

---

# QUANDO O ESTADO ENCONTRA SUAS MARGENS: CONSIDERAÇÕES ETNOGRÁFICAS SOBRE UM MUTIRÃO DA ESTRATÉGIA DE BUSCA ATIVA NO ESTADO DO PARÁ\*

*Isabele Villwock Bachtold\*\**

*Universidade de Brasília – Brasil*

**Resumo:** *O presente artigo tem como objetivo expor algumas reflexões sobre um mutirão do governo federal realizado estado no Pará para cadastrar famílias ribeirinhas nos programas Bolsa Família e Bolsa Verde, ação da qual participei como pesquisadora e representante do Estado. Sob o lema “É o Estado chegando aonde a pobreza está”, a estratégia de Busca Ativa pretendia encontrar as pessoas consideradas “invisíveis” e incluí-las nos programas sociais do governo federal. O texto discorre sobre esse encontro do Estado com suas margens e sobre os caminhos possíveis, desvios e percalços entre as margens de Brasília e as margens do rio Amazonas. Assim como o rio em época de cheia, esse encontro transforma e reconstrói as fronteiras entre o Estado e suas margens.*

**Palavras-chave:** *Busca Ativa, Estado, margens, políticas públicas.*

**Abstract:** *This article presents reflections on a Brazilian Federal Government task-force targeting to register riverside communities in cash-transfer programs, such as Bolsa Família and Bolsa Verde. The taskforce took place in the Amazonian state of Pará, an initiative in which I participated both as a researcher and as a representative of the Federal State. Under the motto “The State goes where poverty is”, the Active Search Strategy intends to find citizens considered to be “invisible” and register them in social programs of the Federal Government. The paper discusses these encounters between the State and its margins, going deeper and touching upon tensions and obstacles in bridging the margins of Brasília and of the Amazon River. Likewise*

---

\* Este artigo baseia-se em pesquisa etnográfica em andamento, cujos resultados preliminares foram publicados em Bachtold (2015).

\*\* Mestranda em Antropologia Social. Contato: isabachtold@gmail.com

*the Amazon River in its flooding season, this encounter reshapes and transforms the boundaries of the State with its margins.*

**Keywords:** *Active Search Strategy, margins, public policies, State.*

*Isto aqui é um mutirão que o governo está trazendo a equipe até as comunidades para identificar e cadastrar vocês que têm o direito a esse benefício. Porque o governo detectou que havia muita gente que mora principalmente no estado do Pará, que existia, mas não aparecia nos documentos do governo. Então o objetivo nosso é localizar vocês. [...]. Já tá nos escritos: se Maomé não vai à montanha, a montanha vai a Maomé. Então é a mesma coisa que o governo tá fazendo agora.*

Seu Francisco, em palestra antes do atendimento às comunidades ribeirinhas.

Depois de oito horas de viagem pelo rio Amazonas, aportamos à primeira cidade do nosso trajeto, Alenquer, no noroeste do Pará. Enquanto esperávamos a equipe dos cadastradores do município, Seu Francisco<sup>1</sup> apontou uma grande ilha do outro lado da margem: “Há dez anos, aquilo não existia, foi o rio que formou” – fazia referência ao fenômeno natural conhecido como “terras caídas”. Ele explicou a nós que, devido ao enorme volume e à velocidade, as águas do rio modificam suas margens, causando desbarrancamento, principalmente nos períodos nos quais o rio começa a baixar. A cada ano, a terra levada pelo rio é depositada em outro lugar, formando ilhas ou se juntando a outras margens.

Em uma comunidade chamada Costa do Arapiri, também no município de Alenquer, eu pude perceber com mais evidência esse fenômeno. Ao caminharmos, Dona Ivete, professora da escola da comunidade, mostrava-me como as casas construídas sobre palafitas estavam tomadas pela terra: “Quando a água sobe, não sobe só a água, sobe a terra também”; “Essa casa é nova, olha

---

<sup>1</sup> Funcionário do governo federal há mais de 30 anos em exercício. Seu nome, no entanto, é fictício. Ciente de que não esgotarei as possibilidades de identificação de meus informantes, pois quando se trata de servidores públicos é possível reconhecê-los pela mera menção de seus cargos e funções (Bevilaqua, 2003, p.60), optei por suprimir desse relato informações sobre os cargos e os nomes dos funcionários públicos, bem como o nome da cidade/comunidade em que cada fato descrito ocorria.

como ela está alta, antes todas as casas eram assim”; “Aqui [apontando para uma casa sobre uma palafita de no máximo, um metro] eu passava embaixo quando criança, passava gado, passava tudo.” As casas mais antigas estavam próximas ao chão e as mais novas eram construídas a uma distância de três a quatro metros do solo, antecipando inundações nos próximos anos. Segundo ela, a inconstância das margens prejudicava sua comunidade, pois algumas casas e estabelecimentos tinham que ser reconstruídos depois da cheia, o que requeria tempo e recursos financeiros.

Ao retornar para as terras secas de Brasília, nos meus caminhos casa-escritório-universidade que, entre períodos de chuva e estiagem, permanecem seguros, calmos e limpos, comecei a refletir sobre os 15 dias que vivenciei entre as margens do rio Amazonas como pesquisadora e representante do governo federal. Por meio da estratégia denominada Busca Ativa, o primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff tinha como objetivo encontrar cerca de um milhão de pessoas que não tinham acesso aos serviços públicos e cadastrá-las no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (doravante, CadÚnico).<sup>2</sup> Para muitas dessas pessoas, consideradas à margem da sociedade brasileira, era a primeira vez que o Estado batia à sua porta. No caso das 13 comunidades ribeirinhas da região de Santarém, calha norte do rio Amazonas, o encontro do Estado com suas margens materializava-se nos corpos dos cadastradores e da equipe de apoio, no barco que aportava no cais às margens do rio, nos carimbos, cartões e formulários que, supostamente, lhes garantiriam novos direitos.

O lema do Plano Brasil Sem Miséria, “É o Estado chegando aonde a pobreza está”, era transfigurado na metáfora utilizada pelo Seu Francisco nas palestras antes dos atendimentos: “Se Maomé não vai até a montanha, a montanha vai a Maomé.” Por se tratar de um encontro que não é constante e tampouco isento de conflitos, o longo caminho percorrido entre a montanha e Maomé não os deixam intactos. Estes encontros e desencontros do Estado com suas margens, bem como as terras caídas que deles resultam, são os temas presentes ao longo deste artigo.

---

<sup>2</sup> O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, compilando informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio e das formas de acesso a serviços públicos. Possui, atualmente, mais de 84 milhões de pessoas cadastradas. Cf. <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>.

## As margens de Brasília: a estratégia de Busca Ativa e o Plano Brasil Sem Miséria

A ação da qual participei, em dezembro de 2013, era parte de um mutirão de cadastramento das populações ribeirinhas que tinha como objetivo incluí-las em dois programas de transferência de renda: o Programa Bolsa Família<sup>3</sup> (PBF) e o Programa Bolsa Verde<sup>4</sup> (PBV), por meio de uma estratégia denominada Busca Ativa. Tanto essa estratégia, quanto o Programa Bolsa Verde, foram concebidas no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (doravante, BSM), do primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff, que visava erradicar a “extrema pobreza”<sup>5</sup> no país até o final de seu primeiro mandato. Lançado em 2011, o plano é formado por um conjunto de programas e ações voltadas ao atendimento de um público específico, os “extremamente pobres”. Sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) o BSM envolveu 22 ministérios e a parceria de outros entes federados (estados e municípios), da sociedade civil e do setor privado.

Como parte do plano e por meio da estratégia de Busca Ativa, tinha-se como objetivo encontrar mais de um milhão<sup>6</sup> de famílias que não conseguiam acessar os serviços públicos e registrá-las no CadÚnico. A estratégia de Busca Ativa foi divulgada nos discursos relativos ao BSM com o mote “É o Estado chegando aonde a pobreza está”. No discurso do lançamento do plano, a presidenta afirmou:

Com ele [o BSM], o Brasil vira uma página decisiva na longa história, na nossa longa história de exclusão social. Nela, nessa página, está escrito que mais 2 milhões e meio, 2 milhões e quinhentos mil brasileiros e brasileiras estão deixando a extrema pobreza [...] E é necessário encontrá-los e incluí-los para que recebam o benefício a que têm direito. Por isso, a gente sempre fala em busca ativa. É necessário encontrá-los. E esta é uma diferença substantiva também que

---

<sup>3</sup> O Programa Bolsa Família (Brasil, 2004) é um programa de transferência de renda condicionada do governo federal. O valor transferido depende da composição familiar e da renda da família. Cf. <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>.

