

SÉRIE ANTROPOLOGIA

312

**“THIS HORRIBLE TIME OF PAPERS”:
DOCUMENTS AND NATIONAL VALUES**

Mariza G.S. Peirano

(Versões em inglês e português)

**Brasília
2002**

Índice

English version	3
-----------------------	---

Keywords:

Nation-state, documents and legal papers, Program of Debureaucratization, Brazil, United States,

Versão em português	
---------------------------	--

Palavras-chave:

Estado-nação, documentos, Programa de Desburocratização, Brasil, Estados Unidos

“This horrible time of papers”: documents and national values

When [in 1954], after almost twenty years of being stateless, Blücher took the oath and his papers arrived in the mail, he informed Arendt that the horrible time without papers “in this even more horrible time of papers” was finally over — “till the next time.” (Elon 2001: 57-58)

In Brazilian contemporary social sciences there is a subtle but persistent division of intellectual labor, in which the state is seen as the legitimate field of study for sociologists and political scientists. Accordingly, anthropologists should continue to study traditional societies or, at most, to elucidate questions related to sociability in modern societies.¹ Of course, this division of labor, heir of the times when social scientists studied their own societies (or utopias) and anthropologists, non-western civilizations or primitive peoples, is strongly denied today as outdated, but persists in the social sciences agenda when one detects that sociologists and political scientists yield to the state and anthropologists accept that it is their task to examine national issues. It also reveals itself in another latent dichotomy where the state is related to issues of authority, and the nation to solidarity. When proposals and/or diagnoses of transnationality, globalization and world integration come to the fore, social scientists give testimony of this intriguing division between state and nation which, paradoxically, indicates the inclusive model they are part of.

To focus on such a topic (outdated for many), I follow the option of anthropologists who never accepted definite disciplinary frontiers. But I do not leave the anthropologist’s perspective: to examine the nation-state I look at microevents — in the same way that orthodox anthropologists have always done — believing that to dissolve

¹ This paper was read for the first time at the Seminar “Towards an Anthropology of Politics”, August 1-3, 2001 at Museu Nacional/UFRJ. I am grateful to Wilson Trajano Filho for his thoughtful comments, which will be incorporated into the expanded version of this paper. I am thankful to David Hathaway for improving my use of the English language. I finished this trial paper while I was a Visiting Scholar at the David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, where I have benefitted from its wonderful working conditions. At that time, I also benefitted from a Senior Scientist fellowship from CNPq.

dichotomies a good approach is to compare distinct contexts (whether ethnographic, historical or theoretical). Comparison allows us the surprise of (re)viewing contemporary phenomena, authorizing us to recover them from their inevitable naturalization. One more point: this being an overt political theme, I believe the questions we direct to this subject must avoid being so, i.e., they should be pre-political. With these two observations, I begin this exercise by focusing on a central aspect on which sociologists and political scientists in Brazil have focused their attention.

The state in Brazil. For a significant number of specialists, there has been a relative agreement that the process of state-formation in Brazil occurred significantly earlier in regards to the process of nation-building, such that the state became the guardian of the national interest. This precocious formation of the state, still during the Empire, is seen as having barred possible damaging and violent social fragmentation throughout recent history (Schwartzman 1975; Carvalho 1975; Reis 1998). In comparison with cases of extreme state turbulence, Brazil becomes an example of relative stability.

In this process, two important aspects must be noted: first, the fact that state administration has been a sort of proxy for political competition throughout Brazilian history, and second, inversely, political choices were almost always presented as issues of a technical nature. In Brazil, bureaucratic control was developed and improved considerably during the last century. In this context, what is considered as the modernization of the society has occurred mainly under the mantle of the state (Reis 1998). This said, some perplexities remain, for instance, when sociologists search for the basis of the solidarity necessary to societal life in Brazil, especially in the context of such extreme inequality. Similarly, political scientists question the viability of a national community that serves both the elite and the poor. “Is it possible to think of a ‘national’ ideology in Brazil?” — they ask.

Processes of state-formation and of nation-building are inseparable sociological aspects of the long-term process of civilization. For Elias (1972), the latter is a phase of the former. I shall return to this point, but first I want to refer to the fact that in Brazil institution building and the sharing of modern values and ideas — a project linked to the values of progress, development, universalism, always in relationship to a “first world” — became an overriding goal in the processes of state formation and nation building.

Two empirical topics. In this exercise, I follow an approach which privileges the native perspective of those who support, promote and survive within the borders of the national state, whether in its core or at the margins. Broad historical processes will be just background references. I have two empirical objects of research which are linked in

a tangential form: first are the “documents” — *papers*, as those of which Blücher spoke to Arendt —, those legal papers that harass, torment, or facilitate the life of the individual in modern society.² By examining some of them in their routine use, I try to indicate how some events in which they play a central role both reveal and put in action those concepts we have contrived abstractly as nation, state, citizenship, democracy. The second empirical object to which I refer is the current Program of Debureaucratization — whose explicit goal is precisely to get rid of excessive documents — and its relationship with the implementation of an “Electronic Government” in Brazil. In focusing on the program of debureaucratization today, as a re-incarnation of a program launched in the 1980s, I indicate how it has been appropriated as a basic instrument in the recent reform of the state and how it indirectly contributes to ongoing nation-building efforts.

General orientation

My general orientation in this essay is semiotic. I am interested in the analysis of communicative processes that, when analyzed, disclose aspects of a socially shared symbolic repertoire. With this goal in mind, I adopt a performative approach to communicative events. I search for their meanings in three senses: in the performative sense, wherein saying something is also doing something as a conventional act (Austin 1962); in the quite different sense of a staged performance that uses multiple media through which participants experience the event intensively; and in the sense of indexical values — the concept is derived from Peirce — being attached to and inferred by actors during the performance (Tambiah 1985: 128). I will use intensively (though almost always in an implicit way) theories of language, either as developed by linguists such as Jakobson, or by philosophers and logicians, especially Peirce and Austin. I also accept that form and content are inseparable when events are included in the larger contexts of culture and cosmology.

The state and the nation

The relationship between formal traits and particular contexts helps illuminate the relationship between state and nation. I will make a brief digression.

² Among articles that deal with documents from an anthropological perspective, see Peirano (1982, 1986) and DaMatta (s/d). Oliven (2001) has interesting examples of the American case. Scott, Tehranian & Mathias (2002) look at the use of patronyms in the production of legal identities proper to states, detailing the positive (in refugee camps, for instance) and negative (in concentration camps) uses of numbers and documents.

It is commonly accepted that the state works with reference to the idea of an instrumental end (or function), and that one of its structural characteristics is the legitimate monopoly of violence. The modern state also works institutionally within a territory and is structured as a formal and complex organization. As such, it shares a distinctively universalistic quality — citizenship is, in principle, a non-particular capacity (Poggy 1978: 94-7). It is possible to identify four elements that define the modern state: a) a set of institutions and administrative staff that embodies b) a “centrality,” in the sense that political relationships irradiate from a center, in order to cover c) a territory over which the state has d) a monopoly of authoritarian power, supported by a monopoly of the means of physical violence (Mann 1986: 112, cited in Reis 1998: 188).

Theories about the state are relatively consensual amongst social scientists, but the concept of nation presents a challenge to conceptualization (Tilly 1975: 6). Nonetheless, the central idea that nation-building refers to long-term historical processes, related to the development of a national consciousness, participation and responsibility is widely accepted.³ Amongst anthropologists, we take a different outlook. Perhaps due to our greater familiarity with studies about belief systems, the nation was always more open to examination than the state.⁴ Thus, for Mauss, the nation was already “a materially and morally integrated society, with fixed boundaries, and where there is a relatively moral, mental and cultural unity among its inhabitants, who conscientiously adhere to the state and its laws” (Mauss 1953: 20). That is to say, the nation encompasses the state, which led Dumont, for instance, to define the nation in relation to values: For him, the nation is, above all, a society “that sees itself as constituted of individuals” (Dumont 1970: 93). Modern society is an exceptional social formation in relation to others, historical or contemporary, due to an ideological revolution that puts emphasis on the individual.

Mauss would not then have confused the nation with the nation-state — as some have, e.g., Grillo (1980: 6). The modern form of the state relates to a nation, just as the modern form of the nation implies the state, or, in other words, the modern

³ In Brazil, for several decades, for social scientists the *nation* was considered an “ideological” concept, and not a “scientific” one; cf. Florestan Fernandes works.

⁴ The absence of a theory about the state was perhaps the result of an effort to analyze non-western political systems (African, such as the Tallensi and Nuer; Asian, such as Kachin, Shan, Balinese Negara), which left in anthropologists a feeling that “our societies” do not have states.

⁴ The absence of a theory about the state was perhaps the result of an effort to analyze non-western political systems (African, such as the Tallensi and Nuer; Asian, such as Kachin, Shan, Balinese Negara), which left in anthropologists a feeling that “our societies” do not have states.

nation-state is more than the state + nation. This formation is a state+nation, or a “state.nation,” in which the parts can be separated only in heuristic terms. Kelly and Kaplan (2001: 420) call attention to the fact that the lexical item “nation-state” did not enter English language dictionaries until well after World War II, and the earliest use cited by the Oxford English Dictionary dates back only to 1918. More than a decade before, Poggi had affirmed that “French absolutism ‘made’ the French nation at least as much as the French nation ‘made’ the modern French state” (1978: 99), thus following in the steps of Max Weber, who emphasized that “a mistake comes in [...] when one speaks of the state alone and not of the nation” (Mommsen 1974: 216, cited in Poggi 1978: 101). Having become the civilizatory model par excellence, the nation-state came to occupy a central place of what today we consider the “world culture of the times.”⁵

Seeing the overlapping nature state and the nation — a true association between form and content — I take documents and legal papers as a nodal point between, on one hand, the control, regulation, and institution of the modern state and, on the other hand, the construction of the nation *at work*. Thus, I see rules, codes, laws and regulations, less as abstractions and more as the state in action. I consider that it is at this level that we may perceive social efficiency, legitimacy and the differentiated power of impersonal rules, universal regulations and citizenship, as well as the ideological configuration of the state which is produced in the nation. While the model of the nation-state is being questioned in other non-Western regions (Das 1995; Tambiah 1996; Daniel 1996), if the state is shrinking and losing its dominant force (Reis 1998), if modern social order implies the reinvention of politics (Beck 1994), if culture has become global (*Theory, Culture and Society* 1990) and national governments see themselves as compressed between globalization and nationalization (Lash & Urry 1994), as our contemporary model of the “world culture of the times,” the nation-state does not give signs of yielding its place as a reference and part of the utopia of modern societies.⁶ This historical phenomenon — the nation-state — is pregnant with values, represents ideals and influence “modes of orientation”. I shall return to these questions, after focusing on documents. Let’s thus move to them.

⁵ See Dumont (1994) for the concept of “the world culture of the times”. In fact, even the most developed societies in the contemporary industrial world have not completed their nation-building processes (Elias 1972) — which confirms status of the nation-state as a model. See Silva (2002) for a project focusing on the local interventions of the United Nations in East Timor state and recent nation-building processes.

⁶ See Bauman (1998). Note the conclusion of Lash & Urry’s book: “National cultures are particular, timebound, expressive, and their eclecticism is heavily constrained” (1994: 310).

Documents and legal papers

What is a document used for? Documents facilitate the act of counting, adding, aggregating the population (as well as to tax wealth and to control production) and identifying the individual — in order to confer rights and demand duties. Thus, both particular elements and knowledge about the collectivity — these two inseparable components of the “modern fact” (Poovey 1998) — are united in the document, in “papers” that, recognized and regulated, also identify the individual as unique and particular. The document legalizes and authorizes the citizen, making him/her visible, liable to control, and legitimate for the state. The document *makes* the citizen in performative and obligatory terms. This legal obligation of having a document has, of course, its underside: to remove, to dispossess, to deprive and to deny the social recognition of the individual who does not have a required paper in certain contexts.

Episode # 1

A university student is assaulted by a well dressed man the night of a holiday, while he was returning home from the library. The student only realized it was an assault when the thief, after asking him the time, pointed a gun at him and took away his wallet, jacket, tennis shoes and watch. The thief was far away when the student realized that he did not have money, his home keys and his documents. He shouted, without thinking about the consequences: “Hey! mister, you took my identity card in the pocket of my jacket. Throw it on the ground, please!” The thief touched the pocket and, to the surprise of the student, went back where the student was and gave him back the papers. And immediately ordered: “Now, run! and don’t look back!”⁷

Of course, thieves like foremost wallets and their contents, whether in Brazil or elsewhere. But in this case, which happened a few years ago in Belo Horizonte, Minas Gerais, the social recognition of documents is evident and, implicitly for the Brazilian citizen, the bureaucratic difficulty in obtaining them. This recognition crosses different segments of the society, including outlaws. This feeling of belonging to the same collectivity is here perceived in action, through values, but also by means of socially shared fears and apprehensions. (To obtain a legal document one must endure a series of rituals characterized by tension, humiliation, and frequently, sacrifices.) The thief shows solidarity with his victim: even taking risks, he is sensitive, and cooperative, literally putting the documents in the hands of the owner. The shared collectivity is the

⁷ Reported by Aderval Costa Filho, a graduate student at the Department of Anthropology of the Universidade de Brasilia, September 2000.

nation-state: laws are made by the state; solidarity is for those who feel subjugated by them.

The appeal for thieves to return documents is a constant in Brazil, since they are usually kept together with the money in the same wallet. After having been assaulted in Rio de Janeiro, the well-humored soccer player Ronaldinho asked the thieves on television: — At least return my documents!⁸

Episode # 2

Two Indians from Carretão village, Goiás, arrive in the capital Brasilia and, in the bus station, are stopped by a policeman who asks to the oldest, Zé Belino: “Show me your ID card, please.” Zé Belino has his documents in his pocket, but he answers: “I don’t have it.” The policeman asks: “And how are you traveling without any papers? Don’t you have any?” Zé Belino answers: “Yes, I do, look here.” And he shows his callous hands. The policeman is satisfied and responds: “I know who you are.” Then he looks at the youngest, the former’s cousin, and asks the same question about the documents. The policeman gets the answer of a “Yes.” The youngest Indian has the identity card and the army reserve card. He shows both of them as confirmation. The policeman replies: “You have documents, but you have not worked. How can you be a reservist if you did not work?”⁹

This case deals with an encounter between an agent of the state — the policeman — responsible for public order, and two non-urban characters — in this case, Indians. Though Indians are a small minority in Brazil, rarely seen in urban settings, the episode does not refer to natives who do not know the laws of the state: Zé Belino, the oldest, even challenges the authority of the policeman. Although he has an identity card, he chooses to deny that he has one. Apparently (and here we only can suppose) he does not accept the current legal regulations and he tests another code, that is satisfactorily understood by the policeman: when he shows his callous hands as indication of manual labor, he is recognized and accepted. Less lucky is his cousin, who while showing the legal cards of identity and reservist, suffers humiliation from the policeman, who does not recognize him as a “worker.” In other words, to contribute to the economic reproduction of society, to work, in that specific context became more legitimate than the document.

