pelo Censo Demográfico e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

<sup>9</sup> São compromissos o acompanhamento do calendário de vacinas, crescimento e desenvolvimento de crianças menores de sete anos, o pré-natal para gestantes e o acompanhamento de nutrízes. Do mesmo modo, são condicionalidades a matrícula e a frequência escolar mensal mínima de 85% para crianças e adolescentes entre seis e 15 anos, e a matrícula e a frequência escolar mensal mínima de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos.

ação entidades concebidas abstratamente, como Nação, Estado, cidadania, democracia.

Em estudo em que tomam documentos como campo de abordagem, Eva Muzzopappa e Carla Villalta (2011) destacam que um documento não pode ser considerado somente como fonte da qual extraímos dados, mas deve ser construído como campo de investigação. Nessa perspectiva metodológica e teórica, as autoras entendem que um documento “hace posible desarmar la idea del Estado, para poder apreciarlo, antes que como un ente monolítico con una direccionalidad única y lineal, como una arena de disputas en donde los diferentes actores sociales compiten por distintos tipos de recursos” (MUZZOPAPPA; VILLALTA, 2011, p. 35-36). Dessa forma, temos o desafio de analisar e ponderar os efeitos do discurso de um Estado hegemônico e singular, na medida em que “también nos habla de las formas en que se ha pensado al Estado, se han representado sus instituciones y construido tradiciones, así como transmitido formas de hacer el Estado” (MUZZOPAPPA; VILLALTA, 2011, p. 38).

No contexto do Estado, seus documentos e suas burocracias, propomos, neste trabalho, problematizar o papel dos documentos, atentando para o que dizem e produzem na vida das bolsistas do Programa Bolsa Família.

No que se refere aos aspectos metodológicos, a pesquisa etnográfica, realizada no contexto de elaboração da tese de doutorado da primeira autora deste trabalho (MACHADO, 2019), foi conduzida junto a agentes executores do Programa Bolsa Família em âmbito municipal e entre mulheres camponesas que vivem em assentamentos rurais no município de Canguçu, situado na região sul do Rio Grande do Sul, Brasil.

Em um primeiro momento, foi realizada inserção junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, visando acompanhar o atendimento no setor do Cadastro Único de modo a apreender os aspectos burocráticos do sistema e, principalmente, o tratamento e as orientações dadas ao público do CadÚnico, em sua maioria participantes do PBF. Nesse espaço, foi realizada entrevista com a assistente social responsável pelo Programa e observação participante junto às estagiárias que realizam o atendimento ao público cadastrado no CadÚnico. Nessa Secretaria, a pesquisa foi realizada entre

agosto de 2016 e abril de 2017, com idas esporádicas e permanência de um turno (manhã ou tarde) de observação no setor do CadÚnico.

Da sala do CadÚnico, a pesquisadora deslocou-se para casas de bolsistas, mulheres assentadas rurais, passando, em maio de 2017, a circular por reuniões de grupos de agricultoras e agricultores e reuniões da EMATER, para conhecer mulheres bolsistas do PBF. Já entre agosto de 2017 e abril de 2018, com intervalos de semanas, a pesquisadora circulou em três assentamentos de reforma agrária, mantendo-se nas moradas das bolsistas do PBF que vieram a compor a pesquisa. Nesse período, a estratégia de pesquisa consistiu na permanência da pesquisadora, por períodos de dois a cinco dias, nas casas das interlocutoras, acompanhando seu cotidiano, desde as tarefas diárias, visitas a vizinhas, reuniões na escola dos filhos, reuniões da cooperativa, mutirão de trabalho em propriedade vizinha; e na realização de visitas, de um ou dois turnos, a vizinhas dessas mulheres, também bolsistas do Programa.

Ao longo da pesquisa, tanto no espaço da sala do CadÚnico quanto nas casas das bolsistas, foi utilizado o diário de campo, no qual, além da descrição minuciosa do cotidiano observado, foram registradas impressões, primeiras análises sobre determinados elementos, emoções despertadas no vivenciar aquele espaço e/ou fato. Afinal, como dito por Brandão (1982), “os escritos do diário de campo descrevem maneiras de sentir pessoas, lugares, situações e objetos” (BRANDÃO, 1982, p. 13).