<sup>4</sup> O Programa Bolsa Verde (Brasil, 2011b) prevê o repasse de R\$ 300,00 trimestrais a famílias que residem em locais de conservação ambiental. Cf. <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde>.

<sup>5</sup> Segundo o critério utilizado pelo governo federal, pessoas consideradas em situação de “extrema pobreza” são aquelas que têm renda igual ou inferior a 77 reais por mês.

<sup>6</sup> Em dezembro de 2013, a meta foi alcançada e estendida para 1,5 milhão até o final do primeiro mandato da presidenta Dilma.

nós aprendemos: o Estado deve ir atrás, não deve esperar que esses brasileiros batam à nossa porta para que nós os encontremos. (Brasil, 2013b).

Expressões como “localizar”, “encontrar”, “os invisíveis ao Estado”, “levar o Estado ao cidadão” são correntes nos documentos, informes e discursos oficiais sobre a estratégia de Busca Ativa e sobre o BSM, como destacado nos fragmentos abaixo:

A Busca Ativa é uma ação presente em todo o Plano Brasil Sem Miséria, que pretende *levar o Estado* aonde o cidadão está, sem esperar que as pessoas mais pobres procurem o poder público. Para tanto, o primeiro passo está na Busca Ativa de famílias para sua inscrição no Cadastro Único. (Brasil, 2015a, grifo meu).

Um dos grandes desafios do Brasil Sem Miséria é alcançar a *população considerada invisível*, aquela que não acessa serviços públicos e vive fora de qualquer rede de proteção social. (Brasil, 2015c, grifo meu).

O resultado da operação, conhecida como busca ativa, também surpreende pelas características dessa população: 40% das famílias *invisíveis* estão em cidades com mais de 100 mil habitantes. [...] “Estamos falando de famílias extremamente pobres que até agora não faziam parte do cadastro único do governo federal e por isso *não eram vistas* na sua integridade, de acordo com suas necessidades e carências”, observa a ministra Tereza Campelo. (Arruda, 2012, grifo meu).

Tais expressões são relevantes para demonstrar como o Estado percebe suas margens e pretende atingi-las, encontrá-las, obter informações sobre elas, inseri-las em seus registros, para, por fim, expandir sua ação. Imbuída nessa retórica, há uma categorização que divide a população considerada “extremamente pobre” entre aqueles que o Estado conhece e aqueles para quem o Estado não chega, os “invisíveis”. Segundo esse discurso, reconhecidas pelo Estado são as pessoas que estão identificadas no CadÚnico, que recebem Bolsa Família, cuja frequência escolar e registros de saúde são acompanhados e monitorados, que podem ter acesso a diversas políticas sociais (cursos técnicos, serviços de assistência rural, crédito facilitado para adquirir imóvel, entre outros), enfim, os *de dentro*. Por contraposição, são *de fora* aqueles que, apesar de constarem nas estimativas censitárias, não são localizados no CadÚnico e poucas informações sobre eles são conhecidas. Nos discursos oficiais, são os “invisíveis”, os que estão “às margens” do Estado, que não conseguem

acessá-lo e que não partilham de suas benesses. Como disse a presidenta, “é necessário encontrá-los”.

A tentativa de tradução dos inúmeros acontecimentos do cotidiano em números, de modo a trazer as pessoas “para dentro da malha classificatória do Estado” é uma das características da burocracia (Pinto, 2007, p. 43). A linguagem do Estado constrói-se por meio de um esforço de legibilidade e simplificação das práticas sociais, sendo essas complexas e ilegíveis, com o objetivo de formar um padrão que seja monitorado facilmente (Scott, 1998 apud Pinto, 2007, p. 74).<sup>7</sup> Por meio de rituais, como as entrevistas feitas pelos cadastradores e o preenchimento dos formulários, as informações daqueles considerados “invisíveis” tornam-se oficiais, conhecidas pelo Estado; em troca, a pessoa recebe o Número de Identificação Social (NIS), que comprova seu registro, ao mesmo tempo em que permite que informações sobre sua vida sejam armazenadas, consultadas e verificadas por meio de cruzamento com outros dados – tornam-se, assim, visíveis e legíveis ao Estado. Por meio da burocracia, o Estado empenha-se em classificar o que é “de fora” para “dentro”, em tornar o não conhecido em legível, em conhecer e codificar tudo o que ocorre no seu território – e em suas margens. Bruno Latour (2000, p. 409), ao analisar semelhante esforço realizado pela ciência, denomina esse processo de *metrologia*, por meio do qual “os cientistas constroem suas redes iluminadas conferindo ao mundo de fora a mesma forma de papel que têm seus instrumentos no mundo de dentro”.

## Localizando os “guardiões da floresta”: o Programa Bolsa Verde

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde (PBV) (Brasil, 2011b), lançado em setembro de 2011, é parte do BSM. Por meio do mesmo cartão utilizado para saques dos recursos do Bolsa Família, o PBV repassa 300 reais a cada trimestre para as famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas de conservação ambiental.<sup>8</sup> Em contrapartida,

---

<sup>7</sup> “The utopian, immanent and continually frustrated goal of modern state is to reduce the chaotic, disorderly, constantly changing social reality beneath it to something more closely resembling the administrative grid of its observations” (Scott, 1998 apud Pinto, 2007, p. 76).

<sup>8</sup> Os critérios territoriais para a seleção de áreas buscaram priorizar as seguintes áreas federais: Unidades de Conservação de Uso Sustentável, Projetos de Assentamento instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e territórios ocupados por ribeirinhos sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União (Cabral et al., 2004, p. 496).

as pessoas que foram beneficiadas com o recurso comprometem-se a manter a cobertura vegetal e a conservar os recursos naturais das áreas nas quais residem. O monitoramento do desmatamento é feito via satélite<sup>9</sup> e, de acordo com a normativa do programa, a transferência dos recursos é realizada por um período de dois anos, podendo esse prazo ser renovado (Brasil, 2011a).

A definição sobre quais pessoas receberão o benefício se dá nas mesas dos gestores de Brasília, a partir do cruzamento de bases de dados que atestem a renda e o local de residência dos potenciais beneficiários. O programa não abrange todo o território nacional: as áreas cujos moradores estarão aptos a receber o recurso são definidas pelo Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde, um órgão interministerial, composto por representantes de nove órgãos federais. O comitê é a instância decisória do programa, que, além das áreas prioritárias, estabelece os percentuais de cobertura vegetal de cada área (que serão monitoradas por satélite), aprova o planejamento e define a sistemática de monitoramento e avaliação.

O cadastramento dos beneficiários no programa é feito por meio da assinatura de um termo de adesão. Inicialmente, os beneficiários que preenchiam os critérios<sup>10</sup> para entrar no programa eram localizados por meio do cruzamento de dados, e os termos eram enviados ao gestor local dos órgãos parceiros (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio ou Secretaria do Patrimônio da União – SPU), para que este coletasse as assinaturas. Para o ano de 2013, com o objetivo de dar mais celeridade ao processo e atingir as metas de adesão ao programa estabelecidas pelo BSM, foi elaborada uma estratégia de Busca Ativa no estado do Pará, que objetivava coletar assinaturas nos termos de adesão e atualizar os dados do CadÚnico, sendo parte dessa estratégia o mutirão do qual participei. A partir de 2014, a coleta passou a ser feita, também, por uma empresa contratada.

---

<sup>9</sup> Segundo material informativo do Ministério do Meio Ambiente, “o monitoramento de desmatamento das áreas de atuação do Bolsa Verde localizadas na Amazônia Legal é realizado pelo Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), sendo validado pelo Ibama [...] Cabe ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) o monitoramento ambiental de todas as áreas fora da Amazônia Legal” (Brasil, 2013a, p. 50).