⁸ TV Globo station, May 22, 2001, Jornal Hoje, 1:30 PM.

⁹ This episode is presented in Silva (2001: 52-3).

But why does the policeman recognize work as a legitimate identity? It is necessary to remember that the “worker record” (*carteira de trabalho*) was the first document that gave formal citizenship to urban Brazilians, and since the 1930s has represented a civic “birth certificate” for adults (Santos 1979). The possession of a “worker record” certifies a citizen's linkage to the productive process, and not his/her universal condition as a member of a living species in a particular territory (Santos, 1979, Peirano, 1986, Reis 1998). Historically, citizenship in Brazil was regulated by the state, imposed by the inclusion in the legislation of new professions and/or occupations, and by the expansion of rights associated with these professions. It thus granted the status of citizen to all those who had their activities or professions recognized by law, consequently considering as pre-citizens all the non-regulated urban workers and, until recently, all rural workers. In other words, citizenship starts with the state: “If it was true that the state should give explanations to the citizens, it was this same state that defined who was or was not a citizen, by means of professional occupations” (Santos 1979: 77). Regulated and imposed by the state, citizenship as working contribution was incorporated into the configuration of national values. The worker record became the passport for the society of law, sharing with the conventional passport the book format in which the professional career of the citizen is written down.

Episode # 3

In the satellite city of Guará II, in the Federal District, a couple found that they had been robbed during the night. The purse of the woman had disappeared. Her main concern was having lost, not the money, but her papers, her *documentos*. When she left the house that morning and approached the gate, however, she was shocked; her face was on the ground — it was her “identity card.” She felt relief but also annoyed: how could it be there, thrown in the middle of the street? She went out the gate and she found her “CPF card.” Walking a few steps more, she found her “voter registration card.”¹⁰

Work relationships and tax contributions are also present in another important document: the small card called CPF.¹¹ Looking similar to the North-American Social Security Number, it refers to a number of eleven digits that identifies the taxpayer — someone who works and pays taxes on the fruit of his/her labor, helping in this way to support the functioning of the state. Initially, the CIC (today fused with the CPF) was

¹⁰ This case was told to Rivia Bandeiro in January, 2001, in Brasília.

¹¹ CPF or Cadastro de Pessoa Física (Registry of Individual Person) was preceded by CIC — Cartão Individual do Contribuinte (Individual Taxpayer Card) but, over time, these two abbreviations became synonymous, with the gradual decrease in the use of the CIC abbreviation. Today, CPF stands for the general registration, the individual number and the card.

given to prove the annual taxpayer declaration or to those who proved in the subsequent years that their income did not reach the obligatory levels of income (those who are “exempt”). In recent times, the number has been increasingly required for diverse activities (to open a bank account, to participate in elections, to get a passport), and simply became the “CPF,” provided upon request to anyone, even non-workers or jobless, such as students, self-employed workers and housewives.¹² (However, different from the Social Security Number, which North-American authorities suggest should be kept “protected”, Brazilian’s “CPF” is widely used: some chainstores even began to use the CPF to identify their clients in their databases.) The episode of the woman from Guará II also highlights her bond with the “identity card.” I shall return to this aspect in a moment.

Episode # 4

Recanto das Emas, year 2000. Seen as a depository for the homeless, this satellite city of Brasilia — which the IBGE classifies as one of the capital’s four shantytowns — shelters a population that demands land to be distributed by the local government. In order to become landowners, the candidates must prove time of residence through “papers” such as a school bulletin, a registration in the local hospital or a water bill. These are proof of the relationship with the local government for a period of at least five years. In addition to these documents one must include in the application for a lot a copy of the voter registration card (this requirement is written in by hand on the poster that announces the distribution of lots of land), which means that any one who wants to be a landowner has to be a local voter in the Federal District.¹³

Here we see a change. Different from the identity card or the CIC/CPF, which are universalistic documents provided by an (impersonal) agency of the state, in this case what is at issue is the link established between the candidate for receiving the lot and the government which distributes it. The lot is a key element in political patronage (Borges 2000). In this context, the intermediation of someone designated as “authority”

¹² In the year 2000, the government re-registered the CPFs of the citizens who had not declared taxes during the previous two years. (Those who declared were automatically re-registered.) Surprisingly, for the Federal Income Office, of the 122.4 million CPFs in the country, more than half (63.2 million) showed irregularities. In order to regularize the CPF it was necessary to go to a Post Office, or Banco do Brasil or Caixa Econômica Federal, to fill out a form and pay R\$4.50 (about two dollars). See *Jornal do Brasil*, 01/17/2001: “CPF’s: more than 50% show irregularities.”

¹³ Borges (2000). The author mentions, from other fieldwork experience in a small town in Paraná, that the local public health service demanded that a sick patient present a voter registration card in order to receive medical care (:16-7).

becomes a personal linkage. This explains why the requirement of the voter registration card in the poster mentioned above is not printed, but handwritten, indicating its presumed illegality. By the same token, if the voter does not fulfill this requirement, he/she is also showing a refusal to establish the “proper” political link: The voter card must be obtained in the Federal District *before* receiving a lot.

This political connotation of the voter registration card is part of a more general status of documents in Brazil. But the voter registration card makes visible some of its significant aspects: since voting is a legal obligation, there is a range of variations between the extremes represented by the independent voter, who treats his/her voter registration card just as another compulsory document, and by the rural worker, for instance, whose employer is the contact with the county electoral registration office. In this context, obtaining a voter registration card through an intermediary individual creates a specific link between the two: the employer, who considers the employee as his/her responsibility, and the employee, who loyally votes for the candidates of the employer (Peirano 1986). This mutual agreement shows a vertical political affiliation that is more powerful than the horizontal solidarity with all other voters.

If this practice points to a clientelistic past, one must not forget that the voter registration card has, by definition, a marked local or regional indexation even in large cities. Although it is expected that voters will transfer their registration when they move, this rarely occurs. There is a strong tendency by voters (independent of region or social class) to keep their card — and, therefore, their political insertion — in their birthplace. Given the fact that voting is compulsory, at election time the country undergoes a truly civic pilgrimage: in many cases people make major sacrifices to go back to their regions in order to vote, thereby reaffirming their social and political identity.

The voter registration card contrasts with the “identity card”: The latter immediately marks its validity “in the entire national territory” while the voter registration card — also valid in the entire country — indexes a link to a specific electoral section and a particular region (“*seção e zona eleitoral*”), in principle near to the home of the voter. This differentiated definition might lead to particular uses derived from the relationship of voters to a specific “political region.”

One further observation: the way a written document becomes personalized is not restricted to the voter registration card or any other legal document; its magic power is valid for any “paper” provided by an administrative authority. The promise of a lot in the Federal District, for example, can be materialized with the possession of a “small paper” (*papelzinho*) in which a public official has written a number (Borges 2000). This

number refers to a legal process, but it is the paper (containing the number) that reveals the power and authority of writing and of numbers (Goody 2000; Poovey 1998). In a more urban context, a *papelzinho* would need to have the legal authority of a signature, usually located next to a seal. Seals, we all know, are easy to falsify. Its power, however, it is not diminished by this circumstance.

Episode #5

Eliseu was T.'s gardener during two periods. He worked three times a week as a day laborer. After two years, the employer needed to substitute him due to a programmed absence of several months abroad, and hired a tenant. Eliseu was married and had no interest in keeping the job as tenant. Accordingly, T. signed the tenant's worker record ("*carteira de trabalho*"). When T. returned, Eliseu was readmitted in the former schedule of three days per week. But this time Eliseu was lazy and inefficient, and so got fired. After his dismissal, his former employer was called to appear in the Labor Court: Eliseu had sued for considerable damages, claiming that he had worked six days a week in T.'s home during four consecutive years. As such, he claimed the rights reserved in the law for an "in-house worker", further claiming that he had not had a duly signed worker record.

Eliseu was right up to a certain point. According to a case from 1999, Brazilian law establishes that any employee that works three or more days per week in a private residence is an "in-house worker." This kind of job is characterized by a regimen of "subordination and personality." The difference in the number of days, from 2 to 3, is the significant factor for the configuration of the "personality" requirement.

No Brazilian citizen can claim ignorance of the law. But it was enough for T. to prove during the hearing that Eliseu had not worked four consecutive years as he claimed for him to be discredited in front of the judge and his lawyer. Eliseu presented his claim of six days per week for a period of four years since his income was relatively high for a day-laborer, even when regularly employed.

There are two interesting aspects to highlight in this case: the employer's lawyer asked T. to present a legalized copy of the worker record of the tenant, but he informed that the original card would provide the most convincing proof. That is, its physical presentation, in its passport-like conspicuousness, in its (Peircean) *firstness*, would convince Eliseu's lawyer of the impossibility of winning the case. He was right; that was what happened. A legalized copy and the original have the same legal value, but the materiality of the document was more eloquent. The second aspect is that, even taking advantage of his good income as a day-laborer, in the hearing Eliseu showed he

was resentful for not having a “signed record” and for “never having seen his INSS card” (INSS: National Institute of Social Security), which he duly received at the end of the case.

It is not uncommon for an employee to prefer a lower wage with a signed card than a higher daily wage. The signed card is proof of fixed job, of employment, and as Wanderley Guilherme dos Santos (1979) reminds us, was historically the Brazilian certificate of citizenship. But the materiality of the record did not strike Wanderley dos Santos as important. And this is a fundamental aspect, for which the INSS booklet also serves as evidence. The collection of the INSS tax is made monthly in the bank, in the booklet which shows the name and identification number of the contributor, the amount to be collected and the kind of tax paid. This data is processed such that, through the use of the identification number of the contributor, it is possible to get in few minutes a receipt of all taxes paid in an INSS office or by Internet. However, the materiality, the quality of *firstness* of the booklet, is so significant that the employee does not give the same value to the Institute’s own receipt.

Episode #6

The wife of a policeman took revenge on her husband: she took his documents without his noticing, she even took his weapon license, and she buried them in the yard, where she daily went to exorcise them. The policeman, nervous and anxious, looked for the papers in the house without success. After some time, the woman dug up the documents and kept them in her purse. In doubt whether she should return the documents to her husband and finish with his agony, she beat the documents many times a day. She then decided to ask her sister for help, but she refused to hide them because she did not want her brother-in-law, “that person,” in her house. However, she accepted to keep the documents in her mail box, midway from her house and the street. One day she got tired of the agreement and gave the documents back to the “torturer.” Not having anyone else to appeal to, the wife decided to cut the documents one by one, “as if she was cutting her husband.” She felt vindicated and relieved. Her husband never discovered how he lost the documents and got new copies of all of them.¹⁴

This story, forcibly “primitive,” seems self-explanatory: here, the documents *are* the husband in the most obvious expression of sympathetic magic. It is similar to the experience of the woman in episode #3, who saw herself “thrown in the middle of the

¹⁴ This story was told to Rivia Bandeira in a police station, where several people were waiting in line to apply for “identity cards” in Brasilia, January 2001.

street” when she found her “identity card” on the ground. (The “identity card”, the most important document in Brazil nowadays, will receive due attention shortly.) The policeman’s wife buries her husband, exorcises him, beats him up, and even cuts him in pieces — only then does she feel vindicated and relieved. In the end, she only cut papers, documents. On other hand, the husband tortures himself trying to find the documents, and afterwards, goes through the tribulation of getting new copies of them.

The symbolic nature of documents

The century that celebrated science as its highest realization also gave great value to language and, especially, to its referential function. It was believed that words and actions not only have a different statute, but that the former offer immediate access to the mind. That was the predominant vision of communication that dominated even the Saussurean linguistics that evolved from it. In anthropology, Lévi-Strauss enthroned myths as superior to rites, but the emphasis on the predominant referential function of language was still not to be questioned. The old observation of Malinowski, that:

“... there is nothing more dangerous than to imagine that language is a process running parallel and exactly corresponding to mental process, and that the function of language is to reflect or to duplicate the mental reality of man in a secondary flow of verbal equivalents” (Malinowski 1935, cit. Silverstein 1977)

was only recognized recently, even in reserved form by certain scholars of language and anthropologists. In our common sense, we live in a world of referential language.

If, however, we accept that communication allows for other functions besides that of referentiality, that is, if we accept that both acts and words *say* and *do* things, we come back to the “context of the situation,” in which functions of words reveal properties that are intrinsic to symbolism.¹⁵ In other words, these functions are not added after or when the act of communication occurs, but they are inherent to the phenomenon of communication. The case of personal pronouns is always a good example: depending on who enunciates and to whom the enunciation is directed, the meaning of the pronouns changes, combining referential and indexical aspects in a single sign. Another case that is frequently evoked refers to certain performative verbs, when to say is to do: “I promise” is one such case.¹⁶ Thus, if we consider that

¹⁵ The notion of “context of situation” is Malinowski’s, of course, but the proposal that rituals are forms of transmission of social knowledge is derived from Leach (1966).

¹⁶ See especially the works of Peirce, Austin and Jakobson. For the influence of these authors in anthropology, cf. Peirano (2001).

documents communicate, the question is: What kind of signs are they? What do they tell us?