### **Documentos: papéis legais que infernizam, atormentam ou facilitam a vida cotidiana**

Peirano (2006, p. 26) afirma que, tecnicamente, os documentos facilitam “o ato de contar, somar, agregar a população (e, assim, taxar a riqueza e controlar a produção), ao mesmo tempo em que identificam o indivíduo – para

fins de conceder direitos e exigir deveres”. O documento legaliza, torna o indivíduo cidadão<sup>10</sup>, mas, ao mesmo tempo, passivo de controle pelo Estado:

Reconhecidos e regulados, os papéis estabelecem o indivíduo como único e particular e produzem, no mundo moderno, um máximo de singularização e uma individualização idealmente absoluta. O documento, assim, legaliza e oficializa o cidadão e o torna visível, passível de controle e legítimo para o Estado; o documento *faz* o cidadão em termos performativos e obrigatórios. Essa obrigatoriedade legal de possuir documento naturalmente tem seu lado inverso: o de remover, despossuir, negar e esvaziar o reconhecimento social do indivíduo que não possui o documento exigido em determinados contextos. (PEIRANO, 2006, p. 26-27, grifo da autora).

No Brasil, a cidadania foi historicamente regulada pelo Estado através da inclusão na legislação de novas profissões e pela ampliação de direitos associados a elas. Adquiriam *status* de cidadão aqueles sujeitos cuja atividade ou profissão fosse reconhecida em lei (PEIRANO, 2006). Inspirada em Santos (1979), a autora menciona que cabia ao Estado, via profissão, definir quem era ou não cidadão: “regulada e imposta pelo Estado, a profissão foi incorporada aos valores partilhados socialmente. A carteira de trabalho é o passaporte para a sociedade de direito” (PEIRANO, 2006, p. 29).

Documentos identificam cada indivíduo de uma coletividade, geralmente definida como um Estado nacional, e qualificam-no para determinadas atividades. Eles permitem a contagem dos indivíduos, ao mesmo tempo em que os singularizam. Introduzidos no início do século XX, os documentos tiveram sua gênese com a implementação do Estado moderno e resultam de uma tentativa de combinar elementos particulares e conhecimento geral (PEIRANO, 2006). E o contraponto à exigência é a penalização por não possuir documentos, o pânico de perdê-los e ter seus direitos de cidadania suspensos. Peirano (2006, p. 37) afirma que “é nesse sentido abstrato, impessoal, anônimo, que o Estado é visto como punitivo, pouco flexível, opressivo, burocrático, autoritário e muito pouco amigável”.

Como menciona a autora citada em seu texto sobre o paradoxo dos documentos, no mundo moderno somente conseguimos demonstrar que

---

<sup>10</sup> Segundo Peirano (2006, p. 28), “a carteira de trabalho foi a ‘certidão de nascimento cívico’ após os anos 1930 no Brasil, tornando-se o primeiro documento que concedeu cidadania formal aos brasileiros urbanos”.

somos quem dizemos ser por meio de documentos, pois “precisamos de provas materiais que atestem a veracidade da nossa auto-identificação, já que, por nós próprios, esse reconhecimento é inviável. Nossa palavra não é suficiente” (PEIRANO, 2009, p. 14). Se, por um lado, esses papéis possibilitam privilégios em relação aos que não os possuem, por outro, submetem o “cidadão” ao controle, privando-lhe de liberdades. Como bem lembra a autora, para o Estado a identificação será sempre melhor que o anonimato (PEIRANO, 2009).