<sup>10</sup> Os critérios para o recebimento do benefício são, cumulativamente: 1) estar em situação de extrema pobreza, 2) residir em áreas de conservação ambiental e 3) ser beneficiário do Programa Bolsa Família. (Brasil, 2013a).

Em 2013, foram realizados nove mutirões para colher assinaturas de aproximadamente 36 mil famílias em 27 municípios paraenses. Os mutirões foram coordenados pelas instâncias do Incra e ICMBio localizadas nos seguintes municípios: Santarém; Porto de Moz-Gurupá; Soure; Salgado Paraense; Marajó; Afuá; Baixo Tocantins. Os mutirões coordenados por Santarém foram compostos por seis fases, de acordo com o rio/região e os municípios visitados. A fase que acompanhei foi a B2 – Calha Norte do Rio Amazonas, que foi dividida em duas expedições: uma de 20 dias, aos municípios de Óbidos e Oriximinás, e outra de 15 dias, aos municípios de Alenquer, Curuá e Monte Alegre, na qual estive presente.

Para que uma família receba o benefício, no entanto, a mera assinatura do termo de adesão não é suficiente. Após serem assinados, os termos são enviados ao MDS em Brasília para que os dados dos beneficiários sejam checados, por meio do cruzamento das bases de dados das instituições parceiras (Incra, ICMBio) com o CadÚnico. Por meio dessa verificação, pode-se averiguar a elegibilidade do beneficiário, ou seja, se ele cumpre ou não os critérios de renda e moradia para receber o auxílio. Nesse processo, se os números e códigos, referentes a uma determinada pessoa, das diferentes bases de dados se reconhecerem e se eles atestarem que ela cumpre os pré-requisitos do Programa, a ela será concedido o direito de receber ao benefício.

É necessário, portanto, que uma sequência de acontecimentos ocorra para que o valor repassado pelo governo chegue às mãos dessa pessoa, não bastando apenas que atenda aos critérios de receber menos de 77 reais por mês e de residir em uma área de conservação ambiental. Primeiramente, a região onde vive deve ser contemplada entre as regiões escolhidas pelos gestores no Comitê Gestor. Quando da coleta das assinaturas, é necessário que ela esteja no local certo e na hora certa, para poder comparecer ao local de cadastramento – caso contrário, ela tem que se deslocar até o município e assinar o termo nas sedes das instituições parceiras. Além disso, ela tem de ser beneficiária do Bolsa Família, ou seja, já passou por todas as etapas de cadastro, verificação de dados, cumprimento das condicionalidades. O preenchimento do termo deve ter sido feito de modo legível para que os números sejam transcritos para uma tabela, sem erros de interpretação da grafia ou de digitação, ainda que haja processos para minimizar tais possíveis erros, como a checagem fonética. Por fim, os números têm de se reconhecer no cruzamento das bases de dados, de modo a averiguar as informações fornecidas e definir quem cumpre os critérios do programa.

“Vai que dá sorte” – foi o que ouvi de uma mulher que acabara de assinar o termo, depois que, cientes de que seu marido era funcionário da prefeitura e tinha renda mensal acima do permitido pelo programa, alegamos que ela não receberia o recurso. Eu, um tanto cansada de explicar os pré-requisitos e afirmar que a assinatura não concedia um novo direito, respondi, num momento de evidente incorporação da burocracia meritocrática do Estado: “Isto não é questão de sorte.” À essa voz autoritária, ela respondeu com um sorriso, ao mesmo tempo em que se levantava e guardava o termo, dobrado, na bolsa. Supostamente esperançosa. Seguramente, complacente de meu desconhecimento. É presumível que ela conheça casos “de sorte” e casos “de azar”, vizinhos e parentes para quem o Estado chega e para quem o Estado não chega, ou pessoas que recebem maior ou menor valor de um benefício. Para esses casos, nem sempre há uma explicação lógica-racional. No caminho percorrido pelos números e termos de adesão entre Brasília e as margens do Estado, há inúmeros desvios possíveis e a sorte, por sua vez, torna-se um fator imprescindível.

### Entre a margem de Brasília e as margens do Estado: os atravessadores

Se, para mim, levar o Estado para as margens do Amazonas era uma experiência inédita, para os que me acompanhavam era mais uma tarefa rotineira. Essas pessoas, que denomino “atravessadores” – das margens de Brasília para as margens do Estado – são funcionários, municipais ou federais, que trabalham na “ponta”<sup>11</sup> e têm contato direto com os beneficiários dos programas do governo federal. Estão em constante diálogo com as instâncias decisórias em Brasília, de onde recebem ordens e para onde enviam dúvidas, relatórios e pedidos. São, também, pessoas que lidam frequentemente com as incongruências e brechas entre o dever-ser – o estabelecido em lei – e o que é, de fato, a realidade – fluida e nem sempre justa.

Há uma grande distância, no espaço e no tempo, que separam a formulação de uma política pública de seu efeito na vida das pessoas a ela sujeitas. Entre Brasília e a “ponta”, um longo caminho é percorrido para que uma decisão, política e/ou administrativa, tenha impacto na realidade vivida por uma

---

<sup>11</sup> O termo “ponta” é usado nos órgãos públicos para referir-se ao contexto nos quais os programas, ações e políticas são executados. (Castro, 2012).

pessoa. Tal percurso vai desde a publicação das normativas legais e a dotação orçamentária até a divulgação de informações e capacitação de pessoal. Na maior parte das vezes, as pessoas que estão ao redor da mesa durante o processo decisório e as que detêm as canetas que autorizarão mudanças em uma determinada política continuarão em seus escritórios em Brasília, distantes do que ocorre “na ponta”. Outros agentes do Estado, contratados localmente, são os responsáveis por implementar essas políticas na prática e por reportar seus resultados à Brasília. Essas pessoas, os “atravessadores” de uma margem para outra, precisam lidar com situações imprevisíveis que, por vezes, destoam do estabelecido em lei.<sup>12</sup> São servidores públicos, dos governos federal, estadual ou municipal, que levam as políticas elaboradas em Brasília aos seus destinatários, sendo estes, muitas vezes, os responsáveis por coletar informações e operar sistemas, de modo a incluir ou excluir pessoas em determinada política pública.

Tais agentes do Estado, denominados “mediadores” por Pinto (2007), exercem um duplo papel de mediação e tradução entre a pessoa e o Estado. Segundo o autor, a mediação se dá pelo fato de que esses atores, por deterem acesso privilegiado a uma determinada informação, podem atuar na “distância e no tempo burocráticos” – a primeira, relacionada à quantidade de elementos ou mediadores necessários entre o Estado e o indivíduo, enquanto o segundo refere-se à lentidão ou rapidez dos trâmites burocráticos. A tradução, por sua vez, se dá devido a um saber, detido pelo agente estatal, de traduzir os acontecimentos da vida cotidiana para a linguagem burocrática (Pinto, 2007, p. 106-107), de modo a tornar suas informações legíveis e compreensíveis ao Estado.

Entre as margens, os “atravessadores” precisam reagir às inconstâncias do rio, à imprevisibilidade do tempo, às mudanças do leito, às terras caídas. Sua autonomia para mudar o percurso, adotar novas técnicas, modificar os instrumentos utilizados ou fazer pequenos desvios nos trajetos preestabelecidos varia de acordo com o órgão em que trabalham, com a função que desempenham e com o contexto social e político em que vivem. No caso do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, o cadastramento, a atualização cadastral e o

---

<sup>12</sup> Exemplos dessas situações podem ser encontrados na dissertação de Judit Camilo dos Santos (2007) sobre a implantação do Programa Bolsa Família no município de Colina D’Água.

acompanhamento das condicionalidades são realizados por funcionários municipais, capacitados periodicamente pelo MDS.<sup>13</sup> Por mais que se tente padronizar esse processo, o cadastro e operacionalização do programa são feitos pessoalmente, cara a cara, e estão sujeitos às subjetividades, interesses, valores morais e políticos, inerentes a cada relação social,<sup>14</sup> ainda que haja meios de coagi-los a agir dessa maneira.<sup>15</sup> A travessia constante entre a margem de Brasília e a margem da “ponta” não os deixavam intactos: os “atravessadores” são os que melhor conhecem os atalhos e os obstáculos do rio e podem atravessá-lo mais ou menos depressa, a depender dos mais complexos fatores e vínculos sociais.