Documents identify each individual of a collectivity, usually defined as a nation-state.¹⁷ They allow the counting of individuals and at the same time individualize each one. The document is exclusive — except for the artifice of a second document or a power of attorney, that validates the substitution. The fact that the documents most commonly used today were introduced at the beginning of the 20th century reinforces the idea that they have their origin with the implementation of the modern state — “this horrible time of papers”—, representing an effort to combine particular elements and general knowledge. A legal document, a “paper”, concedes citizenship to its holder. (Since each document has its own history, allowing for many changes over the years, and also a place in a specific configuration of documents, it is possible to think of the history of documents as an “archaeology of the state” in different contexts.)¹⁸

Documents contain a set of information, legally defined by a specific state office (the Labor Ministry, the Federal Police Department, the Federal Electoral Commission, etc.), which gives validity and credibility to the specific “paper.” A legal document with partial information is not valid; it is not a document. A document can be falsified, when it is intentionally adulterated for concealed goals. Some documents contain a period of validity: for example, a driver’s license in Brazil is valid for certain time, after which it has to be revalidated through a new exam. Others have a long life, such as the “identity card.” On the other hand, documents are requested and obtained in sequence: someone who does not have a birth certificate can not get an identity card; the identity card is necessary to get a voter registration card; both are necessary to ask for a passport, and so forth. This sequence marks steps in the life of the citizen: one can not get a driver’s license without having proved, with other documents, that he/she has the required minimum age for driving.

The document has a force that transforms the individual into a citizen of a specific nation-state and qualifies an individual for defined activities. The relationship between the individual and the document that identifies someone is thus not only of representation, but also of contiguity and/or extension. When an individual loses his/her “identity,” that experience is true in many senses. There is an element of magic of contiguity in this association: the individual becomes a citizen through his/her

¹⁷ In Saramago’s fiction *All the Names*, the “Central Registry of Births, Marriages and Deaths” can be seen as a “national registry” (Saramago 1999).

¹⁸ Fifty years ago in Brazil, the wife figured in the husband’s passport. (Though the symbolic aspects of DaMatta’s title are not fully explored in his paper (DaMatta s/d), it creatively proposes that documents are the “invisible hand of the state”.

identity card, but when an individual finds him/herself without a card, he/she no longer has an identity (that is civil and public). The identity card *produces* the citizen. Those that have seen their identity forged or recognized their signature falsified on a check, for example, know the discomfort of the copy of their “self”.

Before proceeding, a note is necessary about the documents I chose to focus in this exercise. Though there are strong indications that historically passports were the first official documents in the modern world (Torpey 2000), I am practically ignoring them. Credit cards are another example, having become in contemporary times an index of financial status that serve several purposes — they even became (unofficially) asked for by certain customs as proof of eligibility. I am confining my observations in this paper to documents which have symbolic life *within* a certain state, especially Brazil, actually, to those papers that serve as legal proof of identity for administrative purposes, having its compulsory status accepted as “natural”. They are just as often the objects of tension, anguish as they are of pride.

This note is necessary due to the limited bibliography on this topic.¹⁹ Torpey (2000), for instance, because his emphasis is on the state monopolization of the “means of movement,” chose as his empirical object passports; in his book ID cards are briefly dealt with as “internal passports”. However, he admits that an “identity card” (the *Personalausweis* in Germany, the *carte d’identité* in France) are crucial to acquiring certain benefits of citizenship and rights of democratic participation (such as voting), public services (e.g., medical care), and transfer payments (“welfare”) (Torpey 2000: 166).

Documents as indexic icons (– or “dicent sinsigns”)

Of the three types of signs — icons, indexes and symbols — it is the relationship with the Object that mainly characterizes documents. A document is informed by the criterion of “secondness,” that Peirce conceives as referring to the conditions of the truth of representations (Peirce 1995: 99). Signs characterized by *secondness* are, in principle, indexes — signs that refer to their object not so much by similarity or analogy, nor because there are associated with general characteristics of this object, but due to a dynamic connection between the individual object and the sense or memory of the person for whom it serves as a sign (1955: 107). To further refine the nature of the document, it can be characterized, when in use, as a “sinsign,” in which Peirce calls attention to the “sin” component — meaning “being only once”—, and, in general, as a

¹⁹ See Scott, Tehranian & Mathias (2002) for the cases of permanent family surnames in the production of legal identities proper to states.

“legisign,” for its conventionality (:101-2). The effective connection between the characteristics of an individual, revealed in the document, proves its value as a representation and an index — the latter making a true connection between the sign and the individual.

But signs are not characterized by only one of the three components: *firstness* — “the qualities themselves which, in themselves, are mere may-bes, not necessarily realized”, a *state* of feeling, the idea of being or existing independently of any other condition (these are basic characteristics of an icon); *secondness* — the quality of being relative or reactive to an object (a characteristic of an index); or *thirdness* — the quality of mediation, when a first and a second are placed in relationship (for example, the referential linguistic sign). In real life, these qualities are mixed together: in all signs there is a bond between icon, index and symbol — one dominates, but the others are also present.

In the case at hand, each document needs to identify his/her holder for a specific aim and therefore needs to indicate, with the minimum of ambiguity, just one individual. Thus, if on the one hand the document is part of a collectively shared legal and juridical regimen, it needs to describe, and in the process create, the unique individual. In this way, a document uses a series of identifications, all of them specific, so that, through redundancy, only one person corresponds to the description contained in it. Documents work, according to Peirce’s typology, as a kind of “Dicent Sinsign”: any object of direct experience, in so far as it is a sign, and, as such, affords information concerning its Object. This sign, still according to Peirce (1955: 115), involves both an “Iconic Sinsign”, that personifies the information, and an Indexic Sinsign, that indicates the Object to which the information refers.

Let us now focus on the “identity card” (*carteira de identidade*), the compulsory card in Brazilian law for any citizen above the age of 18. Provided at police stations to all citizens that require them (even to under-aged), it serves as a “national ID card”. In it, diverse elements aim to particularize a single individual. On one side, the card contains highly referential data, such as name and filiation (parents’ names), birthdate, date, office and place of issuance, and the signature of the local director of the institute of security. The latter proves the truthfulness of the document. On the reverse side, the elements are different, mainly indexic-iconic: the photograph of the identified person, with its iconic predominance (although, in use, with its indexic presence); the thumbprint, which is predominantly an index and provides for immediate identification by the bureau of security; and, finally, the signature of the identified person. This set of iconic-indexic elements is combined with the references on the other side of the card and, together, individualize a person with a number.²⁰

²⁰ Though apparently a “national” number, this is not the case: when required from a police

The number and the issuing office must identify only one individual. Given that this document has more information about the holder than any other mandatory card in Brazil, the identity card is an essential document. In contrast with its police origin (especially in the field of papiloscropy), it is a document that denotes modernity, urbanity, civility and middle class values.²¹ It stands in contrast, for example, with the worker card, which is usually asked for by police officers to individual suspects, who are non-urban and/or from the lower class, as was the case of the Indian Zé Belino and his cousin.²²

Different from the information contained on the identity card, we have the CPF and the voter registration card. The CPF has very little information: on one side, the complete name and the number of the Register; on the other, the signature of the holder. The voter registration card also has little information: full name, voting zone and section, on one side; the signature on the other. But exactly because the information is reduced and the indexic proof limited to the signature, both the CPF and voter registration are considered valid only when associated with the “identity card”. That is, in urban regions where the CPF is required it serves as a complement to the identity card. By the same token, at election time, the identity card is required along with the voter registration card for the individual to vote. This fact does not diminish the importance of either the CPF or the voter registration card — each one has its own value. For example, without a CPF an individual cannot open a bank account; without a voter registration card (and certification of having voted), one cannot leave the country nor receive payment from a public federal agency.

This fact raises another important aspect about documents: the counterpoint of its requirement is the penalty for not having them. It is in this context that one can understand not just the identification of the person with his/her documents — as an individual totem which grants one’s identity—, but the panic associated with losing

authority, for instance, the number is always provided by the citizen with the specified state where it was issued and, sometimes, the date. In order to eliminate the possibility of multiple “identity cards”, each from a different state, in 1997 a federal law instituted a single number of Civil Identity Registration, valid in the entire country. So far, the law has not been enforced.

²¹ Although the national ID card it is “valid in the entire country,” regional differences allow for a play of social hierarchies: for instance, someone from the State of Bahia may decide to get his/her identity card during a trip to Rio de Janeiro, as future proof of prestige or, at least, of ambiguity of his/her origin.

²² Since the worker record was the original form of certification of citizenship in Brazil, for many decades, “identity cards” (*carteiras de identidade*) were issued by the professional organizations of lawyers, engineers, architects, and so forth.

them — many rights of citizenship will be suspended as a consequence.²³ Such is its importance that many people carry certified xerox copies on a day-to-day basis and keep the original at home.

At this point, two brief observations are due: first, the identity the modern state gives us is a *number*, not a *name*, an abstract entity by nature which, since the 17th century has slowly but progressively gained more public prestige and authority. Numbers represent the basis of modern argumentation (Poovey 1998).²⁴ It is in this abstract, impersonal, anonymous sense that the state is seen as punitive, inflexible, oppressive, bureaucratic, authoritarian and unfriendly. The television program that showed Ronaldinho pleading to the thieves was at least instructive: the state cannot waive the use of documents even for someone with a nationally-recognized *name*.

On the other hand, because this number that the state gives us is associated with the need for social as well as legal individualization, numbers are not sufficient as identification, as many attempts to establish *one* number, *one* bar code, *one* fingerprint (or, more recently, projects to make the eye the sole document) confirm. All these “scientific” utopias (which curiously are based on metonymic associations) face the banal fact that documents are “sinsigns”, and thus creatively adaptable. This aspect cannot be downplayed without ignoring the inventiveness and originality of individuals. For the state, the information on a document is basically referential, at the most, iconic; for citizens the information has an illocutionary force. In its predominant rationality, the state does not consider nor take this social force into account. The identity card in Brazil (as much as the driver’s license in the United States — which, technically is not an identity card but used as such) attests not only to the inefficacy of the impersonal number and its vulnerability to falsification, but also to its limited social recognition as a proper identification. It is interesting, in this sense, to note that the new scientific utopias of identification (iris, DNA, bar codes etc.) cannot resist the appeal of the photograph, this common figuration which, like the signature, has certain indexical-iconic dimensions that arbitrary signs do not.²⁵ Senhor José, Saramago’s main character in *All the Names*,

²³ See Lévi-Strauss (1962) about nomination and totemism.

²⁴ Poovey (1998) traces the historical process by which the legitimate basis of argumentation was transformed, during the 17th to 19th centuries, from the oral rhetorical style of argumentation to writing and then to numbers. The latter became the main representation of impartiality and rigor, a transparent window for observing the world of things, a lean way that would transcend politics and “interests” (1998: 199).

²⁵ It is significant that the Social Security Number is the most falsified number in the United States, probably because it is *only* a number linked to a name. With regards to the contemporary range of possible means of identification, it would be possible to build a symbolic continuum which would have at one end the chip (an strange body inserted into a known body), moving to Saussurean arbitrary signs such as numbers and bar codes, to metonymic motivated signs or indexes (fingerprints, iris, DNA) to the photograph and the signature (which combine indexes with icons).

recognized the fascination of the photograph when he compared the files of schools to the arid documents produced in his Central Registry of Births, Marriages and Deaths, where he was a civil servant: “In the Central Registry there were only words, in the Central Registry you could not see how faces had changed or continued to change, when that was precisely what was most important, the thing that time changes, not the name, which never changes” (Saramago 1999: 91).

Rationalizing the State

Recognizing the oppressive aspect of the state, in the 1980s the Brazilian government created an Extraordinary Ministry to make itself less bureaucratic, more flexible and more friendly: the Ministry of Debureaucratization. The ministry itself set the example: it was comprised of just seven civil servants under the direction of a well known entrepreneur, who had also been a public figure in the state administration. The Ministry’s goal was to reform the state bureaucracy: to simplify administrative routines and cut excessive paperwork, with the long-term objective of implementing legal reforms and improving democratic standards of citizenship (Peirano 1986; Reis 1998). The established goals of freeing the ordinary citizen from bureaucratic oppression and improving the distribution of public goods and services were conceived as part of a strategy to liberalize the state from the inside out (but, in reality, from the top down) and get rid of many authoritarian aspects of public life in Brazil.

Having begun in 1979, the Ministry of Debureaucratization gained social visibility up until 1983, when Minister Hélio Beltrão resigned from the post. Afterwards the Program lost its formal status and merged into a special secretariat of the President’s office. >From 1983 to 2000 the Program hibernated, but recently — and unexpectedly — was reborn. Having shed its original semi-autonomous status, it has now become a project to be incorporated into many state agencies. In its recent incarnation, the Program became part of the Electronic Government project, whose central ideal is the transparency of government measures and the rights of the citizen — now seen as a “client” — as a counterpart to the payment of taxes. The e-government wants “the state closer to the citizen” — a goal also shared by the former Ministry of Debureaucratization in the 1980s. Transparency as a value is indexed in the slogan: “The government works. You check it.”²⁶

This analysis will be developed in an expanded version of this text.

²⁶ See the website www.redegoverno.gov.br for the programs of the present administration.

As it is usual in Brazil, the plan is informed by ultramodern ideas. To link citizens to the different spheres of government and give transparency to governmental actions are practices which, using new information technologies and having the private sector as model, try to inspire ideas based on a model known as “New Public Management” (Bislev 2000). What are the characteristics of this model? The citizen becomes a client, the administration uses electronic technologies, and public practices follow private-sector patterns. In this context, small businesses (“micro-empresas”) are given special attention.²⁷ Debureaucratization has thus found a new role as discourse and practice after almost two decades. Despite updating itself, however, the ideas have not significantly changed: the Program is still directed to bureaucratic excesses that interfere with citizens’ lives, and the novelty is that beneficiaries now openly include small businesses — which confirms that, in Brazil, political participation and standards of citizenship continue to partake of the economic policies of the state (Reis 1998:120).

“I propose the return to simplicity and to the healthy principle of mutual confidence” — that was a recurrent statement of Minister Hélio Beltrão as part of the diagnosis that excessive bureaucracy was a legacy of Portuguese colonization, a kind of administration that was aloof from the simple, informal and trustworthy spirit of the people. Bureaucracy represented the “negation of democracy.” In this sense, democracy was incompatible with the excess of papers and, therefore, of documents (Reis 1998). “A Debureaucratized State. More Respect for the Citizen” is the current slogan of the same ideal of the Program.