Ao analisar o significado cultural dos documentos na sociedade brasileira, Roberto DaMatta (1999, p. 44) afirma que “a obrigatoriedade das carteirinhas, atestados, certificados e diplomas que ajudam a reificar direitos e pessoas, são sintomas de um sistema que insiste em operar pelo eixo da personalidade, da honra, da vergonha e da amizade”. O autor convida a vislumbrar uma cena na qual uma pessoa comum ouve bater em sua porta e, ao abri-la, depara-se com um estranho que, portando sua carteira de identidade, identifica-se como um “agente do FBI” e adentra a residência. Com esse exemplo, DaMatta lembra que inúmeras vezes tomamos conhecimento dessa situação no cinema, televisão e livros, mas não refletimos sobre o poder dos papéis e das identificações formais na nossa sociedade. Não tomamos consciência de que “esses emblemas são manifestações concretas do Estado nas nossas vidas, revelando uma arbitrariedade que é tanto maior e mais chocante, quanto mais estabelecido está o credo da igualdade de todos perante a lei no sistema em pauta” (DAMATTA, 1999, p. 46).

São documentos como diplomas, carteirinhas ou o formulário do CadÚnico que avalizam a entrada de agentes do Estado nas casas de famílias cadastradas no CadÚnico. Sem agendamento prévio, profissionais habilitados por um diploma e carteirinha profissional chegam em veículo com emblema da Secretaria de Assistência Social ou do Programa Bolsa Família e introduzem-se na casa para observar e realizar entrevista com a família para, assim, averiguar a veracidade de informações prestadas no ato do cadastramento do CadÚnico. Dúvidas e desconfiças são relacionadas, majoritariamente, à renda, às condições de moradia (construção, móveis, eletrodomésticos) ou geradas a partir da inclusão na lista do Ministério Público, que denuncia irregularidades de bolsistas do Programa.

Em um dos eventos de chegada da lista do Ministério Público para averiguação de irregularidades de bolsistas do Programa, cerca de 1.500 nomes para averiguação *in loco*, constava o nome de Flora, com quem a pesquisadora travara conhecimento em uma reunião do grupo de produção de sementes agroecológicas de seu assentamento, em maio de 2017.

Para além do que a lista do Ministério Público informava – seu nome com suspeita de irregularidade, já que constava um CNPJ em seu nome –, a história de Flora (ver Box 01) evidencia o efeito daquele documento em sua vida. Inicialmente, houve o bloqueio do cartão, seguido por uma visita de averiguação, as inúmeras idas e vindas à *Secretaria da Primeira-Dama* e um hiato de cerca de um ano e quatro meses, período em que ficou sem receber o dinheiro do Programa.

Box 1: A história de Flora.

Durante caminhada na lavoura da vizinha de Flora, onde realizava-se a reunião do grupo de produção de sementes agroecológicas, a pesquisadora indagou à agricultora se era bolsista do Programa Bolsa Família. Ela afirmou ser bolsista, mas que desde novembro do ano anterior (2016) constatara que seu cartão estava bloqueado. Dirigiu-se, então, à Secretaria de Assistência Social – denominada por ela e por outras bolsistas como *Secretaria da Primeira-Dama* –, onde foi informada que seu nome constava na lista de averiguações do Ministério Público e que receberia uma visita. Em um dia em que ela e o esposo estavam na lavoura, três mulheres e quatro homens chegaram em um veículo e fizeram-lhe perguntas, as mesmas que já havia respondido por ocasião da atualização do cadastro. Uma das mulheres, cuja função Flora desconhece, falou que constava um CNPJ em seu nome e que precisavam saber do que se tratava. A bolsista explicou que tratava-se do CNPJ da associação do grupo do assentamento, pois, no período em que fora presidenta, o CNPJ fora transferido para seu nome, não tendo sido, até então, transferido para o nome do atual presidente. A agente do Estado informou que a partir da informação então fornecida, a situação seria normalizada.