Para os “invisíveis”, os que vivem “à margem”, essas pessoas (os “atravessadores”) são as faces e os corpos do Estado. Faces e corpos presentes e próximos, pois conhecem suas realidades, ouvem suas histórias, ajudam a resolver seus problemas, fornecem informações valiosas ou impedem o acesso a elas. São, também, pessoas que têm poderes: de conceder ou retirar benefícios, de consultar o sistema, de cobrar ou não obrigações, de acelerar ou retardar processos.

## Minhas margens: a de Brasília

Desde o momento em que cheguei a Santarém e fui apresentada às pessoas da equipe do mutirão, minha condição de “a pessoa de Brasília” estava clara. Durante os 15 dias em que percorremos o rio Amazonas, algumas distâncias que se impunham entre mim e outros membros da equipe diminuíram; outras, evidentemente, permaneceram. Fui Isabele, mas fui sempre “a de Brasília”; seja pelo meu desconhecimento da realidade pela qual agora

---

<sup>13</sup> O MDS oferece cursos *online* para a equipe do PBF e boletins semanais com informações sobre prazos, novos procedimentos e resultados do programa (Brasil, 2015b).

<sup>14</sup> Ao analisar a dinâmica local do PBF em Colina D’Água, Santos (2007, p. 136) conclui que “o governo federal, embora tenha construído, para a operacionalização local do Bolsa Família, mecanismos que viabilizassem uma relação formalmente impessoal entre a agência municipal e o segmento potencial receptor, a forma de cadastramento face-a-face inverte o sinal da relação, de um distanciamento para uma proximidade”.

<sup>15</sup> Ouvi de um gestor do PBF que ele receava inserir no sistema informações não condizentes com a realidade, pois era o CPF dele “que estava em jogo” e que ele “seria responsabilizado pelas informações erradas”, conforme fora orientado em um dos treinamentos estaduais.

eu navegava, seja pela minha aparência, pelo que eu vestia, pelo que eu representava. Minha presença no mutirão era justificada pelo meu dever de monitorar a ação e levar para a distante margem de Brasília o que ocorria no outro lado da margem, na “ponta”. Não foram poucas as vezes em que um dos membros da equipe quis mostrar-me o que fizera, quais relatórios foram por ele preenchidos, como fora a reunião com as lideranças. Da mesma forma, os cadastradores procuravam-me quando alguma instrução dada era incoerente com o que tinha sido informado nos cursos de capacitação, ou quando a conduta de alguém não parecia a mais adequada. Nesse mutirão, além de colega e pesquisadora, eu era o olhar vigiador do Estado.

Se as margens já eram distantes entre mim e as pessoas do barco, essa distância alargava-se e tornava-se mais evidente no contato com as pessoas das comunidades que visitamos. Em suas palestras iniciais, Seu Francisco me apresentava como “a Isabele, que veio lá de Brasília para conhecer vocês”. Eu procurava conversar informalmente com as pessoas, gravar algumas entrevistas. O diálogo se tornava mais fluido quando eu conseguia alguém para me acompanhar em um passeio pela comunidade; mas a distância era escancarada na minha cor, no meu modo de falar, no fato de eu ser de uma margem muito distante, que se fazia presente pela primeira vez. Nesse sentido, tenho ciência de que todas as minhas entrevistas e conversas eram permeadas por esse olhar, distante, meu e da pessoa com quem eu conversava. Brasília se materializava no meu corpo e, dessa margem, era impossível me livrar.

O fato de eu ser de Brasília também levava as pessoas a me procurarem como interlocutora para suas demandas. Durante o cadastramento, várias pessoas pediam para conversar comigo em particular e questionavam-me, principalmente, sobre os problemas em relação ao Bolsa Família, que variavam desde a redução e atrasos do pagamento do benefício, por motivos não explicados, até a não inclusão de famílias no programa, por mais que estas se encaixassem no perfil de beneficiários. Outras pessoas relatavam-me casos de vizinhos ou conhecidos que recebiam o benefício indevidamente. O mais comum era a comparação entre o valor recebido: as pessoas confrontavam sua situação financeira e o número de filhos com a de seus conhecidos que recebiam maiores valores. Apesar de eu afirmar que esses eram casos que precisavam ser resolvidos nas instâncias municipais, eu era constantemente questionada se “podia fazer algo mesmo assim”. As margens com as quais eu

me confrontava nesse momento se mostravam cada vez mais palpáveis: o meu escasso conhecimento sobre as dificuldades cotidianas enfrentadas por essas pessoas e a minha limitada possibilidade de ação frente às suas demandas. As minhas margens impediam-me de ser uma atravessadora; nesses casos, o único que eu podia fazer era ouvir.

## A montanha vai a Maomé: as palestras de Seu Francisco

*Aonde eu vou, eu chego e vou explicar tudo direito, além do sermão da montanha, vai ter o ali, olha: você assinou um negócio sob pena da lei. [...] se você falou mentira, você pode responder judicialmente, administrativamente.*

Seu Francisco, no barco, em conversa com a equipe de cadastramento.

Na manhã do primeiro dia de cadastramento, enquanto navegávamos rumo à primeira comunidade, Seu Francisco começou a explicar como seriam feitos os atendimentos. Apesar de meu pouco tempo no governo federal, percebia que muito do que tinha lido e pesquisado sobre os programas divergia das orientações dadas por ele. Algumas vezes, essas incongruências eram denunciadas pelos cadastradores municipais, que se recusavam a obedecê-las; outras vezes, nas poucas horas em que eu conseguia sinal de celular, era possível checar com meus colegas de trabalho em Brasília a veracidade de certas informações – nesses momentos, “as ordens de Brasília” prevaleciam, pois carregavam argumentos de autoridade; em outros casos, só depois de alguns dias, percebíamos que novas regras tinham sido por ele criadas ou recriadas.<sup>16</sup>

Após voltar a Brasília, ouvir as gravações e repensar as práticas que eu observara no mutirão, encontrei respaldo à minha vivência nos textos de Veena Das e Deborah Poole. As autoras buscam repensar o Estado por meio

---

<sup>16</sup> Exemplos desses compromissos destacados por Seu Francisco eram: zelar pelo meio ambiente; continuar trabalhando; participar dos movimentos comunitários; viver em plena harmonia; usar os recursos para o bem da família; participar de atividades de reflorestamento e educação ambiental; organizar e fortalecer as associações comunitárias; participar das ações da escola; manter os filhos na escola.

das práticas e políticas em suas margens sociais ou territoriais; as margens seriam locais nos quais o direito e outras práticas estatais são colonizadas por outras formas de regulação, as quais emanam das necessidades urgentes da população para assegurar sua sobrevivência econômica e política (Das; Poole, 2004, p. 8). Nas margens, consideradas espaços criativos pelas autoras, as práticas estatais são apropriadas e reformuladas, colonizadas por outras ideias morais e jurídicas. Nesse sentido, as margens representam apenas os limites territoriais e políticos do Estado, mas são, principalmente, integrantes e constitutivas do próprio Estado.

Durante as ações de cadastramento, enquanto observava as entrevistas e conversava com as pessoas das comunidades, notava que as normas e regras dos programas de Brasília não tinham margens impermeáveis. Não raramente, descobria uma norma inventada ou recriada não apenas por Seu Francisco, mas também por cadastradores, lideranças da comunidade, professores, funcionários da prefeitura. Nesses casos, as normas inventadas davam-se tanto nos silêncios da legislação ou por meio de adaptações das normas preexistentes. Nas margens do rio Amazonas, o Estado era recolonizado pelos seus agentes e pelas lideranças comunitárias e se apresentava de modo reconstituído, reformulado, diferente do Estado que saíra de Brasília.