No name, no document. In the same way that different documents highlight alternative models of citizenship, debureaucratization reveals a model in which the citizen is free of the excess of papers.²⁸ Within this spirit of transparency, the model presupposes that the individual has direct access to the administration. In the 1980s, the Program proposed that it was enough to write, personally and without intermediaries, to the ministry (indeed to the Minister himself). Some years later, in 1985, the Program implemented the project “Speak Citizen” (“*Fala Cidadão*”), in which, through a telephone call, the mediation of the letter was eliminated. Today, the plan “Go Forward Brazil” (“*Avança Brasil*”), of which the Electronic Government is a component, seeks to establish contact via Internet. That is to say, in less of twenty years, the letter gave way to the telephone and, then, to e-mail. All these steps might seem to indicate the implementation of the model of nation defined by Mauss, where integration is of such an order,

²⁷ In the National Meeting on Debureaucratization, held on November 21-22, 2000 in Brasília, the first event focused the topic “Debureaucratization for Micro and Small Enterprises”.

²⁸ A model for more universalistic citizenship is represented in the CPF number, for example; another with more security control, in the identity card; still another more particularist, in the voter registration card.

... that there is no intermediary between the nation and the citizen; all types of groups disappeared (Mauss, 1953-4:24).

Today, the internet represents (both as the letter and the telephone did previously) a model of citizenship in its pure state — the citizens, equal before the state, have direct access to the administration. It is important to remember that the program of debureaucratization started as an “extraordinary” ministry and conceived itself as free of bureaucracy. This idea is maintained: the current site of the Program is <www.d.gov.br>, in which the single letter “d” denotes the long “debureaucratization”.

Debureaucratization developed, since its inception, in a well defined political and ideological space — it proposes an administrative pulverization and local responsibilities. However, at the same time this proposal has centralized ideological implications, and still wants to modify in the medium to long term “Brazil’s consciousness.”²⁹ Today, the plan “Go Forward Brazil” (*Avança Brasil*) proposes “a country integrated from tip to tip.” Integrated but, hopefully, debureaucratized.³⁰

Though the announcement of debureaucratization is not always accompanied by effective measurements, civil servants are a special target for mobilization. In December of 1981 (thus, 20 years ago), 1 million 200 thousand public civil servants received forms from the ministry along with their paychecks asking for suggestions on how to simplify the bureaucracy in the country. In 1985, two years after the resignation of Minister Hélio Beltrão, of the nine main projects of the Program, debureaucratization figured fifth; ahead of it were, in order: the “Citizen Project,” the National Consumer Defense Policy, the Small Business Support Project and the Plan of Decentralization and Municipalization. Recently, in 2001, pamphlets about the Program, disseminated by the Committee on Debureaucratization at the Ministry of Health, were widely distributed to civil servants, reaching even the mailboxes of university professors.

One interesting dimension to note is that debureaucratization proposes projects of renovation, reform, reconstruction or improvement of the state, on one hand, and carries parallel connotations of “integration” — this key-idea and permanent dimension of nation-building. Debureaucratization is thus part of both state-formation and

²⁹ These changes and continuities once more attest to the fact that the state history keeps leaving traces in legal papers (or in the projects to extinguish them), revealing an archaeology of the dynamics of the state. In 1982, an interview by Aloísio Magalhães to the magazine *IstoÉ* (January 13) exposed the intention, still present, to modify “Brazil’s consciousness”.

³⁰ The expression “integrated from tip to tip” was reinforced by Minister Pedro Malan at the National Meeting of Debureaucratization (Nov. 22th, 2000) in a comment on the speech by the President’s Chief of Staff, Pedro Parente.

nation-building processes, processes which are *carried out by the state*.³¹ If this is correct, some observations are pertinent with regard to the democratic system in question:

First, it is necessary to confront the well known “de Tocqueville paradox” (Bendix 1964: 60) which refers to the situation in which individualism and central power grow side by side: each individual has the right to make his/her claims for governmental assistance in an independent fashion. Here the question is whether the equal participation heralded by debureaucratization may result in an individual's loss of social identity, as he/she must confront the state alone. If, from the point of view of the state, channels of communication are open for all citizens, the *collective* representation of citizens is blocked — there are no intermediaries between the nation and the citizen. The *name* is lost;

Second, it is necessary to consider the timing of the program. W.G. dos Santos (1979) showed that it was during authoritarian periods that most models of citizenship in Brazil were proposed. Participatory and democratic models have been imposed “from the top down,” that is to say, they do not rise from popular aspirations, but are initiatives of the state. This was the case of the worker record in the 1930s. In the case of debureaucratization, which fifty years later proposed the elimination of unnecessary documents, we must evaluate the paradoxical consequences of a greater centralization of the state. Considering also the relatively small number of internet users in Brazil (though greatly disseminated within the middle classes), it is also necessary to wonder as to its target audience;

Third, it is noteworthy that the elimination of excessive documents is mainly an urban project. In rural areas, where social relationships are conceived as mainly “political,” people live in a pre-bureaucratic domain, the domain of the *name* and not of the *number* (Peirano 1986). But, to the degree that the Brazilian population is becoming increasingly urbanized (80% in 2000), the need for documents increases. It is not surprising though that the Program of Debureaucratization, the same one that promoted the ideal of freedom “without a handkerchief, without a document,” in 1985 proposed a project named “Documentation for Citizenship.”³² This project had as its aim the establishment

³¹ In this sense, the Program of Debureaucratization and other agencies (such as the Preservation of Historical Sites Service (SPHAN), the Pro-Memory Foundation, the Ministry of Culture) would represent experiences of nation-building under the command of the state.

³² “Without a handkerchief, without a document” is a well known song by Caetano Veloso, which emphasized citizen’s freedom in a military context. It was written during the 1970s.

of small municipal offices that would offer voter registration cards, birth certificates, marriage certificates, death certificates, identity cards, worker reports and military service certificates for people lacking such documents (and numbers). Citizenship is granted through the document and, despite the paradox of “documenting by debureaucratization”, there was a touch of realism in the measure;

Finally, the political dimension has always been present in all matters mentioned above — sometimes explicitly, others between the lines. Both in debureaucratization and in the documentation of the citizen, the basic idea is efficiency and (good) administration, both having to confess an original sin: it is not possible to simplify documents in a radical way when they occupy a place of prominence in the native definition of citizenship.³³ To have a document is proof of belonging to a community. On the other hand, it is exactly because documents are indexes of citizenship that debureaucratization finds a social space to assume a political — not only administrative — dimension to grow and flourish.

In other words, in Brazil the new projects of transforming identity into a number do not gain favor. Perhaps that is the reason why DETRAN (Transit Department) is proposing a new model of identity that renovates the old “identity card” obtained in police departments. The novelty, once again, is high technology: a two-dimensional bar code, fingerprint produced by scanner and computer, bas-relief images on paper printed by the National Mint, digital photographs and the signature of the holder. Although the document is issued by DETRAN, the new card *is not a driver’s license* — it is an “identity card.” One of its goals is the centralization of information, making them true “national identity cards.” DETRAN in this case provides expertise and technology. Gone are the fantasies of a single number, such as CIC/CPF: in the project under experimentation, this number will be but one more piece of information included in the new card. Gone are also the fantasies of making debureaucratization a virtuous road to democracy. The goal here has no political, but only administrative, connotations. The state bureaucracy’s own practices, portrayed as the source of political ills in its discourse, in a strange way have also become the solution. If today the idea of debureaucratization has been merged into that of Electronic Government, bringing the state “closer to the citizen,” once again we are faced with a project that replaces political participation with simplification — a fundamental characteristic of the “modern fact” — of access to authorities and to the sources of power, which, of course, will continue to exercise control over citizens. Kuschnir (2000) has shown us the native notion of politics as privileged “access” to public goods and services in the outskirts of Rio de Janeiro. In terms of governmental politics the picture is not so different:

³³ See Chaves (1993) for the political ideal types of “a good person” and of “an administrator.”

administrative practices become political measures and the state, once again, is the promoter of nation-building.

"These horrible times"

Few anthropologists in Brazil focus on themes that question explicit "national" values but, when they do, events that are analyzed are intimately linked to collective effervescence: "national manifestations" are soccer games, carnival, urban movements of political resistance, and others. In short, the traditional social division of intellectual work is maintained: the state is legitimate subject matter for scrutiny by sociologists and political scientists; the nation, by anthropologists. In this essay I have tried to identify microscopic aspects by means of which nation-building occurs *at the same time* in which the state is renovated, reworked, simplified and revised. This paper does not deal, therefore, with processes of nation-building which are developed as the final stage of state-formation (Elias 1972). Nor is it the case of state-formation being related to authority as the nation is to solidarity (Reis 1998). And again, we are not looking at the state as an administrative form and the nation as its affective content. Rather, I have tried to examine how social solidarity is built sometimes paradoxically, through devices such as documents, in counterpoint to the effective exertion of authority. At another level, in this paper I wanted to test an idea familiar to anthropologists — i.e., that form is pregnant with meaning. I have examined daily phenomena, trying to understand at least part of their symbolic aspects, and to answer simple questions such as these: What justifies the mix of fascination and enchantment felt by a young person who receives his/her first "identity card"...? How does this fascination easily become anguish at the moment when, being mandatory, the "identity" is lost? When supposedly democratic measures are taken in a political space defined by ideas of modernity they may result, paradoxically, in greater control and even more centralization. Despite creative answers by citizens, this is one of the predicaments of "these terrible times of papers".

Postscripts

March 2002: In the United States.

I.

As could only be expected, after September 11, 2001, security issues have come to be discussed in the American press along with the limits to security in order not to threaten individual rights and personal freedom. During the months following September, *The New York Times* published a series of editorials, Op-Ed columns and articles by Op-Ed

contributors on the subject. Among them, for instance, Wakin (2001) argued in favor of some sort of identification, despite resistance on the basis of a traditional human rights notion, indicating that more than 100 countries use compulsory national identities, especially “developing nations” and “European countries” (sic). Actually, Wakin argued, the best hope for proponents of national IDs “may be sitting in our wallets: it is the driver’s license”. It would be enough to adopt a standard proof of identity for the issuing of licenses, and include some sort of biometric data — like fingerprints and face recognition. Less than a week later, Dershowitz (2001) proposed that a national ID card could actually enhance civil liberties by reducing racial and ethnic stereotyping. Arguing that photo IDs are already required for many activities (including flying, driving, drinking and check-cashing), the Harvard law professor supported a card containing name, address, photo and print. He thus expressed his preference for “a system that takes a little bit of freedom from all to one that takes a great deal of freedom and dignity from the few” who belong to racially or ethnically disfavored groups. More recently, discussions about national values gave room to more objective reports: Kilborn (2002) describes several experiences which reveal a growing reliance on fingerprinting in the United States: little blue discs with lids about the size of 50-cent pieces are to be found today in large banks (Citibank, Bank of America, Bank One), supermarkets and McDonald’s, liquor stores and check-cashing shops. Fingerprints are easy to get from these pads — pressed on a check, the ink disappears afterwards from the thumb with a slight rubbing. We also learn that technology companies working with biometrics contend that prints are easier and less expensive to scan and electronically codify than are images of faces, hands, voices or eyes. Next to the text, a design of the new gadget is printed in the newspaper. The title is illustrative: “No Need for a Wallet”. (Documents are gone...!?)

II.

Telling a Polish friend who lives in the United States that I was working on the role of legal papers in different contexts, I tried to exemplify my topic of research by giving her my own example of carrying two wallets when I travel from Brazil to the United States and vice-versa. Not only the currency is distinct, but especially the documents required to prove my identity are not the same. (Actually the only objects which migrate from one wallet to the other are credit cards.) To this remark she answered that the same thing happens when she goes back and forth to Poland. And she added thoughtfully: “Yes, we become a different person”.

References

- Anderson B. 1983. *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Austin J. 1962. *How to Do Things with Words*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Bauman Z. 1998. *Globalization. The Human Consequences*. Nova York: Columbia University Press
- Beck U. 1994. The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization. In U. Beck, A. Giddens and Scott Lash, *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Stanford: Stanford University Press
- Bendix R. 1964. *Nation-Building and Citizenship*. Anchor Books
- Bislev S. 2000. Understanding Public Management Reform: Globalization and Liberalism. Paper presented at the XVIII IPSA World Congress, Quebec, August 1-5
- Borges A. 2000. Os signos de uma invasão: espaço e política no Distrito Federal. In M. Peirano (org.) *Análise de Rituais. Série Antropologia* 283. Brasília: Universidade de Brasília
- Carvalho JM. 1975. Elites and State Building in Imperial Brazil. Ph.D. Thesis, Stanford University
- Chaves C. 1993. Buritis: Festas, Política e Modernidade no Sertão. M.A. Dissertation, Departamento de Antropologia da UnB
- DaMatta R. s/d. A mão invisível do Estado. Manuscript.
- Daniel EV. 1996. *Charred Lullabies. Chapters in an Anthropography of Violence*. Princeton: Princeton University Press
- Das V. 1995. *Critical Events*. New Delhi: Oxford University Press
- Dershowitz A. 2001. Why fear national ID cards? *The New York Times*, October 13th
- Dumont L. 1970. *Religion, Politics and History in India*. Paris: Mouton

- Dumont L. 1994. *German Ideology. From France to Germany and Back*. Chicago: Chicago University Press
- Elias N. 1972. Processes of state-formation and nation-building. *Transactions of the Seventh World Congress of Sociology* vol. III. Geneva: International Sociological Association
- Elon A. 2001. Scenes from a Marriage. *New York Review of Books* XLVIII (11): 56-58
- Goody J. 2000. *The Power of the Written Tradition*. Washington: Smithsonian Institution Press
- Grillo R., ed. 1980. "Nation" and "State" in Europe. *Anthropological Perspectives*. Academic Press
- Hood C. 1998. *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon Press
- Kilborn P. 2002. Your Thumb Here: Newest ID of Choice at Store and on Job. *The New York Times*, February 20th
- Kuschnir K. 2000. *O Cotidiano da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar
- Lash S. & J. Urry. *Economies of Signs and Space*. (Theory, Culture & Society Series). London: Sage
- Leach E. 1966. Ritualization in man. In Lessa, W. & E. Vogt (eds.) *Reader in Comparative Religion*. Harvard University Press, pp. 333-337
- Lévi-Strauss C. 1954. *Tristes Tropiques*. Paris: Plon
- Lévi-Strauss C. 1962. *La Pensée Sauvage*. Paris: Plon
- Malinowski B. 1935. *Coral Gardens and Their Magic*. Bloomington: Indiana University Press
- Mann M. 1986. The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results. In: John Hall (ed.), *States in History*. Oxford: Basil Blackwell, pp. 109-136
- Mauss M. 1953-4. La nation. *L'Année Sociologique*. Série 3, pp. 7-68
- Mommsen W. 1974. Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920 (2a. ed.). Tübingen (cit. em Poggi 1978)
- Oliven R.G. 2001. De olho no dinheiro nos Estados Unidos. *Estudos Históricos* 27: 206-235