Em dezembro de 2016, Flora foi à cidade para receber o valor do PBF, mas o cartão permanecia bloqueado. Retornou à *Secretaria da Primeira-Dama*, onde foi informada que deveria aguardar. Em abril de 2017, recebeu um telefonema da escola da filha, em que era solicitado que comparecesse na Secretaria de Assistência Social, o que fez alguns dias depois. Foi, então, comunicada que seu cartão do PBF fora desbloqueado e que havia por receber um valor acumulado de quatro meses de bolsa. No entanto, como o dinheiro não havia sido retirado, o “governo pegou de volta”. Flora lamentou muito, pois “daria um bom dinheirinho” (recebia R\$135,00 por mês). Como não fora avisada e dado haver desistido – em função do valor da passagem de ônibus, considerado alto e responsável pela restrição do número de idas à cidade – de verificar a cada mês, acabara perdendo o dinheiro (Diário de campo, maio de 2017).

Nas idas e vindas à casa de Flora, a pesquisadora seguiu acompanhando o caso. Após o acontecido, com o retorno do dinheiro aos cofres da União, Flora contou que as funcionárias da Secretaria orientaram-na a esperar a atualização de sua situação no sistema do CadÚnico. Passaram-se alguns meses e, em agosto de 2017 ela retornou à Secretaria, quando lhe foi solicitado comprovação atualizada de matrícula dos filhos na escola. Flora conta que apenas no mês seguinte levou os documentos solicitados. Assim, somente em abril de 2018 ela teve sua situação regularizada.

Assim como Flora, ao longo da pesquisa de campo foi possível identificar várias outras bolsistas que tiveram o acesso ao Programa bloqueado ou cancelado em virtude de denúncias do MP, frequência escolar de filhos

abaixo de 75% ou transferência de município – o que implica em defasagem de meses até que seja feita a avaliação e liberação do dinheiro.

Seguindo a discussão em torno dos documentos e burocracias, vale atentar para outro elemento analisado por DaMatta, referente aos significados da fotografia em documentos:

[...] é importante notar que, no Brasil, as fotografias estampadas nos “documentos” (sobretudo na carteira de identidade, na carteira de trabalho e no passaporte), não podem registrar sorrisos, pois sendo oficiais, esses documentos têm que ser “sérios”, não comportando fisionomias felizes e relaxadas. Seria essa postura mais uma prova implícita de que toda e qualquer relação com o Estado tenha que ser necessariamente grave e soturna? Como se, no Brasil, o poder e a autoridade estatal tivesse como sua contrapartida não cidadãos felizes, mas indivíduos tristonhos, respeitadores e medrosos, portadores de uma “cara séria” que, diante do poder, não pisca, nem reclama? (DAMATTA, 1999, p. 49).

A análise levantada pelo autor a partir da fotografia pode ser útil para refletir sobre o ambiente da Secretaria de Assistência Social e, em especial, à sala do CadÚnico. Ao adentrar a Secretaria, as pessoas estão, em sua maioria, cabisbaixas, quase que murmuram, seus corpos mostram aspecto cansado e logo sentam-se, a ficha de atendimento na mão. Ao serem chamadas à sala do CadÚnico, cumprimentam a estagiária, sentam-se, olham para o chão ou para os documentos que levam nas mãos, respondem às perguntas de forma sucinta e, enquanto a estagiária preenche dados no sistema, ficam em silêncio. Assim que os documentos lhes são devolvidos, guardam-nos nas pastas ou bolsas e, não raro, perguntam: “deu?”, no sentido de “posso ir embora?”. A sensação que transmitem é de que querem sair logo daquele espaço, comportamento que, cabe sugerir, está associado à relação posta com o Estado e seus agentes, com a burocracia e a vigilância operada por esses sobre seu olhar, movimentos e falas, escrutinadora da veracidade de documentos e fatos apresentados.

Como bem coloca DaMatta (1999, p. 50), no decorrer dos anos observa-se a capacitação das diversas burocracias estatais, ancorada em alta tecnologia, corroborando para a categorização de indivíduos com a premissa do inventário, do controle e da classificação e, “assim, se esse controle pelos documentos aumenta a eficácia do Estado no combate ao crime e aos sonegadores, ele também invade a intimidade das pessoas”.