Antes de começarmos o cadastramento, Seu Francisco chamava a todos para ouvir sua palestra, seu “sermão da montanha”, como gostava de dizer. Esse rito se repetiria em todos os atendimentos, fato do qual Seu Francisco se orgulhava. Ele escrevia no quadro negro os objetivos do mutirão, as pessoas que poderiam ser atendidas, os documentos requisitados, serviços oferecidos e a contrapartida exigida dos beneficiários. O conteúdo do quadro aumentaria conforme a equipe percebia algumas irregularidades no atendimento ou acordava em modificar determinado procedimento. Aumentava também a lista de “compromissos dos beneficiários com o governo”, ou seja, algumas contrapartidas que Seu Francisco ressaltava em seus “sermões” como exigidas pelo Estado, mas que não tinham sido estabelecidas nas mesas de formulação das políticas em Brasília. Nas margens do Estado, as normas e regras da margem de Brasília eram reinventadas na fala e na escrita de um servidor público federal.

Em algumas comunidades, as lideranças anotavam o que Seu Francisco falava e copiavam o que estava escrito no quadro, alertando que, agora, poderiam exigir as alegadas contrapartidas dos moradores de sua comunidade,

pois tinham assim sido orientados por pessoas que representavam o governo.<sup>17</sup> Houve até quem pedisse que Seu Francisco assinasse e carimbasse o papel com a cópia das anotações, de forma a dar mais legitimidade ao “documento”.

Vale ressaltar que os programas Bolsa Família e Bolsa Verde não exigem dos beneficiários as contrapartidas que Seu Francisco apresentava. Há condicionalidades no Programa Bolsa Família, mas essas são relacionadas à educação (presença das crianças na escola) e saúde (vacinação e pesagem das crianças e acompanhamento pré-natal). Já no Programa Bolsa Verde, a única condicionalidade refere-se à manutenção da cobertura vegetal da Unidade de Conservação como um todo. A fala de Seu Francisco é representativa da apropriação e ressignificação das normas institucionais pelos servidores do governo ao lidarem com a população. Nas várias vezes em que questionei Seu Francisco sobre o motivo de suas palestras, ele me respondeu que era necessário mostrar às pessoas que “o governo estava de olho”, que “elas tinham obrigações”, que elas deveriam saber o motivo pelo qual estariam recebendo os recursos. Por meio de suas palestras, Seu Francisco impunha aos ouvintes uma determinada moralidade que não é exigida pelo governo, mas é compartilhada pelo senso comum: a de que o trabalho é necessário e que a transferência de renda não é um direito, mas um pagamento e, portanto, deve ter sua contrapartida.<sup>18</sup>

Na figura de Seu Francisco, o Estado chegava às suas margens, mas ainda mantinha-se distante, opressor e vigilante. Na “ponta”, nas margens do rio Amazonas, os manuais e a legislação eram remodelados pelo próprio funcionário do governo. Como destacado por Poole (2004, p. 60), a complexidade das experiências vividas nas margens reflete-se em ideias de justiça e de direito que diferem das estabelecidas oficialmente. Apesar ser servidor público federal há mais de 30 anos, Seu Francisco não conhecia a margem de Brasília; sua trajetória pessoal e profissional deu-se inteiramente na região Norte do país. Diferentemente de mim, ele conhecia o contexto econômico, social e ambiental das comunidades que visitamos; sentia-se, portanto, autorizado a

---

<sup>17</sup> Como me relatou uma diretora de escola: “Pra nós aqui já é um marco. Só essa palestra dele aqui, dizendo como tem que ser feito, já é um passo muito importante para nós. Agora vai depender daqui pra frente de nós, do nosso pulso. Agora as pessoas sabem que elas recebem, mas que também devem participar.”

<sup>18</sup> Valores morais e éticos atrelados ao recebimento e ao uso do recurso do Bolsa Família são temas recorrentes nas etnografias sobre o programa (Ahlert, 2013; Pinto, 2007; Santos, 2007).

fazer o que lhe aparentava mais justo. Pela vivência de Seu Francisco nas margens, o Estado era reconfigurado, colonizado por outras ideias de justiça (Poole, 2004, p. 23).

Durante mais de 30 anos, Seu Francisco fora um “atravessador” entre a margem de Brasília e as margens do Estado. Aprendeu a lidar com as mudanças no curso do rio, suas inconstâncias, os banheiros<sup>19</sup> de cada viagem. Seu Francisco era um agente do Estado, mas era também filho de Alenquer, de pai violeiro; crescera em festas nos barracões das áreas rurais à noite e correndo em meio aos seringais durante o dia; fora militante do movimento extrativista, e, enquanto funcionário, ajudou a criar as primeiras reservas no Acre. Certamente, após anos atuando como mediador da relação do Estado com as pessoas nas margens, Seu Francisco incorporara a linguagem burocrática e apropriara-se dos códigos, brechas e entraves do Estado. Conheceu os caminhos, seus possíveis atalhos e prováveis obstáculos que um indivíduo teria de percorrer para encontrar-se com o Estado. Os anos em que atuara como “atravessador” conflitavam com seus anos de vivência nas margens do Amazonas: Seu Francisco, enquanto carimbava, palestrava, criava listas, estabelecia normas, era Estado; era “da margem” quando defendia a concessão das bolsas ao maior número de pessoas possível, por mais que, para isso, fosse necessário modificar algumas regras; quando incentivava a participação nas comunidades; quando demonstrava preocupação em cuidar do meio ambiente. Margem e Estado personificavam-se em Francisco.

### *Margens que se estreitam, margens que se alargam: as margens dos documentos*

Ainda em Brasília eu fora informada de que, por questão de orçamento, não seria possível a emissão de documentos no mutirão de que participaria, diferentemente do que ocorrera em outras fases. Sendo assim, as pessoas que não possuíam certos documentos, como certidão de nascimento de seus filhos e carteira de identidade ou inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) próprios, eram impedidas de registrarem-se no CadÚnico e assinarem o termo de adesão naquele momento. Conseqüentemente, não poderiam receber os benefícios dos programas Bolsa Família e Bolsa Verde. Para que pudessem

---

<sup>19</sup> “Banheiro” é como as pessoas da região denominavam a agitação das águas do rio.

acessar os programas, seria necessário dirigir-se ao município (que, em algumas comunidades, estava a mais de oito horas de barco), passar por todos os trâmites burocráticos para obter os documentos e, de porte destes, ir às instâncias locais responsáveis pela gestão dos programas Bolsa Família (normalmente, a secretaria municipal de assistência social) e do Bolsa Verde (sedes locais do Incra ou ICMBio). Quando uma pessoa declarava ter os documentos, mas não os portava naquele momento, a entrevista era realizada e o formulário do cadastro, preenchido; no entanto, para que seus dados fossem lançados no sistema, ela deveria apresentar os documentos no município em um prazo de 15 dias.

Não me recordo de ter notado muitos casos de pessoas que não conseguiram se cadastrar por falta de documentos. A maioria das pessoas das comunidades visitadas possuíam documentos e estavam cientes da necessidade de portá-los naquela ação. Lembro-me, no entanto, de um jovem que queria cadastrar sua família, mas fora impedido com base no argumento de que o cadastro deveria ser feito em nome de sua mulher, a qual não possuía documentos. Um dos cadastradores contou-me, depois, que desconfiara da aparência do jovem, pois “ele não queria que a mulher recebesse o Bolsa, iria gastar todo o dinheiro sozinho”. Segundo o funcionário, a negação do cadastro a pessoas que não têm documentos seria o estímulo necessário para que essas pessoas buscassem meios de obtê-los, tornando-se, desse modo, cidadãos.

A fala do funcionário é corroborada nos estudos antropológicos sobre documentos. Por meio dos documentos os indivíduos tornam-se cidadãos, legíveis e identificáveis pelo Estado, com direitos e deveres próprios (Peirano, 1986, 2006; Peirano et al., 2002; Pinto, 2007; Poole, 2004). Há, portanto, um elemento mágico no pedaço de papel, que contém informações escritas referentes a uma pessoa e reconhecidas como oficiais pelo Estado: o poder de transformar o indivíduo em cidadão de um determinado Estado nacional, de criar um cidadão ao anunciar sua existência (Peirano et al., 2002). Por outro lado, se um indivíduo não tem documentos, ele é considerado invisível, ilegível ao Estado (Poole, 2004).