- Peirano MGS. 1982. Reflexões sobre a cidadania no Brasil. *Série Antropologia*. Brasília: Universidade de Brasília
- Peirano MGS. 1986. “Sem lenço, sem documento”. Reflexões sobre cidadania no Brasil. *Sociedade e Estado* 1 (1): 49-63
- Peirano MGS. 1995. *A Favor da Etnografia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará
- Peirano MGS (org.). 2001. Prefácio. In M. Peirano, *O Dito e o Feito. Ensaios de Antropologia dos Rituais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará
- Peirce C. 1955. *Philosophical Writings of Peirce*. Selected and Edited With an Introduction by Justus Buchler. New York: Dover Publications
- Poggi G. 1978. *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford University Press
- Poovey M. 1998. *A History of the Modern Fact. Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*. Chicago: The University of Chicago Press
- Reis EP. 1998. *Processos e Escolhas. Estudos de Sociologia Política*. Rio de Janeiro: Contra Capa
- Santos WG dos. 1979. *Justiça e Cidadania*. São Paulo: Campus
- Saramago J. 1997. *Todos os Nomes: Romance*. Lisbon: Caminho (English translation by Margaret Jull Costa, *All the Names*, 1999, New York: Harvest)
- Schwartzman S. 1975. *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: Difel
- Scott CS, Tehranian J, Mathias J. 2002. The production of legal identities proper to states: the case of the permanent family surname. *Comparative Studies in Society and History* 44(1): 4-44
- Silva CT. 2001. As Falas dos Antigos: Narração e Identidade entre os Tapuios de Goiás. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. (Forthcoming in 2002 as *Borges, Belino e Bento: A Fala Ritual entre os Tapuios de Goiás*, Editora Annablume.)
- Silva KC. 2002. A construção do Estado nacional no Timor Leste e as intervenções locais da ONU. Plano de Trabalho. Doctoral Research Project. Manuscript.
- Silverstein M. 1977. Language as part of culture. In Sol Tax & Leslie G. Freeman (eds.) *Horizons of Anthropology* (2a. ed.). Chicago: Aldine Publishing Company, pp. 119-131

- Tambiah S.J. 1985. A performative approach to ritual. *Culture, Thought, and Social Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Tambiah SJ. 1996. *Leveling Crowds. Ethnonationalist Conflicts and Collective Violence in South Asia*. Berkeley: University of California Press
- Tilly C, ed. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press
- Torpey JC. 2000. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship, and the State*. (Cambridge Studies in Law and Society). Cambridge: Cambridge University Press
- Wakin D. 2001. National I.D. cards: one size fits all. *The New York Times*, October 7th

“This horrible time of papers”: documentos e valores nacionais

When [in 1954], after almost twenty years of being stateless, Blücher took the oath and this papers arrived in the mail, he informed Arendt that the horrible time without papers “in this even more horrible time of papers” was finally over — “till the next time.” (Elon 2001: 57-8)

Há nas ciências sociais contemporâneas uma divisão de trabalho discreta, mas persistente, na qual o Estado é visto como objeto legítimo de estudo de sociólogos e cientistas políticos; os antropólogos deveríamos, senão continuar a pesquisar sociedades tradicionais, quando muito elucidar questões do mundo moderno relativas a padrões de sociabilidade.³⁴ Naturalmente, essa divisão de trabalho, herdeira da época em que cientistas sociais estudavam suas próprias sociedades (ou utopias) e antropólogos, as civilizações não-ocidentais ou povos primitivos, é hoje vista como ultrapassada, mas se mantém na agenda das ciências sociais quando vemos que outra dicotomia sobrevive latente: trata-se de ver o Estado como relacionado à autoridade, e a nação, ao domínio da solidariedade. Assim, mesmo quando as propostas e/ou os diagnósticos de transnacionalidade, globalização e integração mundial afloram, cientistas sociais dão testemunho dessa intrigante divisão entre Estado e nação que os atinge e que, paradoxalmente, indica o modelo inclusivo, embora múltiplo, que compõem. (Vivemos um tempo estranho, no qual o estado-nação não é aceito, por razões diversas, nem por sociólogos pós-modernos e tampouco por fundamentalistas.)

³⁴ Este trabalho foi apresentado pela primeira vez no Seminário “Antropologia da Política”, 1-3 de agosto de 2001, Museu Nacional/UFRJ. Agradeço a leitura cuidadosa de Wilson Trajano Filho e suas excelentes sugestões, a maioria das quais serão incorporadas em versão expandida deste texto. Sou também grata à Tema Pechman pela preparação cuidadosa dos originais. Na forma atual, este ensaio foi finalizado no David Rockefeller Center for Latin American Studies da Universidade de Harvard, onde me beneficiei das excelentes condições de trabalho ali disponíveis, tendo recebido nesta época uma bolsa de “Estágio Sênior” do CNPq.

Para tratar de tema considerado um tanto fora de moda, acompanho a opção de antropólogos que se forçam a cruzar fronteiras disciplinares. Mas faço-o com os pés fincados na história teórica da antropologia: para falar do estado-nação, procuro examinar microeventos — como, aliás, antropólogos ortodoxos sempre fizeram — na crença de que, para se dissolver dicotomias, a comparação com contextos distintos (quer etnográficos, históricos e teóricos) é fundamental. Ela nos permite a surpresa de (re)vermos fenômenos atuais e autoriza-nos a recuperá-los da naturalização inevitável.³⁵ Mais ainda: tratando-se de tema político candente, creio que as perguntas precisam evitar sê-las, isto é, devem estar aquém dos problemas que suscitam. Com essas duas observações, inicio este exercício focalizando um aspecto ressaltado por sociólogos e cientistas políticos sobre o papel do Estado no Brasil.

O Estado no Brasil. Entre um número significativo de especialistas, há relativo consenso em que o processo de formação do Estado se adiantou de forma significativa à construção da nação no caso brasileiro, fazendo com que o primeiro se transformasse no guardião do interesse nacional. Essa prematura formação, ainda no período do império, teria impedido, ao longo da história, possíveis fragmentações sociais (Carvalho 1975; Schwartzman 1975; Reis 1998). Comparado a casos extremos de turbulência, o Brasil torna-se exemplo de estabilidade relativa na formação estatal.³⁶ Nesse processo, dois aspectos importantes podem ser apontados: primeiro, o fato de a administração tornar-se uma espécie de substituta da competição política; segundo, e como seu reverso, escolhas políticas se apresentarem quase sempre como questões de ordem técnica. No Brasil, o controle burocrático desenvolveu-se e avançou de maneira considerável no último século, mas o que se avalia como a modernização da sociedade se tem efetivado principalmente sob a égide do Estado (Reis 1998). Dito isso, permanecem algumas perplexidades que se manifestam, por exemplo, quando cientistas sociais procuram investigar sobre que bases se assenta a solidariedade necessária à vida em sociedade no Brasil, especialmente no contexto da extrema desigualdade dominante. Da mesma maneira, quando questionam a viabilidade de uma comunidade política que sirva, ao mesmo tempo, às elites e à população pobre ou miserável. Será possível a estabilização de um ideário “nacional” no Brasil?, perguntam-se.³⁷

³⁵ Como consequência, o trabalho artesanal do cientista social é sempre fruto de um diálogo com idéias predecessoras ou de colegas contemporâneos — condição indispensável para tornar os dados evidências para elaboração teórica. Cf. Peirano (1995, 2001).

³⁶ Estou usando a letra E maiúscula sempre que falo do “Estado [nacional]” com o único objetivo de seguir a convenção das ciências sociais brasileiras. Quando usar a expressão “estado nacional”, utilizarei minúscula.

³⁷ Não é preciso lembrar que, mais vinculadas aos processos históricos da experiência européia, a sociologia e a ciência política são disciplinas mais vulneráveis a valores ocidentais.

A formação do Estado (*state-formation*) e a construção da nação (*nation-building*) são aspectos sociológicos indissociáveis do processo civilizatório de longo prazo. Para Elias (1972), o segundo é uma fase do primeiro. Volto a este ponto, mas antes trago à tona o fato de que no Brasil desenvolver instituições e partilhar valores e ideais *modernos* — um projeto vinculado às idéias de progresso, desenvolvimento, universalismo, sempre tendo como referência um “primeiro mundo” — tornou-se meta e valor central nesses processos.³⁸

Dois temas empíricos. Neste exercício, parto de uma abordagem que privilegia a perspectiva nativa dos que sustentam e promovem o Estado e sobrevivem sob a sua égide, quer em suas entranhas, quer em suas margens. Grandes processos históricos serão apenas referências de fundo. Tenho dois objetos de investigação em mente, que se vinculam de forma tangencial: o primeiro são os “documentos” — *papers*, de que falava Blücher para Arendt —, esses papéis legais que infernizam, atormentam ou facilitam a vida do indivíduo na sociedade moderna.³⁹ Ao examinar alguns deles em sua ocorrência rotineira, procuro indicar como eventos nos quais eles desempenham papel central tanto revelam quanto põem em ação essas entidades que concebemos abstratamente como nação, Estado, cidadania, democracia. O segundo objeto empírico ao qual dedicarei atenção é o atual Programa de Desburocratização e sua relação com o projeto de implantação de um “governo eletrônico”. Esse Programa pode ser visto como reencarnação de uma experiência que, tendo início na década de 80, propunha a eliminação de documentos, de “papéis”, vistos como excessivos, de modo a favorecer a vida do cidadão. Ao focalizar o Programa hoje, indico como ele vem sendo apropriado como peça fundamental da reforma recente do Estado e, indiretamente, como vem contribuindo para a contínua construção da nação.

Orientação geral

Minha orientação geral neste ensaio é semiótica. Estou interessada nos processos comunicativos que, quando analisados, revelam aspectos de um repertório simbólico socialmente partilhado. Com tal objetivo em mente, adoto uma abordagem performativa dos eventos comunicativos. Procuro seus significados em três direções: no sentido pelo qual falar algo é

³⁸ Ver Peirano (1992: 235) para comentário de Antonio Candido a esse respeito; Lévi-Strauss (1954) para o impacto que os estudantes da USP causaram nos professores franceses na década de 30.

³⁹ Entre os ensaios que abordam a questão dos documentos a partir de uma perspectiva antropológica, cito Peirano (1982, 1986) e DaMatta (s/d). Oliven (2001) faz uma interessante menção ao caso norte-americano. Scott, Tehranian & Mathias (2002) focalizam o caso dos patronímicos na produção de identidades legais próprias aos Estados e finalizam com uma menção detalhada sobre os usos positivos (em campos de refugiados, por exemplo) e negativos (campos de concentração) sobre os números e documentos.

também realizar um ato convencional (Austin 1962); no sentido de uma *performance* produzida por múltiplos meios mediante os quais os participantes experimentam um evento; e no sentido de valores indíceis associados a atores e inferidos por eles durante o mesmo (Tambiah 1985). Farei uso intensivo (embora quase sempre de forma implícita) da teoria da linguagem, quer a desenvolvida por lingüistas, como Jakobson, quer por filósofos e lógicos, especialmente Peirce e Austin (cf. Peirano 2001). Já que forma e conteúdo são indissociáveis quando se inclui eventos no contexto maior da cultura e da cosmologia (Silverstein 1977), parto do pressuposto de que traços formais se encontram sempre, tanto para o analista como para os nativos, vinculados a contextos culturais particulares.

O Estado e a nação

A relação entre traços formais e contextos particulares ajuda a esclarecer, de início, o vínculo entre as idéias sobre Estado e nação. Faço uma breve digressão.

Admite-se que, em princípio, o Estado opera com referência a uma idéia de fim (ou função) instrumental, um de seus traços estruturais sendo o monopólio legítimo da violência. O Estado moderno também atua institucionalmente sobre um território e é construído como uma organização formal e complexa. Como tal, partilha de uma qualidade distintivamente universalista — a cidadania é, em princípio, uma capacidade não particular (Poggi 1978: 94-7). É possível, assim, identificar quatro elementos que definem o Estado moderno: a) um conjunto de instituições e quadros administrativos que corporificam b) uma “centralidade”, no sentido de que as relações políticas irradiam de um centro, para cobrir c) uma área territorialmente demarcada, sobre a qual ele exerce d) um monopólio de poder autoritário, sustentado pelo controle exclusivo dos meios de violência física (Mann 1986: 112, *apud* Reis 1998: 188).

As teorias sobre o Estado são partilhadas entre sociólogos sem grandes dificuldades, mas até hoje o conceito de nação coloca um desafio de conceituação para os mesmos (cf. Tilly 1975: 6). Aceita-se, contudo, que os processos e a ideologia de nacionalidade se referem a processos históricos de longo termo, relacionados ao desenvolvimento de uma consciência nacional, da participação e responsabilidade.⁴⁰ Entre antropólogos, ocorreu algo diferente: por longo tempo, um esforço de análise de sistemas políticos não-ocidentais (africanos, como os Tallensi e Nuer, por exemplo; asiáticos, como os Kachin, Shan, Negara balinês), deixou-nos um sentimento de que “nossas” sociedades não tinham Estado — assim, enfatizando mais ainda a dicotomia sociologia/antropologia. Mas, por

⁴⁰ É talvez nesse vazio teórico que a idéia de “comunidade imaginada” (Anderson 1983) tanto obteve visibilidade quanto recebeu duras críticas (Tambiah 1996, Kelly & Kaplan 2001). (No Brasil, por várias décadas, considerou-se *nação* um conceito *ideológico*, e não “científico”; cf. obra de Florestan Fernandes.)

outro lado, uma maior familiaridade com sistemas de crenças fez da nação moderna um tópico plástico ao exame. Assim, ao falar da sociedade contemporânea no início do século passado, Mauss já afirmava tratar-se de “uma sociedade material e moralmente integrada, com fronteiras fixas, e onde há uma relativa unidade moral, mental e cultural entre seus habitantes, que conscientemente aderem ao estado e às suas leis” (1953-54: 20). A nação engloba o Estado, o que levou Dumont, por exemplo, a ver a nação como definida em relação a valores: ela é, acima de tudo, a sociedade “*que se vê* como constituída de indivíduos” (Dumont 1970: 93). Isto é, a sociedade moderna é uma formação social excepcional em relação às demais, históricas ou contemporâneas, por uma revolução ideológica que atribui especial ênfase ao indivíduo, colocando esse valor como dominante em relação à sua existência empírica.