## **As lógicas implícitas nas condicionalidades e as percepções das bolsistas**

Voltando ao contexto da sala do CadÚnico, uma mulher comparece para apresentar a frequência escolar de seus filhos, pois, segundo ela, ocorrera um engano, tivera o BF trancado por motivo de baixa frequência escolar (abaixo de 75%), ainda que seus filhos não tivessem faltado à escola. Mas, como não fora apresentado o documento especificando a porcentagem de presença escolar, a mãe havia sido orientada a solicitá-lo na escola, para então retornar à sala do CadÚnico. Além de a palavra desta mãe não ser suficiente, o documento tampouco o fora, pois nele faltaram números e porcentagem.

Em conversa da pesquisadora com Joana, assentada e mãe de dois meninos – na época apenas um deles em idade escolar –, a agricultora lembra da passagem do filho por uma escola em que alegaram que o aluno não poderia exceder a três faltas no ano: “lá na Otto Becker, depois de três faltas no ano, tinha que apresentar atestado médico, ia bilhete do Bolsa”. A mãe, em tom de indignação, conta: “o João faltou cinco vezes, e a mulher me chamou lá porque eu ia perder o Bolsa”. Com a tarefa de manter o índice de frequência escolar acima dos 75%, a escola cria mecanismos além do que demanda a Lei do Programa, tendo em vista que apenas cinco faltas no ano não excederiam a porcentagem exigida pelo Programa. Contudo, ancorados no documento de controle de frequência e em cálculos, gestores conformam essas regras, para além das estipuladas no Programa.

Como foi possível apreender em um encontro de capacitação para utilização do Sistema Presença no município de Pelotas, direcionado a secretários de escolas, quando o tema da frequência escolar foi abordado pela coordenadora do Programa, em casos de baixa frequência, cabe ao orientador educacional ir à família para compreender a situação e buscar na tabela dos 72 motivos<sup>11</sup> de baixa frequência qual melhor representa o caso daquele aluno. E

---

<sup>11</sup> A tabela, denominada Motivos de Baixa Frequência, lista 72 possíveis motivos de ausência à escola. Dentre estes constam: tratamento de doença do aluno, doença ou óbito de familiares ou aluno, fatos que impeçam deslocamento, suspensão, situação coletiva que impeça a escola de receber seus alunos, participação em jogos estudantis, preconceito/discriminação no

reforça: “não se sintam com medo de colocar uma baixa frequência porque a família vai perder [o Bolsa Família]”, tendo em vista que em algum momento vai ocorrer cruzamento de dados, via CPF, por exemplo, e “não adianta o pai dizer que foi a escola que tirou o Bolsa Família”.

No que se refere a questões levantadas no campo do trabalho e renda, no ato do cadastramento ou atualização do CadÚnico, Aline, assentada e com três filhos em idade escolar, lembra que recebia R\$ 202,00 e que, após a mais recente atualização de cadastro, passou a receber R\$ 107,00. Ela acredita que isso ocorreu em função de que, no bloco de produtora rural, constavam as notas com valores da venda do fumo, principal renda da família, e diz: “não adianta mentir lá. Eu não minto, eles descobrem”. Segundo ela, na atualização do cadastro, “eles perguntam tudo, esse ano só perguntaram se usava remédio, do gás e do rancho. E pegaram do bloco e papel da luz. [...] não perguntaram mais nada, eu até estranhei”. Quando perguntei se receberam alguma justificativa pela redução do valor, Aline afirmou que “eles não avisam nada, tu chega lá e tem o valor”, e o marido complementou, em tom de riso, “e nem fomos perguntar, deixa quieto, vai que tirem tudo!”. Na concepção de Aline e do marido, não há o que questionar: é apresentar os documentos solicitados e responder às questões. A percepção do casal com relação à atualização do cadastro e às questões referentes indica o formulário como mecanismo de controle do Estado em que bolsistas “prestam conta” de suas vidas, não questionando o formato e conteúdo com receio de serem excluídas do Programa.