Apesar de o Estado ir às suas margens para “localizar os invisíveis”, aqueles que não estavam devidamente inscritos na linguagem burocrática, que não tivessem números ou papéis oficiais que ratificassem sua existência, permaneceriam irreconhecíveis, mesmo que os corpos – o do indivíduo, sem documento, e o do Estado, na figura do cadastrador – estivessem presentes, lado

a lado, ao redor de uma mesa, na mesma sala. Ainda que cadastrador e indivíduo pudessem, naquele momento, enxergar-se e tocar-se mutuamente, sua existência não poderia ser transcrita nos formulários do CadÚnico, tampouco levada à nuvem de dados sistematizados e checada com outras bases de dados, muito menos chegaria à Brasília. Para o Estado, portanto, ele não existiria.

Para o Programa Bolsa Verde é pré-requisito que a pessoa esteja morando nas áreas escolhidas como preferenciais pelo governo. A checagem é feita posteriormente, quando são cruzados os dados do CadÚnico com as listas de residentes nas áreas fornecidas pelos órgãos responsáveis (Incrá, SPU ou ICMBio). No mutirão que acompanhei, a lista chamava-se RB, sigla para Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, e continha o nome do responsável familiar e de seus dependentes que receberam o lote quando o assentamento foi criado; a cada beneficiário (e seus dependentes), era atribuído um código. Ainda que a comprovação de residência se desse somente *a posteriori*, o representante do Incra levou as listas impressas para consulta. A pergunta “você está na RB?” era feita a cada pessoa que desejava assinar o termo de adesão. Não estar na RB não impedia a assinatura e recebimento do termo, mas impossibilitaria que a pessoa recebesse o benefício futuramente. Constar no rol da RB, por outro lado, comprovava que o indivíduo residia em área rural e que fora contemplado com um lote à época da criação de um assentamento. Era, portanto, um índice que atestava seu tempo de permanência na terra e a legalidade de sua moradia (Borges, 2003), visto que os lotes não podiam ser vendidos ou cedidos a outras pessoas. Era, ainda, mais uma das bases de dados que garantiriam ao Estado que as pessoas moravam onde declaravam morar.

A RB, como lista oficial, permitia que a territorialidade das pessoas fosse reconhecida pelo Estado. Ao localizar os códigos referentes aos beneficiários nos cruzamentos da base de dados, o Estado consegue ler e identificar quais pessoas habitam suas terras. Por outro lado, dado que as RBs estavam desatualizadas, a visão do Estado é uma visão de um passado que não correspondia à realidade daquele momento.

Como agente do Estado, Seu Francisco acreditava poder atualizar e criar novos documentos. Em uma comunidade, Seu Francisco resolvera “macular” a RB, de modo a atender a todos que se apresentavam para o cadastro. Com uma caneta, a presidenta da associação local riscava os nomes de pessoas que não mais residiam no acampamento ou que tinham falecido; a lista “atualizada”

fora entregue aos cadastradores, seguida da orientação de Seu Francisco de não cadastrar as pessoas cujos nomes foram riscados. Seu Francisco também criou novas listas e novos documentos, os quais eram legitimados com seu carimbo.

As atas das lideranças sobre as palestras de Seu Francisco, os papéis com as transcrições das anotações do quadro negro e as listas de presença eram carimbados, assinados por Seu Francisco e anexados em seu relatório, o qual seria entregue a seus chefes e aos meus superiores em Brasília, segundo ele me solicitara. Por meio dos carimbos e assinaturas, Seu Francisco buscava tornar as informações reconhecidas e legítimas perante as pessoas da comunidade, ainda que essas listas não fossem reconhecidas como oficiais pelo Estado.

Inventar listas e novas obrigatoriedades que, se não fossem assinadas ou cumpridas, supostamente acarretariam na suspensão ou no bloqueio do benefício não era exclusividade de Seu Francisco; pelo contrário, este era um artifício comum usado pelas lideranças ou pelos agentes do Estado para coagir as pessoas a tomarem uma atitude específica. Em uma comunidade, uma diretora de escola contou-me que tinha dificuldade em convocar os pais dos alunos para reuniões, mas que estes começaram a ser mais assíduos a partir do momento que ela anunciara que passaria a “folha do Bolsa” para ser assinada, alegando que quem faltasse a muitas reuniões, perderia o benefício. Como agentes do Estado, “na ponta”, tanto a diretora como Seu Francisco tinham autoridade reconhecida entre as pessoas da comunidade. Duvidar da palavra um agente do Estado poderia significar correr o risco de perder os recursos, opção que não se apresentava viável nessas comunidades cuja principal fonte de renda era advinda de programas sociais. Visto que nem sempre era possível encontrar uma explicação lógica para a redução ou suspensão dos benefícios, as assinaturas e carimbos eram mais uma garantia, um vínculo palpável de sua relação com o Estado (Moura, 2011), provas materiais das possíveis alterações nas vidas dos indivíduos e das famílias.

Após fornecerem documentos, assinarem as listas e responderem aos questionários do CadÚnico, as pessoas assinavam duas cópias do termo de adesão; uma delas ficaria de posse do beneficiário e a outra seria enviada à Brasília para posterior checagem e cruzamento de dados. Ainda que tentássemos explicar que a assinatura e a posse do termo não garantiria a inclusão automática no programa, as pessoas insistiam em assiná-lo, mesmo não se encaixando no perfil. Retomo a fala mencionada no início do artigo, “vai que

dá sorte”, que ouvi de uma mulher após a assistente social ter reiterado que ela não receberia o valor do Bolsa Verde. Provavelmente conhecendo casos de pessoas que recebiam benefícios indevidamente, essa jovem tinha no Termo de Adesão mais que um comprovante; era um “amuleto de sorte” (Borges, 2005; Peirano, 2006): “prova sagrada da participação de quem os porta no circuito de dons em que estão envolvidos o governo e a população local” (Borges, 2005, p.76), que poderia vir a concretizar-se em um aumento de renda. Graças à falibilidade dos processos de checagem e controle do aparato burocrático, e a depender da sorte (ou azar) de seus detentores, os documentos poderiam ter suas margens esticadas ou encolhidas, de modo a permitir (ou impedir) o acesso aos benefícios dos programas.

### As margens do “sistema”: o lado oculto do encontro

O encontro do Estado com suas margens não se esgotava no mutirão de Busca Ativa. Apesar de essa ação ser inédita, o contato das pessoas das comunidades visitadas com o Estado era constante: elas iam aos municípios para sacar os benefícios (pois muitas já o recebiam), regularizar a situação cadastral nas secretarias de assistência social, fazer compras, ir a consultas médicas. A montanha ia até Maomé e acelerava muitos dos processos burocráticos pelos quais essas pessoas teriam que passar para receber os valores dos programas Bolsa Família e Bolsa Verde, mas, na maioria das vezes, era necessário que a pessoa retornasse ao município para resolver suas pendências. O sistema de registro de informações e consulta do CadÚnico está totalmente informatizado atualmente e, como não tínhamos acesso à internet nas comunidades, não podíamos consultá-lo para verificar possíveis erros e os motivos que acarretaram a diminuição ou o cancelamento de certo benefício. A esses constantes questionamentos, era respondido: “Vá na cidade, lá consultamos o sistema para ver o que ocorreu.” O Estado estava nas margens, mas suas margens continuavam distantes: em alguns casos, consultar o sistema implicava gastos e mais de sete horas de deslocamento.

As reclamações mais constantes referiam-se às diferenças no valor recebido entre pessoas que tinham a mesma composição familiar e rendas semelhantes. “Por que eu recebo menos que meu vizinho?” ou “por que meu benefício reduziu?” eram perguntas para as quais não tínhamos resposta, ainda

que o sistema viesse a ser consultado.<sup>20</sup> Nesse encontro, o Estado mantinha seu lado oculto, seus enigmas, levantando suspeitas que ocupavam o espaço entre a lei e sua aplicação (Borges, 2012, p. 482). A pergunta assemelha-se à dos azande em acusações de bruxaria, formuladas por Evans-Pritchard: “Por que comigo, por que agora?” Como argumentado por Borges (2012, p. 481), assim como a bruxaria, o Estado existe como coisa abstrata, mas também como coisa visível, pois, ainda que não seja possível acessá-lo, os efeitos de suas ações são sentidos na realidade:

Em casos de aplicação estrita dos princípios universais, um sujeito particular que não veja atendida sua demanda junto ao Estado, perceberá algo de “pessoal”, que se dirige a ele e a ninguém mais. [...] As acusações de feitiçaria e bruxaria observam questões similares àquelas que orientam o modo estatal de ação e classificação, ou seja, por um lado suspeitando e por outro aventando interpretações sob a forma de revelação.