Mauss não teria, portanto, confundido a *nação* com o *estado-nação* acidentalmente, como alguns querem.⁴¹ A forma moderna do Estado implica uma nação, assim como a forma moderna da nação traz consigo a de Estado, isto é, o estado-nação moderno é mais que o Estado *mais* a nação; essa formação é um *estado+nação*, ou um “estado.nação”, na qual as partes não podem se separar senão de forma heurística. Kelly & Kaplan (2001: 420) chamam a atenção para o fato de que o léxico “estado-nação” (*nation-state*) só surge nos dicionários de língua inglesa bem depois da II Guerra Mundial, e o uso mais antigo, citado pelo *Oxford English Dictionary*, data de 1918. Já Poggi afirma que “o absolutismo francês ‘fez’ a nação francesa *pele menos* tanto quanto a nação francesa ‘fez’ o estado francês moderno” (1978: 99), seguindo os passos de Weber, para quem um problema surgia “sempre que se fala apenas do estado e não da nação” (Mommsen 1974: 216, *apud* Poggi 1978: 101). Tendo se tornado o modelo civilizatório por excelência, o estado-nação passou a ocupar lugar central, um modelo, do que hoje consideramos a “cultura mundial dos tempos”.⁴²

Estado e nação têm, portanto, implicações mútuas em termos de valores (embora variáveis). Volto ao tema e, no momento, basta mencionar que, de forma heurística, tomo documentos e papéis legais como um ponto nodal entre, de um lado, o controle, a regulamentação e a instituição do Estado e, de outro, a construção da nação em ato. Assim, vejo regras, cartas, leis e regulamentos, menos como abstrações e mais como o Estado *em ação*. Considero que é nesse plano que se dá (e eventualmente pode se perceber) a eficácia social, a legitimidade e o poder diferenciado das regras impessoais, dos regulamentos universais, da cidadania, assim como seu contraponto: a unidade ideológica do Estado que se produz

⁴¹Esta é a visão de Grillo (1980: 6), por exemplo. Mauss teria definido o estado-nação, não a nação.

⁴² Ver Dumont (1994) para a noção de “cultura mundial dos tempos”. De fato, as sociedades-estados assumiram o caráter de estados-nações na Europa, em geral, do meio do século XVIII em diante. Mesmo as mais desenvolvidas sociedades do mundo industrial contemporâneo não completaram seus processos de construção da nação (Elias 1972).

na nação. Se o modelo do estado-nação vem sendo questionado em outras latitudes, européias e não-européias (Das 1995; Tambiah 1996; Daniel 1996), se o Estado vem encolhendo e perdendo sua força dominante (Reis 1998), se a ordem social moderna implica a reinvenção da política (Beck 1994), se a cultura se tornou global (*Theory, Culture and Society* 1990) e os governos nacionais se vêem comprimidos entre a globalização e a nacionalização (Lash & Urry 1994), enquanto elemento fundante da “cultura mundial dos tempos” o estado-nação não dá sinais de que cede seu lugar como referência e parte da utopia das sociedades modernas.⁴³ Esquece-se, contudo, que esse fenômeno histórico, o estado-nação, carrega valores, corporifica ideais, influencia “modos de orientação”. Volto a discutir estas questões, depois de focalizar os documentos. A eles, então.

Documentos e papéis legais

Para que serve um documento? Documentos facilitam o ato de contar, somar, agregar a população (e, assim, taxar a riqueza e controlar a produção) e identificar o indivíduo — para fins de conceder direitos e exigir deveres. Assim, tanto elementos particulares/individuais quanto o conhecimento sobre a coletividade — esses dois componentes indissociáveis do “fato moderno” (Poovey 1998) — conciliam-se no documento, nos “papéis” que, reconhecidos e regulados, também identificam o indivíduo como único e particular. O documento 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.

Episódio #1

Um estudante universitário é assaltado por um ladrão bem vestido na noite de um feriado, quando retornava da biblioteca para casa. O estudante só percebeu tratar-se de um ladrão quando, depois de perguntar a hora, apontou-lhe o revólver e tirou-lhe a carteira, a jaqueta, o tênis e o relógio. O ladrão já se afastava quando o estudante se deu conta que estava sem dinheiro, sem as chaves de casa e sem os documentos. Gritou sem pensar nas conseqüências: — Ei, moço, você levou minha identidade no bolso da jaqueta. Bota no chão, por favor...! O ladrão apalpou o bolso e, para surpresa do assaltado, voltou onde estava o estudante e devolveu-lhe os documentos. Em seguida, ordenou: — Agora corre! E não olhe

⁴³ Ver Bauman (1998). Note-se que a conclusão do livro de Lash & Urry (1994: 310) não diminui a relevância das nacionalidades: “National cultures are particular, timebound, expressive”.

pra trás!⁴⁴

Neste caso, ocorrido há poucos anos em Belo Horizonte, está claro o reconhecimento social dos documentos e, implicitamente para o cidadão brasileiro, a dificuldade de obtê-los em virtude de uma complexa burocracia. Essa reconhecimento atravessa diversos segmentos da sociedade, incluindo os que se encontram fora da lei. O sentimento de pertencer a uma mesma coletividade é aqui percebido *em ato*, por meio de valores, mas também de receios socialmente partilhados. (A obtenção de documentos é objeto de rituais caracterizados por angústia, tensão e, com frequência, sacrifícios.) O assaltante é solidário com sua vítima: mesmo correndo riscos, ele se sensibiliza, coopera, devolvendo literalmente em mão os documentos ao seu dono. A coletividade partilhada é o estado-nação: as leis são feitas pelo Estado; a solidariedade é dos que se sentem subjugados a ela. O apelo para que ladrões devolvam os documentos é uma constante no Brasil, já que eles são geralmente guardados na mesma carteira que o dinheiro: depois de assaltado no Rio de Janeiro, um bem-humorado Ronaldinho pediu na televisão aos assaltantes: —Devolvam, pelo menos, meus documentos!⁴⁵

Episódio #2

Dois índios da aldeia do Carretão, Goiás, chegam a Brasília e, na estação rodoviária, são abordados por um guarda que se dirige ao mais velho, Zé Belino: — Você tem documento? Zé Belino tem guardado no bolso, mas diz que não: — Não tenho não. O policial pergunta: — E como é que está viajando? Você não tem documento nenhum? Zé Belino responde: — Tenho, sim, olha aqui. E mostra as mãos calejadas. O guarda se satisfaz: — Já sei o que você é. Dirige-se ao índio mais moço e faz a mesma pergunta sobre os documentos. Recebe a resposta que ele tem, sim, carteira de identidade e carteira de reservista. Mostra os dois para confirmar. O guarda retruca: — Você tem documento, mas não trabalhou. Como é reservista se não trabalhou?⁴⁶

Nesse evento, trata-se do encontro entre um agente do Estado — o policial —, responsável pela segurança pública, e dois personagens não urbanos — no caso, índios. Mas não se trata de indígenas que desconhecem as leis: Zé Belino, o mais velho, chega a desafiar a autoridade. Embora possua o documento de identidade, opta por negar que o tenha. Aparentemente (e aqui só podemos supor), não aceita as regras legais vigentes e testa outro código que, para sua satisfação posterior, é entendido pelo policial — ao mostrar as mãos

⁴⁴ Depoimento de Aderval Costa Filho, 2000.

⁴⁵ TV Globo, 22/5/2001, *Jornal Hoje*, 13h30.

⁴⁶ Evento relatado em Silva (2001: 52-3).

calejadas como índice do trabalho braçal, ele é aceito como alguém que faz parte da força de trabalho da sociedade. Menos sorte tem o companheiro que, apresentando os documentos legais de identidade e reservista, sofre a humilhação do guarda, que não o reconhece como “trabalhador”. Seus documentos são menos valorizados na escala de prestígio do policial. Em outras palavras, trabalhar, contribuir para a reprodução econômica da sociedade, é considerado mais legítimo que o documento.

Mas por que o policial reconhece no trabalho uma identidade legítima? É preciso lembrar que a carteira de trabalho foi a “certidão de nascimento cívico” após os anos 30 no Brasil, tornando-se o primeiro documento que concedeu cidadania formal aos brasileiros urbanos (Santos 1979). Nesse contexto, o que qualifica um cidadão é sua vinculação ao processo produtivo e não sua condição universal de membro da espécie vivente em um território particular (Santos 1979, Peirano 1986, Reis 1998). Historicamente, a cidadania no Brasil foi *regulada* pelo Estado, *imposta* pela inclusão na legislação de novas profissões e/ou ocupações, e pela ampliação dos direitos associados a elas. Passaram, assim, ao status de cidadão todos aqueles que tinham sua atividade ou profissão reconhecida por lei, conseqüentemente sendo considerados pré-cidadãos todos os trabalhadores urbanos não regulamentados e, até recentemente, todos os trabalhadores da área rural. Em outras palavras, a cidadania partiu do Estado: “Se era certo que o Estado devia satisfação aos cidadãos, era este mesmo Estado quem definia quem era e quem não era cidadão, via profissão” (Santos 1979: 77). 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, partilhando com o passaporte convencional o formato de livreto no qual se anota a trajetória profissional do cidadão.

Episódio #3

Na cidade-satélite do Guará II, no Distrito Federal, um casal descobriu pela manhã que havia sido roubado à noite. A bolsa da mulher havia desaparecido. Sua maior preocupação era com a perda dos documentos, mas quando chegou ao portão da casa levou um susto ao ver seu rosto no chão — era sua carteira de identidade. Sentiu alívio, mas também se viu ultrajada: como poderia estar ali, *jogada* no meio da rua? Saiu pelo portão e pouco adiante estava seu CPF. Andando mais um pouco, achou o título de eleitor.⁴⁷

Aqui se vê como as relações de trabalho e a contribuição do indivíduo ao bem-estar da coletividade estão também presentes em outro importante documento: o CPF.⁴⁸ Trata-se de

⁴⁷ Caso relatado a Rívia Bandeira em janeiro de 2001.

⁴⁸ CPF são as iniciais do Cadastro de Pessoas Físicas, e foi precedido pelo CIC, Cartão Individual do Contribuinte. Com o tempo, as duas siglas tornaram-se sinônimas, como diminuição gradativa do uso da sigla CIC. CPF hoje é um termo inclusivo e indica o cadastro geral, o número individual e o

um número com 11 dígitos que identifica o contribuinte — aquele que não apenas trabalha, mas paga imposto sobre o fruto de seu trabalho, ajudando assim a manter o funcionamento do Estado. Inicialmente, o CIC (hoje confundido com o CPF) era outorgado por ocasião da declaração anual de renda do trabalhador ou àqueles que provavam nos anos subsequentes que sua renda não atingia os níveis obrigatórios de contribuição (os “isentos”). Nas últimas décadas, tendo se tornado um número cada vez mais requisitado para diversas atividades (abrir conta em banco, participar de eleições, comprar a crédito, obter passaporte e até fazer transferência de dinheiro), passou a ser parte de um “cadastro” e é outorgado a qualquer cidadão, mesmo não trabalhador, sem vínculo empregatício ou renda estável, como estudantes, trabalhadores autônomos, donas-de-casa.⁴⁹ O relato da mulher do Guará II também sublinha sua identificação com a carteira de identidade. Sobre este aspecto, volto mais para frente.

Episódio #4

Recanto das Emas, ano de 2000. Visto como um “depósito” de pessoas sem-teto, essa cidade-satélite de Brasília — que o IBGE considera uma das quatro favelas da capital — abriga uma população demandante por lotes que são distribuídos pelo governo local. Para se tornarem proprietários, os candidatos devem comprovar tempo de residência em Brasília por meio de “papéis” como, por exemplo, boletim escolar, protocolo hospitalar ou conta de água. Esses são índices de que aquela pessoa ou família manteve relação com o poder público local por um período igual ou maior que cinco anos. A essa comprovação se soma a exigência do título de eleitor (exigência esta escrita à mão no cartaz que divulga os documentos necessários para a solicitação), o que significa que quem quiser se tornar um proprietário *deve* votar no Distrito Federal.⁵⁰

Mudamos aqui de registro. Diferente da carteira de identidade e do CIC/CPF, que são

cartão.

⁴⁹ Algumas cadeias de lojas passaram a usar, recentemente, o CPF como localizador do cliente. No ano de 2000, o governo procedeu ao recadastramento dos CPFs dos cidadãos que não apresentaram declaração de renda nos dois anos anteriores. (Os que apresentaram declaração foram automaticamente recadastrados.) A Receita Federal detectou que, dos 122,4 milhões de CPFs no país, mais da metade (63,2 milhões) encontrava-se em situação irregular no início de 2001. Para regularizar o CPF, era preciso ir a uma agência dos Correios, do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, preencher um formulário e pagar uma taxa de R\$ 4,50. (*Jornal do Brasil*, 17/1/2001: “CPF: mais de 50% são irregulares”.) A relação do CPF com o *Social Security Number* nos Estados Unidos é matéria para investigação.

⁵⁰ Borges (2000). A autora menciona como, em outra experiência da pesquisa de campo, dessa vez no Paraná, os serviços públicos de saúde exigiam do doente a apresentação do título de eleitor para o atendimento médico (: 16-7).

documentos de cunho universalista, fornecidos por uma agência (por definição, impessoal) do Estado, aqui está em questão o vínculo que se estabelece entre o candidato ao recebimento de um lote e o governo que o concede. O lote é a peça principal de uma barganha política (Borges 2000). Nesse contexto, a intermediação de alguém designado como *autoridade* torna o vínculo pessoal. Não é por outra razão que a exigência do título de eleitor no cartaz acima não é impressa, mas escrita à mão, indexando sua presumível ilegalidade. Contudo, se o eleitor não cumpre a exigência, está também indicando sua recusa no estabelecimento do vínculo político. O título precisa ser tirado no Distrito Federal *antes* do recebimento do lote. Se o demandante se mostra politicamente independente, a obtenção do lote se faz remota.