Ao analisar o circuito dos documentos em um cartório, Danilo Pinto (2014) destaca que a solicitação de muitos documentos se deve à necessidade de apoiar-se em um código oficial já aceito e, assim, produzir novo documento, acrescentando mais um formulário à pilha de formulários já existentes. É a burocracia, lida pelo autor como uma linguagem, produzindo mais informações,

---

espaço escolar, situação de rua, dentre outros. Ao apresentar a tabela, a coordenadora solicita: “dentro dos 72 motivos tem um que peço encarecidamente para não usar, o 58 [a escola não sabe o motivo da infrequência]”. Segundo ela, é condenável o fato de a escola não saber o motivo do seu aluno não estar frequentando a escola. E lembra que somente dois motivos de baixa frequência não bloqueiam o BF: doença ou óbito do aluno e situação de calamidade pública.

A burocracia funciona como uma linguagem, na qual se busca, ao produzir uma informação, atá-la a outras que, em algum momento, foram produzidas de modo similar. Todavia, não é qualquer informação que serve. Ela deve ser oficial, passar por todo um ritual, por meio do qual deixa de ser uma informação qualquer e passa a se constituir em documento; não mais um papel escrito qualquer e sim um papel que possui legitimidade em existir, um veredicto, uma palavra de Estado, um efeito produzido pelo sucesso no trâmite. (PINTO, 2014, p. 46).

Como enfatiza o autor, o papel é uma palavra do Estado e, retomando a Lei do Programa e suas condicionalidades, podemos analisar o efeito produzido pelo sucesso do trâmite na área da saúde. Consta entre as condicionalidades que todas as crianças menores de sete anos de idade e as gestantes (entre 14 e 44 anos) pertencentes à família devem ser acompanhadas. A gestante deve fazer inscrição no pré-natal e comparecer às consultas, de acordo com o estipulado pelo Ministério da Saúde, assim como participar de atividades educativas sobre aleitamento materno, orientação para sua alimentação saudável e preparo para o parto. A mãe ou responsável pela criança de até sete anos deve levá-la à unidade de saúde para a realização do acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança e cumprir seu calendário de vacinação.

Para realizar esse monitoramento na área da saúde, uma das ferramentas é o Mapa de Acompanhamento, em que constam nome, endereço, data de nascimento, data de atendimento da visita domiciliar, peso, estatura, vacinação, aleitamento materno e acompanhamento pré-câncer de gestantes. No manual de orientações para o Programa Bolsa Família, há, na área da saúde, orientações – que seguem normatização internacional – sobre como realizar medidas e pesagem de crianças, adolescentes e adultos.

Esse mecanismo de acompanhamento e controle, a partir de um padrão de medidas e peso, é compreendido por parte das bolsistas como invasivo. Para essas, tal controle indica que supostamente não teriam cuidado com seus filhos, pois a cada seis meses têm de levá-los ao posto médico para pesar e medir.

Esse entendimento é evidenciado pelo depoimento de uma mulher, interlocutora de Michele de Lavra Pinto (2013) em sua pesquisa junto a

bolsistas do PBF em uma comunidade do Rio de Janeiro, A bolsista problematiza as razões para ter que, a cada mês, levar os filhos para pesar: “parece que a gente trata mal os filhos, por que todo o mês?” (PINTO, 2013, p. 162). O desconforto dessa mãe remete à conversa entre Maria e uma bolsista, na sala do CadÚnico, quando era realizada a atualização de seu cadastro. A mulher contou estar vários meses sem pesar os filhos, mas que a vacinação estava atualizada e que eles estavam bem de saúde. Mas Maria, seguindo as instruções referentes às condicionalidades da área da saúde, advertiu sobre a necessidade de manter a pesagem em dia porque poderia “trancar o Bolsa”. Não basta a mãe dizer que seus filhos estão bem, ela tem que provar ao Estado através da pesagem por um profissional da área de saúde e a partir de parâmetros médicos tidos como legítimos.