Invocado para explicar os possíveis erros de cadastro, o “sistema” era praticamente uma entidade, um oráculo a ser consultado para solucionar as injustiças. Mais do que isso, o “sistema” era também onipresente, vigilante: tanto nos discursos de Seu Francisco como nas advertências dos cadastradores às pessoas que estavam recebendo valores irregularmente (normalmente, quando omitiam sua renda no momento do cadastro), era constante a ameaça de bloqueio do benefício, por meio de frases como “o sistema vai acusar”, “o sistema vai descobrir que você está mentindo”, “se o sistema pegar você em situação irregular, você nunca mais vai receber o Bolsa Família”, “se o sistema descobrir que alguém ganha o Bolsa Família e é funcionário ou aposentado, pode suspender o benefício e até afetar a aposentadoria, o salário” – controle não determinado pelas regras oficiais do programa.

---

<sup>20</sup> Por meio de conversas com gestores do CadÚnico, pude aventar algumas explicações para essas incongruências: primeiramente, há o registro errôneo de informações pelos cadastradores, seja por erro de digitação ou por erros intencionais. Outro motivo poderia ser que o CadÚnico é autodeclaratório; cabe ao beneficiário informar sua renda e sua composição familiar. Quando, por meio de denúncias ou pelo cruzamento da base de dados, é encontrada alguma irregularidade, o Ministério do Desenvolvimento Social envia um ofício à Secretaria de Assistência Social do município, solicitando a atualização cadastral das famílias em situação de irregularidade, processo que pode se delongar. Ainda assim, caso a família contrarie os dados encontrados, é a sua palavra que vale – regra que nem sempre é seguida.

A entidade “sistema”, o lado oculto do Estado que chegava às margens, não embarcaria com os cadastradores. Parte desse “sistema” era, de fato, encontrado nos municípios, em computadores por meio dos quais os diversos sistemas dos programas poderiam ser consultados pelos cadastradores para obterem as informações desejadas. Outra parte, no entanto, permaneceria inacessível e, provavelmente, só seria desvendada por ordem superior (no caso, se os órgãos de controle exigissem auditorias, por exemplo). Os motivos pelos quais uma pessoa recebe ou não um benefício, muitas vezes, vão além do que preveem as leis e normas de Brasília, sendo o “acaso” ou a “sorte” as únicas explicações possíveis. Nessas situações, assim como nas acusações de feitiçaria, “as pessoas procuram formular hipóteses sobre o porquê de lhe ter sucedido certo evento” (Borges, 2012, p. 481) – “por que comigo? por que agora?” – e passam a levantar suspeitas sobre o modo de agir do Estado. Não é surpreendente, portanto, a incessante busca por assinaturas e documentos, os “amuletos” (Peirano, 2006) que protegem contra possíveis feitiços – não recebimento, bloqueios, suspensão ou redução dos benefícios – advindos de um lado inacessível, oculto, do Estado.

### Quando Maomé precisa ir à montanha

As caixas que descarregávamos do barco ao aportarmos nas comunidades continham manuais, carimbos, formulários de cadastro e termos de referência, por meio dos quais o Estado passaria a enxergar as pessoas que estavam em suas margens, os “invisíveis”. Outras lentes necessárias para que o Estado os “encontrasse” não puderam ser transportadas – no caso das equipes de registro civil para a emissão de documentos – ou não eram transportáveis, devido à sua imaterialidade, como sistemas informatizados, redes de internet, relações sociais, vontade política ou até mesmo a “sorte” ou o “acaso”, como já mencionado acima.

Em alguns casos, para que o Estado viesse a enxergar nitidamente as pessoas “localizadas” nos mutirões de Busca Ativa, era necessário que essas pessoas se deslocassem aos prédios oficiais para atualizar alguma informação, emitir documentos, apresentar os que faltaram, obter informações sobre possíveis erros de sistema. Um novo encontro corpo a corpo, Estado e indivíduo, era prescrito; dessa vez, nas instituições governamentais, onde se espera que o Estado esteja. Por vezes, no entanto, as horas de deslocamento de barco até o

município e as filas enfrentadas seriam ainda insuficientes: é pouco provável que nesses encontros o Estado revele todas suas faces e muitos dos questionamentos ficarão sem respostas.

Ir ao encontro do Estado, Maomé ir até a montanha, estava longe de ser tarefa inédita para as pessoas que visitávamos. Esse encontro ocorria constantemente, e não somente para realizar tarefas rotineiras, como ir ao banco, a consultas médicas e fazer compras. Era preciso ir até o Estado para reivindicar direitos, para si, para sua família e para sua comunidade. Quando elogiei as carteiras de uma escola, a diretora respondeu-me: “Isso tudo aqui foi a gente que conseguiu, na luta. [...] Essas cadeiras são bonitinhas, mas é que a gente tá direto na secretaria. É uma insistência muito grande.” Ao entrevistar um assistente comunitário de saúde, ele desabafou: “Meu trabalho eu faço, né. Mas com os de lá, e faz requerimento, e entra com requerimento, e faz pedido, aí quando dois anos que não tem assistência médica aqui. Tá completamente abandonado.” Sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, as palavras de um líder comunitário foram: “Mas é o que eu comento com eles: depende muito da gente. De a gente correr atrás. Se ficar aqui esperando, aquele que chora mama primeiro.” Em conversa com outro diretor sobre a relação da comunidade com o município, ele revelou:

Desde 2011, a gente não recebe um bastão de giz do município. Tudo o que tem aqui, violão, material de armário, impressora, computador, [...] tudo o que tem aqui é do governo federal. Do município só tem a escola e olhe olhe. [...] Eu sou coordenador do PDDE, sou coordenador do Mais Educação, sou coordenador do Atleta na escola, eu sou recenseador da escola, eu faço sozinho. Aí se eu não meter a cara... [...] Nós estamos há três meses sem receber, mais o décimo terceiro. [...] Essa escola só funciona porque eu reúno a comunidade, eu explico e eu chamo os professores. Tudo eu que levo rasgando no peito aí sozinho.

Minhas breves entrevistas com as lideranças das comunidades e as conversas com alguns colegas em Brasília sobre minha pesquisa fizeram-me refletir sobre a prática discursiva do Estado em classificar essas pessoas no polo passivo da relação Estado-indivíduo. Quão “invisíveis” eram essas pessoas que estávamos buscando? Ainda que distantes dos centros urbanos, sem acessar as políticas sociais do governo, não me pareceu que essas pessoas não conheçam seus direitos. Quando conversávamos sobre o passado, sobre a formação de um assentamento e as reivindicações por políticas e equipamentos

públicos na comunidade, eram-me relatadas histórias “de luta”, individual e comunitária. Conforme relatado acima pela liderança, cabia às pessoas da comunidade “correr atrás” ou, nas palavras do diretor, “meter a cara”, “rasgar no peito”. Se assim não fosse, qual a opção para aqueles que vivem “às margens” do Estado? Nas margens, conhecer o Estado, sua linguagem burocrática, as brechas e inconsistências da lei, seus direitos, “ir à luta” não é uma escolha, é questão de sobrevivência. Constantemente, as pessoas “às margens” buscam seu reconhecimento perante o Estado. O que tornaria essas pessoas “invisíveis” ao Estado, senão a própria escolha do Estado em não enxergá-las? Quando a montanha não vai a Maomé, Maomé precisa ir até a montanha:

Mahomet made the people believe that he would call a hill to him, and from the top of it offer up his prayers, for the observers of his law. The people assembled; Mahomet called the hill to come to him, again and again; and when the hill stood still, he was never a whit abashed, but said, *If the hill will not come to Mahomet, Mahomet will go to the hill.* (Bacon, 1838, p. 270, grifo meu).