Essa conotação política (e também moral) do título de eleitor faz parte do *status* mais geral dos documentos no Brasil. Mas o título, especificamente, torna alguns aspectos mais visíveis. Como votar é uma obrigação legal, há uma gama de variações entre os pólos representados pelo eleitor independente, que trata o título de eleitor como um de seus documentos, e aquele trabalhador rural, cujo padrão é o vínculo com o cartório eleitoral do município. Nesse contexto, a obtenção do título via um intermediário cria uma relação específica entre os dois: enquanto o empregador toma a si a responsabilidade pelo empregado, este se compromete a votar lealmente nos candidatos do empregador (Peirano 1986). Esse compromisso mútuo passa a sinalizar *uma filiação vertical*, mais poderosa do que a solidariedade horizontal com os demais votantes e concidadãos.

Se essa prática aponta para um passado clientelista, é preciso não esquecer que o título de eleitor tem, por definição, uma marcante indexação local ou regional no Brasil (mas não apenas aqui). Embora se espere que o eleitor transfira o título de eleitor quando muda o local de residência, raras vezes isso se dá: há uma tendência marcante no sentido de os eleitores (de qualquer região ou estrato social) manterem seus títulos — e, portanto, sua inserção política — em seus lugares de origem. Somando-se a este dado o fato de que votar é obrigatório no Brasil, o resultado é que, nos momentos de eleição, ocorre no país uma verdadeira romaria cívica: em vários casos, a população faz grandes sacrifícios para retornar às suas regiões para votar, reafirmando sua identidade social e política.

Essa particularização do título de eleitor contrasta, por exemplo, com a natureza da carteira de identidade que logo estampa sua validade “em todo o território nacional”. Já o título de eleitor — embora também válido nacionalmente — indica o vínculo com uma determinada seção e zona eleitoral, em princípio próxima ao domicílio do eleitor. Essa definição particularizada do documento leva ao uso também diferenciado do mesmo — que, muitas vezes resulta em abuso eleitoral por parte dos políticos locais.

Uma observação mais: a personalização dos vínculos via documentos não se restringe a um certificado legal como o título de eleitor, mas seu poder (mágico) é válido

para qualquer “papel” fornecido por autoridade administrativa. A promessa de um lote no Distrito Federal, por exemplo, pode se materializar com a posse de um “papelzinho” fornecido por um funcionário onde está anotado um número (Borges 2000).⁵¹ Esse número se refere a um processo, mas é o papel, acrescido do número, que revela o poder e a autoridade da escrita (e dos números), no caso, em um contexto pouco letrado (Goody 2000; Poovey 1998). Em um ambiente urbano, um *papel* ou *papelzinho* precisaria ter a marca legal de uma assinatura, principalmente posta junto a um carimbo. Carimbos, todos sabemos, são extremamente vulneráveis à falsificação. Seu poder, no entanto, não diminui por essa circunstância.⁵²

Episódio #5

Eliseu foi jardineiro durante dois períodos na casa de T., trabalhando três dias por semana como diarista. Depois dos dois primeiros anos, foi substituído devido à ausência do empregador por quase um ano, ocasião em que um caseiro permanente foi contratado, com carteira de trabalho assinada. Esse regime não convinha a Eliseu por ser casado. Quando do retorno do empregador, Eliseu voltou a trabalhar no mesmo regime anterior de três dias. Mas dessa vez, tornou-se ineficiente e foi dispensado. Logo após a dispensa, o empregador foi intimado a comparecer à Justiça do Trabalho: Eliseu pedia uma vultosa indenização alegando que havia trabalhado seis dias por semana por quatro anos consecutivos na casa. Ele reivindicava, portanto, os direitos reservados em lei para um “empregado doméstico” e, reclamava, inclusive, que não tinha a carteira de trabalho assinada.

Em parte, Eliseu estava correto. A partir de caso ocorrido em 1999, a jurisprudência brasileira estabelece que qualquer empregado que cumpra rotina de trabalho de três ou mais dias por semana em residência particular é um “empregado doméstico”. Este tipo de trabalho se caracteriza por um regime de “subordinação e pessoalidade”. A diferença no número de dias, de dois para três, é determinante para configurar o tipo de vínculo definido como de “subordinação e pessoalidade”.⁵³

Nenhum cidadão pode desconhecer a lei do Estado. Mas foi suficiente que T.

⁵¹ Em artigo recente sobre o número de indigentes no país (calculado em 22 milhões), o *Jornal do Brasil* considerou que a população de crianças “sem-papéis” (isto é, sem até mesmo a certidão de nascimento) chegava a mais de um milhão (*JB*, 27/1/2002). É interessante notar a caracterização “sem-papel”, que lembra a expressão igualmente despossuída de “sem-terra”.

⁵² Há várias instâncias em que a exigência do carimbo é indispensável, embora ele possa ser feito em qualquer lugar, sem que haja controle legal.

⁵³ Note-se que a subordinação é uma característica geral da hierarquia empregador/empregado, o que indica que “pessoalidade” é o traço determinante que qualifica o “empregado doméstico”.

provasse durante a audiência, caracterizada como “rito sumaríssimo”, que Eliseu *não* havia trabalhado os quatro anos consecutivos como argumentava, que ele se viu desacreditado perante o juiz e o seu próprio advogado. Este último defendia uma jornada de seis dias por semana por um período de quatro anos porque os rendimentos de Eliseu eram relativamente altos para um empregado regular que trabalhava apenas três dias por semana.

Aqui há dois aspectos interessantes a ressaltar: o advogado do empregador pediu-lhe uma cópia xerox autenticada da carteira de trabalho do caseiro que substituiu Eliseu como forma de evidenciar a falsidade do empregado, mas informou-lhe que a própria carteira seria prova mais convincente. Isto é, a sua apresentação física, na sua conspicuidade azul como um passaporte, a sua *firstness* (peirciana), faria o próprio advogado de Eliseu se convencer imediatamente da impossibilidade de ganhar a causa. Foi o que aconteceu. Uma cópia autenticada e o original têm o mesmo valor legal, mas a materialidade do documento foi mais eficaz. O segundo aspecto é que, mesmo tirando proveito do bom rendimento como diarista, na audiência Eliseu mostrou que se ressentia não apenas de não ter “carteira assinada”, mas também de “nunca ter visto o carnê do INSS” — que lhe foi entregue no encerramento do caso.

Não é incomum o empregado preferir um salário mais baixo e carteira assinada a diárias mais altas. A carteira assinada é prova de emprego fixo, de assalariamento, e, como já lembrou Wanderley Guilherme dos Santos (1979), atestado de cidadania. Mas a *materialidade* da carteira não chamou a atenção de Wanderley. E esse é um aspecto fundamental, para o qual o carnê do INSS também serve de evidência. O recolhimento do imposto do INSS é feito mensalmente em banco, em carnê no qual se preenchem o nome e o número de identificação do contribuinte, o valor a ser recolhido e o tipo de contribuição. Esses dados são depois processados de modo que, por meio do número de identificação, é possível obter-se em alguns minutos um comprovante de todos os recolhimentos em uma agência do INSS ligada à internet (ou mesmo individualmente). Mas, de novo, a materialidade, a qualidade de *firstness* do carnê, é tão significativa que o empregado não concede o mesmo valor ao papel comprovante do próprio Instituto.

Episódio #6

A mulher de um policial resolveu vingar-se do marido: tirou-lhe os documentos sem que ele percebesse, inclusive a licença de porte de arma, e enterrou-os no quintal, onde ia diariamente esconjurá-los. O policial, nervoso e inquieto, procurava os papéis pela casa sem sucesso. Passado um tempo, a mulher desenterrou os documentos e guardou-os em sua bolsa. Na dúvida se devia devolvê-los e acabar com a agonia do marido, costumava esmurrar o pacote várias vezes por dia. Decidiu então pedir auxílio à irmã, que se recusou a escondê-los pois não queria o cunhado, “aquela pessoa”, em casa. Permitiu, contudo, que ficassem guardados na

caixa de correspondência, longe da casa. Um dia cansou-se do arranjo e devolveu os documentos à irmã “torturadora”. Sem poder apelar para mais ninguém, a mulher decidiu dar um fim a tudo: cortou os papéis um por um, “como se estivesse cortando o marido”. Sentiu-se vingada e aliviada. O marido nunca descobriu como perdeu os documentos e tirou nova via de todos.⁵⁴

Essa história, forçosamente *primitiva*, parece autoexplicativa: aqui, os documentos *são* o marido na expressão mais óbvia da magia simpática. Trata-se de experiência semelhante à da mulher do Episódio #3, que se viu “jogada no meio da rua” quando encontrou sua carteira de identidade no chão. A mulher do policial enterra o marido, esconjura, esmurra e até o corta em pedaços — quando então se sente vingada e aliviada. Afinal, só cortou papéis. Por outro lado, o marido “se tortura” procurando os documentos, e depois passa pela tribulação de tirar nova via de todos.

A natureza simbólica dos documentos

O século que reverenciou a ciência como realização máxima também deu valor central à linguagem e, em especial, à sua função referencial. Acreditou-se não só que palavras e ações têm estatutos diversos, mas que só as primeiras dão acesso imediato à mente. Esta foi a visão preponderante sobre a comunicação humana, que dominou inclusive a lingüística saussuriana que dela evoluiu. Na própria antropologia, Lévi-Strauss entronizou mitos como superiores aos ritos, mas não impediu que, confrontada com outras tradições não-européias, essa ênfase na função da linguagem fosse questionada. A observação de Malinowski, de que

“[...] there is nothing more dangerous than to imagine that language is a process running parallel and exactly corresponding to mental process, and that the function of language is to reflect or to duplicate the mental reality of man in a secondary flow of verbal equivalents” (Malinowski 1935, *apud* Silverstein 1977)

só foi reconhecida recentemente, assim mesmo de forma limitada, por alguns estudiosos da linguagem e antropólogos. No senso comum, vivemos no mundo da linguagem referencial.⁵⁵

Se, no entanto, aceitamos que a comunicação admite outras funções além da

⁵⁴ Depoimento concedido a Rívia Bandeira, em uma Delegacia de Polícia, onde várias pessoas esperavam sua vez para tirar a carteira de identidade em Brasília, janeiro de 2001.

⁵⁵ A influência dessa ênfase no desenvolvimento da antropologia norte-americana das últimas décadas é uma questão a ser examinada.

proposicionalidade, isto é, se concordamos que tanto palavras quanto atos *dizem e fazem* coisas, voltamos nossa atenção para o “contexto da situação”, onde atos e falas revelam propriedades intrínsecas ao simbolismo.⁵⁶ Em outras palavras, essas funções não são acrescentadas *depois* ou *quando* ocorre o ato da comunicação, mas são inerentes ao fenômeno mesmo da comunicação. O caso dos pronomes pessoais é sempre lembrado: dependendo de quem enuncia e para quem se enuncia, o significado dos pronomes muda, combinando aspectos referenciais e indíceis em um só signo. Outro caso evocado com frequência é o de determinados verbos *performativos*, quando dizer é fazer: “Eu prometo” é uma situação exemplar.⁵⁷ Assim, se consideramos que documentos comunicam, a questão se impõe: que tipo de signo são eles?

Documentos identificam cada indivíduo de uma coletividade, geralmente definida como um estado nacional.⁵⁸ Eles permitem a contagem dos indivíduos ao mesmo tempo que os singularizam. O documento é exclusivo, exceto pelo artifício de um segundo documento, uma “procuração”, que valide a substituição. O fato de os papéis legais atualmente mais usados terem sido introduzidos no início do século XX apenas reforça a idéia de que eles tiveram sua gênese com a implantação do Estado moderno — “this horrible time of papers” —, e representam uma tentativa de combinar elementos particulares e conhecimento geral. (Como cada documento sofre grande mudança ao longo do tempo, além de figurar em um conjunto hierárquico que também varia, é possível se pensar na história dos documentos como uma “arqueologia do Estado” em diferentes contextos.)⁵⁹

Um documento reúne uma série de informações, definidas legalmente por determinado órgão do Estado (Ministério do Trabalho, Polícia Federal, Superior Tribunal Eleitoral, etc) e que, combinadas, dão ao “papel” validade e veracidade. Isto é, um documento com informações parciais não é válido; não é um documento. Ele pode também ser *falsificado*, quando é propositadamente adulterado com objetivos escusos. Alguns documentos estampam período de validade: por exemplo, uma carteira de motorista é válida por um certo número de anos, quando deve ser revalidada. Outros têm vida longa, como a carteira de identidade. Por outro lado, documentos são requeridos e obtidos em

⁵⁶ A idéia de “contexto da situação” é de Malinowski, naturalmente, mas a proposta de que rituais são formas de transmissão de conhecimento é de Leach (1966).

⁵⁷ Ver especialmente as obras de Peirce, Austin e Jakobson. Para a influência desses autores no estudo antropológico, conferir Peirano (2001).

⁵⁸ Na ficção de *Todos os Nomes* (Saramago 1997), a “Conservatória Geral de Registro Civil” poderia ser vista como um “cartório nacional”.

⁵⁹ Por exemplo, há 50 anos, a mulher figurava no passaporte do marido. (Embora não explore as implicações simbólicas presentes no título do artigo, DaMatta (s/d) propõe criativamente que os documentos sejam “a mão invisível do Estado”).

seqüência: quem não tem certidão de nascimento não pode obter carteira de identidade; a “identidade” é necessária para se obter o título de eleitor; os dois últimos para requisitar um passaporte, e assim por diante. Essa série marca etapas na vida do cidadão: não tira carteira de motorista quem não puder provar, com outros documentos, que tem a idade mínima requerida para a habilitação.