Para outras, a pesagem a que são submetidas é invasiva, como o caso de Mercedes, que, por não ter o peso de acordo com o padrão instituído, não se sente confortável em tê-lo registrado no mapa de acompanhamento. Bolsista desde 2004, Mercedes contou que, por um período, omitiu seu peso, quando estava entrando na fase de obesidade mórbida, pois se sentia triste e então não se pesava diante da profissional de saúde, apenas informava o peso, relatando um valor inferior ao real. Ela afirma: “eu não queria me pesar, o que queriam saber do meu peso, né?”.

Na concepção da gestora responsável pela área de saúde do município de Canguçu, a coleta de dados (peso, altura, vacinas) é mais um procedimento burocrático que deve ser cumprido e lhe demanda criar estratégias para convencer as bolsistas a comparecer semestralmente aos postos de saúde para a realização da pesagem<sup>12</sup>, pois precisa cumprir as metas estabelecidas pelo Programa (a meta de 2018 era de 71% das famílias com pesagem em dia). A gestora distribui mapas de acompanhamento de pesagem nos postos de saúde do município e depois reúne os dados para sua inserção no sistema *online*. Segundo ela, muitas pessoas da zona rural vêm até sua sala, já que se deslocam à cidade para resolver outros assuntos, e aproveitam para realizar a

---

<sup>12</sup> No primeiro semestre de 2018, período da entrevista com a gestora, a Secretaria Municipal de Saúde acompanhava 2.238 famílias, realizando-se a pesagem com os menores de sete anos e as mulheres entre 14 e 44 anos completos.

pesagem. Segundo a profissional, no município há “muita obesidade, baixo peso praticamente não tem”, então aproveita o momento da pesagem para dar orientações nutricionais. Caso a bolsista queira um acompanhamento nutricional, é orientada a procurar o seu posto e solicitar acompanhamento.

Essa gestora está à frente do Programa Bolsa Família, na área de saúde, desde 2006. Ao comentar sobre as metas de atendimento, afirma: “isso é um problema, a gente faz de tudo, agora por último tenho telefonado. [...] Comecei a telefonar para as famílias, eu mesma!”. A gestora tem acesso aos contatos de telefone das bolsistas via cadastro do BF, e conta que, no segundo semestre de 2017, “com a função de ter ligado, deu 76%, foi muito bom!”. Além disso, diz realizar a divulgação das datas de pesagem nas rádios locais e enviar o cronograma das datas para as escolas. Segundo a gestora, “tem que estar puxando pela mão, fico muito chateada porque tem que ter mais comprometimento, responsabilidade”. No mural da gestora estavam expostas as metas de famílias a serem acompanhadas: em 2017 foram 70%; em 2018 são 71%; e em 2019 são 72%. Sobre a exigência em relação aos percentuais de atendimento, a gestora afirma: “eu acho que não tinha que ter essa pressão de alcançar esse percentual”. A profissional lembra que nos atendimentos de 2017 perguntou mais sobre a saúde das assistidas, como sobre o pré-câncer, exame que a maioria não fizera depois de anos ou nunca havia realizado. Ela declara acreditar que o Programa deveria visar à saúde geral das famílias e trabalhar com a prevenção.

\*

Ao evidenciar a importância que o Estado dá aos documentos, retomamos Fonseca e Scalco (2015), quando afirmam que, para governar no contexto moderno, mais do que identificar indivíduos, é preciso conhecê-los:

Para forjar políticas públicas para a parte pobre da população, por exemplo, é necessário saber não só quem são (nomes), mas também como são (idade, sexo, ocupação, nível de educação, etc.). Com a ânsia de governar, nasce a compulsão de forjar “indicadores sociais” para alimentar os diagnósticos e planos do futuro. É nesse processo de planificação que se produz a imagem de um governo capaz de “domesticar o aleatório” (FONSECA; SCALCO, 2015, p. 23).