No encontro do Estado com suas margens, torna-se imprescindível questionar qual Estado aportava nas comunidades e quais eram os “invisíveis” que ele buscava. Reconhecidas por outras faces do Estado, essas pessoas, em sua maioria, ainda não eram enxergadas como sujeitos de direitos, não estavam incluídas nos programas sociais, não recebiam os benefícios que lhe eram devidos; entretanto, lidavam, cotidianamente, com outras faces do Estado, seja quando se deslocavam até as instituições estatais, seja quando, em suas casas, vivenciavam as opressões e violências advindas do próprio aparato estatal. Elas eram “invisíveis” apenas para uma das faces do Estado, a que se propunha benevolente, inclusiva e menos desigual; portanto, tornar-se “visível” a essa face do Estado significaria ter seus dados registrados e monitorados no CadÚnico e obter, em troca, acesso às políticas sociais do governo.

No entanto, o Estado que chegava “aonde a pobreza está”, o Estado que percorria o leito do Amazonas nos mutirões de Busca Ativa, não mostrava apenas essa face. Era Estado, multifacetado, descontínuo, por vezes, incoerente; concedia benefícios, mas impunha deveres; mostrava-se visível a uns, mas mantinha-se inacessível a outros; incluía nos programas sociais, ao mesmo tempo em que controlava e criava novas obrigações; moldado e constituído, também, pelas próprias práticas e políticas da vida nas margens (Das; Poole, 2004).

## Conclusão: deste encontro, as terras caídas

*Isso aqui tudo era terra, era uma comunidade muito grande. Daqui pra fora tinha mais de mil metros que a água já levou. Ficava bem pertinho essa comunidade. A gente falava de um lado pro outro e se ouvia. Essa comunidade aqui que agora tem a metade, ela veio recuando. Essas terras aqui já são da outra comunidade.*

Seu João, presidente de um dos assentamentos visitados durante o mutirão.

Aprender sobre o fenômeno das terras caídas me fez refletir sobre a temporalidade e sazonalidade às quais as pessoas nas margens estão expostas. Suas casas, os espaços de convivência comunitária, os locais que dariam materialidade à sua memória, tinham sido levadas pelo rio. A comunidade, no entanto, continuara, ainda que transpondo seus espaços tangíveis para outros lugares. A cada ano, era impossível prever como seria a cheia, o que ela carregaria consigo, o que permaneceria com pouco danos; mantinha-se, porém, a certeza de que a cheia viria e que seus efeitos seriam sentidos, de alguma forma.

Penso que o fenômeno das terras caídas pode ser uma interessante analogia para o encontro do Estado com suas margens que pude acompanhar durante os 15 dias de mutirão de Busca Ativa pelo rio Amazonas. Nas margens do Estado, às margens do Amazonas, as leis e orientações sobre os programas Bolsa Verde e Bolsa Família eram apropriadas pelos indivíduos – sejam eles agentes do Estado ou não – e por eles reformuladas, de modo a tornarem-se parte integrante do próprio Estado. O esforço do Estado em localizar seus “invisíveis” e registrar suas informações não se dava em uma única direção; o desejo de conhecimento era mútuo, também compartilhado pelas pessoas às margens que, constantemente, questionavam as regras e diretrizes oficiais, aventavam suspeitas para as perguntas não respondidas, criavam novos documentos, iam à luta para reivindicar seus direitos e, dessa forma, colonizavam o Estado que a elas se mostrava. Assim como no fenômeno das terras caídas, Brasília era destruída e reconstruída nas margens a cada encontro; ainda que o rio permanecesse o mesmo, seu leito se modificava.

O encontro do Estado com suas margens dá-se de modo constante para as pessoas que nelas habitam, mas seus efeitos não são possíveis de serem

previstos. Por mais que se afaste do rio, é impossível evitá-lo. Nas margens, no entanto, constrói-se e recria-se a cada cheia, seja nas novas ilhas formadas ou nas áreas mais afastadas do rio. No encontro com o Estado, as margens se modificam, sejam elas as margens do rio, dos corpos, dos documentos, da comunidade.

Como o rio Amazonas na época da cheia, o Estado expande sua ação, chega às suas margens, a montanha vai à Maomé. Destrói em alguma instância, recompõe em outras. Enquanto a água passa, as pessoas às margens do rio Amazonas apropriam-se desse e de outros encontros, de invernos passados e futuros, e recriam sua (sobre)vivência. Quando o rio baixa, a única certeza é de que as margens não serão mais as mesmas.

## Referências

AHLERT, M. A ‘precisão’ e o ‘luxo’: benefício usos do Programa Bolsa Família entre as quebradeiras de coco de Codó (MA). *Política & Trabalho*, João Pessoa, v. 1, n. 38, p. 69-86. 2013.

ARRUDA, R. Fora do radar do governo, País tem 700 mil famílias em ‘extrema pobreza’. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 maio 2012. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fora-do-radar-do-governo-pais-tem-700-mil-familias-em-extrema-pobreza,878743>>. Acesso em: 28 set. 2015.

BACHTOLD, I. V. *A montanha vai a Maomé: considerações etnográficas sobre a política de “Busca Ativa” do Governo Federal no Estado do Pará*. 2015. Monografia (Graduação em Ciências Sociais)—Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BACON, F. *The works of Lord Bacon: with an introductory essay, and a portrait*. London: W. Ball, 1838.

BEVILAQUA, C. Etnografia do Estado: algumas questões metodológicas e éticas. *Campos: Revista de Antropologia Social*, Curitiba, n. 3, p. 51-64, 2003.

BORGES, A. *Tempo de Brasília: etnografando lugares-eventos da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

BORGES, A. Sobre pessoas e variáveis: etnografia de uma crença política. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 67-93, 2005.

BORGES, A. Ser embruxado: notas epistemológicas sobre razão e poder na antropologia. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 12, n. 3, p. 469-488, 2012.

BRASIL. *Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 12 jan. 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)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n° 7572, de 28 de setembro de 2011*. Regulamenta dispositivos da Medida Provisória n. 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde. Brasília, 28 set. 2011a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7572.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7572.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n° 12.512, de 14 de outubro de 2011*. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Brasília, 17 out. 2011b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Programa de apoio à conservação ambiental – Bolsa Verde: erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente – histórico, gestão e monitoramento, balanço geral*. Brasília: MMA, 2013a. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80088/Publicacao\\_Bolsa\\_Verde\\_Jan2013.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80088/Publicacao_Bolsa_Verde_Jan2013.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL. Palácio do Planalto. Presidência da República. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de anúncio de medidas do Plano Brasil Sem Miséria*. 19 fev. 2013b. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-anuncio-de-medidas-do-plano-brasil-sem-miseria>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Busca Ativa*. 2 jul. 2015a. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/a-gestao-do-cadastro/processo-de-cadastramento/busca-ativa>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Capacitação*. 2 jul. 2015b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/capacitacao>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Busca Ativa*. 3 ago. 2015c. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/busca-ativa>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

CABRAL, P. G. F. et al. Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). *O Brasil sem miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. p. 493-512.

CASTRO, M. S. M. de. *A integralidade como aposta: etnografia de uma política pública no Ministério da Saúde*. 2012. Tese (Doutorado em Antropologia Social)–Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DAS, V.; POOLE, D. (Ed.). *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004.

LATOUR, B. *Ciência em ação*. São Paulo: Unesp, 2000.

MOURA, G. A. G. de M. *L sai à procura da lei: etnografando as experiências de uma mulher em seu encontro com o estado*. 2011. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)–Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

PEIRANO, M. Sem lenço, sem documento: reflexões sobre cidadania no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 1, p. 49-64, 1986.

PEIRANO, M. A lógica múltipla dos documentos. In: PEIRANO, M. *A teoria vivida e outros ensaios de antropologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 65-153.

PEIRANO, M. et al. *“This horrible time of papers”*: documents and national values. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002.

PINTO, D. C. S. *A burocracia vista do cartório*: uma análise antropológica da burocracia estatal. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

POOLE, D. Between threat and guarantee: justice and community in the margins of the Peruvian state. In: DAS, V.; POOLE, D. (Ed.). *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004. p. 35-65.

SANTOS, J. C. dos. *Família, parentesco e política*: um estudo da implantação do Programa Bolsa Família em um município do Vele do Ribeira (PR). 2007. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)–Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

Recebido em: 09/09/2015

Aprovado em: 09/03/2016