Ao analisar documentos e fatos cotidianos produzidos na vida das pessoas, percebe-se que ao Estado interessam os dados e as metas cumpridas, não os sentimentos e processos produzidos a partir de questões invasivas do formulário, ligações de agentes e bilhetes da escola cobrando e ameaçando o desligamento do Programa. As agentes executoras do Programa, em âmbito municipal, também estão sob controle do Estado, a estas não cabe questionar e propor outra forma de operar a política e sim averiguar informações, contar faltas de aluno bolsista, pesar e medir e manter em dia as metas referente às condicionalidades.

Neste trabalho, percorremos diferentes caminhos relacionados aos documentos e analisamos seus efeitos na vida das pessoas. E, em diálogo com a perspectiva analítica adotada por Ferreira (2013), encaramos os documentos como artefatos que exercem mais do que uma função meramente de registro ou representação gráfica, mas como algo que produz e rearranja relações, além de transportar, conter ou incitar afetos de diversas ordens. Como descreve Ferreira (2013, p. 42), embasada em Navaro-Yashin (2007), esses papéis “funcionam, em suma, não como artefatos estéreis e autocontidos, e sim como objetos materiais do direito, da administração e da governança capazes de produzir diferentes efeitos e engendrar múltiplos afetos e relações”. Nesse sentido os recortes de pesquisa e dados de campo demonstraram as diversas faces produzidas pelos documentos: discursos de inclusão e cidadania, estereótipos, exclusão, violência, dentre outros processos que estão nas entrelinhas de cada documento e, por isso, o esforço empreendido foi no sentido de analisarmos para além do que os documentos dizem, mas o que estes produzem.

### **Referências:**

BRASIL, **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm). Aceso em 12 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de gestão do Programa Bolsa Família.** Brasília, 2015. 136 p.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Diário de campo. **A antropologia como alegoria**. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 11-14.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. 494 p.

DA MATTA, Roberto. A mão visível do estado: notas sobre o significado cultural dos documentos na sociedade brasileira. **Anuário Antropológico**, 1999, p.37-64.

DINIZ, Debora. **Carta de uma orientadora**: o primeiro projeto de pesquisa. Brasília: Letras Livres, 2012. 108 p.

FERREIRA, Leticia Carvalho de Mesquita. "Apenas preencher papel": reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos. **Mana**, 2013, vol.19, p. 39-68.

FONSECA, Claudia; SCALCO, Lúcia. A biografia dos documentos: uma antropologia das tecnologias de identificação. FONSECA, Claudia; MACHADO, Helena. **Ciência, identificação e tecnologias de governo**, Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015, p. 20-37.

FONSECA, Cláudia. O anonimato e o texto antropológico: dilemas éticos e políticos da etnografia "em casa". **Teoria e Cultura**, Juiz de Fora, v. 2, 2008, p. 39 -53.

LAUTIER, Bruno. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. **Caderno CRH** [online], Salvador, v. 27, n. 72, 2014, p. 463-477.

MACHADO, Carmen Janaina. **O bolsa família a partir das margens do estado**: um estudo sobre consumo, política pública e desenvolvimento rural. 145f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2019.

MUZZOPAPPA, Eva; VILLALTA, Carla. Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. **Revista Colombiana de Antropología**, vol. 47, 2011, p. 13-42.

PEIRANO, Marisa Gomes de Souza. O paradoxo dos documentos de identidade: relato de uma experiência nos Estados Unidos. **Série Antropologia**. Brasília: Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, 2009, vol. 426, p. 6-50.

\_\_\_\_\_. De que serve um documento?. In: PALMEIRA, Moacir; BARREIRA, César (orgs). **Política no Brasil: visões de antropólogos**. Rio de Janeiro: Relume Dumaré, 2006, p. 25-49.

PINTO, Danilo César Souza. **Um antropólogo no cartório: o circuito dos documentos**. Campos, 2014, vol. 15, p. 37-56.

PINTO, Michele de Lavra. O público e o privado: o “baralhamento” no cotidiano das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais Política & Trabalho**, João Pessoa, n. 38, p. 157-170, abr. 2013.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**, São Paulo: Ed. Unesp, 2014, 241p.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: NUNES, Edson de Oliveira (Org.). **A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 36-46.