O documento possui uma força (ilocucionária) que transforma o indivíduo em cidadão de um determinado estado nacional e o qualifica para determinadas atividades. O vínculo entre o indivíduo e o documento que o identifica, portanto, não é apenas de representação, mas também de contigüidade e/ou extensão. Quando o indivíduo perde sua “identidade”, essa experiência é verdadeira em vários sentidos. Há um elemento de magia nessa associação: o indivíduo torna-se cidadão por sua carteira de identidade, mas, ao se descobrir *sem* a carteira, ele de fato não possui mais a identidade (que é civil e pública). A carteira faz o cidadão. Aqueles que já viram sua identidade forjada ou reconheceram sua assinatura falsificada em um cheque, por exemplo, conhecem o mal-estar da cópia falsa do seu “eu”.

Antes de prosseguir, uma nota se faz necessária em relação aos documentos que elegi neste exercício. Embora haja fortes indícios de que historicamente os passaportes tenham sido os primeiros documentos oficiais do mundo moderno — aqueles que permitiam atravessar uma fronteira (Torpey 2000) —, praticamente estou ignorando-os. Cartões de crédito são outro exemplo, tendo se tornado atualmente índices de disponibilidade financeira para várias finalidades — passaram, inclusive, a ser requisitados oficiosamente como prova de elegibilidade para certas alfândegas, como a inglesa, por exemplo.⁶⁰ Restrinjo-me, aqui, a documentos que têm vida simbólica *dentro* de um determinado Estado, que servem como prova legal de identidade para propósitos administrativos e cuja imposição de uso é aceita como “natural”, sendo, com freqüência, objeto tanto de tensão, ansiedade quanto de orgulho.

Essa ressalva é necessária em razão da bibliografia limitada a respeito do tema.⁶¹ Torpey (2000), por exemplo, tem abordagem oposta: como sua ênfase recai na monopolização do Estado quanto aos “meios de movimento”, seu objeto empírico principal são os passaportes; as carteiras de identidade são focalizadas brevemente como “passaportes internos”. Torpey (2000: 166) admite, contudo, que o documento de

⁶⁰ Os cartões de crédito mereceriam reflexão mais detalhada já que, nacionais ou internacionais, eles indicam a credibilidade financeira do portador. Mais: vinculados a grandes empresas mundiais (VISA, Mastercard, American Express), conservam um índice de nacionalidade. Temos, por exemplo, VISA/Banco do Brasil, Varig/American Express, etc. Gostaria de indicar que a abordagem às configurações históricas dos documentos é projeto a ser desenvolvido no futuro.

⁶¹ Cf. Scott, Tehranian & Mathias (2002) para os sobrenomes como identidade própria ao Estado.

identidade (o *Personalausweis* na Alemanha, a *carte d'identité* na França) permite o acesso a direitos de participação democrática (votar), a serviços públicos (serviço médico) e pagamentos, mas seu interesse maior é ressaltar a semelhança de traços com os “passaportes internacionais”, fazendo dos primeiros um tipo específico dos últimos.

Documentos como ícones indéxicos **(—ou “dicent sinsigns”)**

Dos três tipos de signos — ícones, índices e símbolos — é a relação com o Objeto que caracteriza primordialmente o documento. O documento é, portanto, informado pelo critério de “*secondness*”, que Peirce (1955: 99) concebe como referente às condições de veracidade das representações.⁶² Signos caracterizados por *secondness* são, em princípio, índices — signos que se referem a seu objeto não tanto por similaridade ou analogia, e tampouco porque são associados com características gerais desse objeto, mas em razão da conexão dinâmica entre o objeto individual e os sentidos ou memória da pessoa de quem ele é signo (Peirce 1955: 107). Para se refinar ainda mais a natureza do documento, pode-se caracterizá-lo, quando em uso, como um “sinsigno”, no qual Peirce chama a atenção para o componente “sin” — que significa “being only once” —, e, em geral, como um “legisigno”, por sua convencionalidade (Peirce 1955: 101-2). A conexão efetiva entre os traços de um indivíduo, revelados no documento, atesta seu valor como representação e índice — este põe em conexão real a representação com o indivíduo representado.

Mas signos não se caracterizam apenas por um dos três componentes: *firstness* — a qualidade do próprio signo, a concepção de ser ou existir independente de qualquer outra condição (este é o traço básico de um ícone); *secondness* — a qualidade de ser relativa ou reativa a outra coisa (característica do índice); ou *thirdness* — a qualidade de mediação, quando um primeiro e um segundo são colocados em relação (característica dominante de um símbolo, por exemplo, o signo lingüístico referencial). Na vida real, essas qualidades se misturam: em todos os signos há um liame de ícone, índice e símbolo — um domina, mas os demais estão também presentes.

No caso em questão, cada documento precisa identificar seu portador para uma determinada finalidade e, portanto, precisa indicar, com o mínimo de ambigüidade possível, *apenas um* indivíduo. Assim, se de um lado o documento faz parte de um repertório legal e jurídico compartilhado por uma coletividade, ele precisa descrever, e no processo criar, o indivíduo para que ele seja único. Para tal, o documento faz uso de uma série de identificações, todas singulares, para que, por meio da redundância,

⁶² Para Saussure, para quem a arbitrariedade define o signo lingüístico, o documento seria um “símbolo” por ser altamente *motivado*.

somente *um* indivíduo corresponda à “descrição” contida no documento. Os documentos funcionam, de acordo com a tipologia de Peirce, como uma espécie de “*dicent sinsign*”: qualquer objeto da experiência direta (na medida em que é um signo), que, como tal, provê informação sobre seu Objeto. Tal signo, ainda de acordo com Peirce (1955: 115), envolve um Sinsigno Icônico, que personifica a informação, e um Sinsigno Indéxico, para indicar o Objeto ao qual a informação se refere.⁶³

Vejamos a carteira de identidade, por exemplo, que, embora central na vida cotidiana no Brasil, não havia sido até agora objeto de maior detalhamento. Ela contém vários elementos que objetivam singularizar o indivíduo. De um lado da carteira, dados predominantemente referenciais, como nome e filiação, data de nascimento, órgão e local de expedição do documento e a assinatura do diretor, que atesta a veracidade do documento. No verso, os elementos são claramente indéxico-icônicos: a fotografia da pessoa identificada, com sua predominância icônica (embora, em uso, com sua presença indéxica); a impressão digital, predominantemente indéxica e que serve para uma identificação imediata pelos órgãos de segurança; e, finalmente, a assinatura da pessoa identificada. Esse conjunto de elementos icônico-indéxicos se combina com as informações referenciais presentes do outro lado da carteira e, juntos, individualizam uma pessoa por meio de um número.⁶⁴

O número e o órgão expedidor devem identificar um só indivíduo. Pelo fato de este ser o documento com mais informações a respeito do portador, a carteira de identidade é um documento essencial no Brasil. A despeito de sua origem policial (especialmente no aspecto da papiloscopia), no contexto brasileiro trata-se de um documento que indica modernidade, urbanidade, civilidade, e valores de classe média.⁶⁵ Contrasta, por exemplo, com a carteira de trabalho, que é requisitada, por agentes de segurança, geralmente a indivíduos “suspeitos”, isto é, não-urbanos e/ou de extração de classe baixa — como foi o caso, por exemplo, do índio Zé Belino e seu primo.⁶⁶

Com características diferentes das da carteira de identidade, temos o CPF e o

⁶³ Mas, conclui Peirce, o modo de combinação (ou a Sintaxe) entre os aspectos icônico e indéxico precisa ser também significante.

⁶⁴ O número da “identidade”, ou no dizer dos paulistas, o “RG”, de “Registro Geral”.

⁶⁵ Embora seja “válida em todo o território nacional”, há diferenciações regionais e, portanto, hierárquicas em jogo: um mineiro pode decidir tirar sua “identidade” durante uma viagem ao Rio de Janeiro, como prova futura de prestígio ou, no mínimo, ambigüidade sobre sua origem.

⁶⁶ Confirmando que a carteira de trabalho foi o documento de nascimento da cidadania no Brasil, por várias décadas a carteira de identidade era expedida pelos órgãos representativos de suas classes, i.e., advogados, engenheiros, arquitetos, etc. Ainda hoje vários advogados usam, como identidade, sua carteira da OAB.

título de eleitor, por exemplo. O CPF apresenta um número reduzido de informações: de um lado, nome completo e número do Cadastro; de outro, assinatura do portador. O título de eleitor também traz poucos dados: nome completo, zona e seção de votação, de um lado; assinatura do outro.⁶⁷ Mas exatamente porque as informações são reduzidas e a prova indéxica limitada à assinatura, tanto o CPF quanto o título de eleitor têm suas validades atestadas quando associadas à carteira de identidade. Isto é, em regiões urbanas sempre que se exige o CPF é em complemento à carteira. Da mesma forma, na época de eleições, o título de eleitor *junto* com a carteira de identidade é exigência para que o indivíduo vote. Tal fato não diminui a importância nem do CPF nem do título de eleitor — cada um tem seu valor em si. Por exemplo, sem o CPF um indivíduo não pode abrir uma conta em instituição bancária; sem o título (e a comprovação de que votou), não pode sair do país em viagem e tampouco receber pagamento de órgão público federal.

Este fato levanta um outro aspecto importante dos documentos: o contraponto de sua exigência é a penalização por não possuí-los. É nesse contexto, então, que se pode entender não apenas a identificação da pessoa com seus documentos — como um totem individual que lhe dá identidade, *como um nome* —, mas o pânico associado a perdê-los — vários direitos de cidadania estarão suspensos.⁶⁸ Duas breves observações: primeiro, é que o equivalente ao *nome* o que o Estado moderno nos dá é um *número*, entidade abstrata por natureza, e que, desde o século XVII vem, lenta mas progressivamente, adquirindo prestígio e autoridade. Números representam a base da moderna argumentação (Poovey 1998).⁶⁹ É nesse sentido abstrato, impessoal, anônimo, que o Estado é visto como punitivo, pouco flexível, opressivo, burocrático, autoritário e muito pouco amigável. O programa de televisão que mostrava um Ronaldinho apelando aos assaltantes foi, no mínimo, didático: nem mesmo de alguém reconhecido nacionalmente, isto é, *com nome*, dispensam-se documentos.⁷⁰

Por outro lado, porque esse número que o Estado nos concede vem associado à

⁶⁷ Há algum tempo, o título de eleitor era não só maior (com mais aspecto de “título”, como diz o nome), mas estampava no verso datas em branco que eram preenchidas pelas autoridades eleitorais competentes na hora da eleição como prova do comparecimento do eleitor e, portanto, do cumprimento da lei.

⁶⁸ Várias observações de Lévi-Strauss (1962) sobre nominação e totemismo são pertinentes aqui.

⁶⁹ Poovey (1998) traça o processo histórico pelo qual a base da argumentação legítima passou, ao longo dos séculos XVII ao XIX, do estilo retórico (oral) à palavra escrita e, depois, aos números. Estes passaram a se constituir em uma janela transparente para se observar o mundo das coisas, um modo descarnado que transcende a política e os “interesses” (1998: 199). Os números aparecem, assim, como um fim de linha da escrita, isto é, indicam um processo de hierarquização valorativa que foi da palavra oral para a escrita, e desta para os números.

⁷⁰ Ver, novamente, Scott, Tehranian & Mathias (2002) para os usos do número e do nome (no caso, aliás, do *sobrenome*) na identificação do indivíduo pelo Estado.

necessidade de particularização não apenas legal mas também social, ele não é suficiente como identificação, como indicam várias tentativas de se estabelecer *um* número, *uma* barra de códigos, *a* impressão digital (ou, mais recentemente, os projetos de fazer da íris o documento único). Todas essas utopias “científicas” (que estão baseadas na representação metonímica) esbarram no fato banal de que documentos são *sinsignos* e, como tais, maleáveis à criatividade — aspecto que não pode ser omitido, sob pena de se desconhecer a engenhosidade e a originalidade dos indivíduos, inclusive como cidadãos. Para o Estado, as informações dos documentos são basicamente referenciais, quando muito icônicas; para os cidadãos, elas possuem *força ilocucionária*. Na sua tentativa dominante de racionalidade, o Estado não controla essa força social. A carteira de identidade no Brasil (tanto quanto a carteira de motorista nos Estados Unidos — que, tecnicamente não sendo uma carteira de identidade, cada dia mais se parece com a nossa) atesta não apenas a ineficácia do número impessoal e despersonalizado, sua vulnerabilidade à falsificação como, principalmente, seu limitado reconhecimento social como identificação. Nesse sentido, é interessante notar que as novas utopias científicas de identidade (íris, DNA, barra de códigos, etc.) não resistem ao apelo do retrato, essa figuração banal, mas que, com (ou como) a assinatura, possui características indéxico-icônicas que signos arbitrários não têm.⁷¹ A personagem do Sr. José, de Saramago, reconheceu o fascínio do retrato quando comparou os fichários dos colégios aos documentos áridos que eram produzidos na sua repartição do registro civil de nascimentos, casamentos e mortes: “Na Conservatória Geral [...] só existiam palavras, na Conservatória Geral não se podia ver como tinham mudado e iam mudando as caras, quando o mais importante era precisamente isso, o que o tempo faz mudar, e não o nome, que nunca varia” (Saramago 1997: 112).

Racionalizando o Estado

Reconhecendo o aspecto opressivo do Estado, no final dos anos 70 o governo federal brasileiro criou um Ministério Extraordinário para torná-lo menos burocrático, mais flexível e mais amigável: o Ministério da Desburocratização. A nova agência dava o exemplo: ele próprio era simplificado, já que constituído de apenas sete funcionários, e dirigido por um empresário, na época figura pública na administração estatal. O Ministério tinha por meta a reforma da burocracia: simplificar rotinas administrativas e eliminar papéis excessivos, com o objetivo a longo prazo de alcançar reformas legais e fazer avançar os

⁷¹ É talvez significativo destacar aqui que o *Social Security Number* é o documento mais falsificado nos Estados Unidos, por tratar-se de um cartão apenas com nome e número. Em relação às várias possibilidades de identificação vigentes, seria possível construir um *continuum* simbólico que iria desde o *chip* (um corpo estranho inserido em um corpo identificado), aos signos arbitrários saussurianos (números, barra de códigos), aos signos motivados metonímicos ou índices (digitais, íris, DNA) até o retrato e a assinatura (que combinam índices com ícones). Esta análise será desenvolvida na versão expandida deste texto.

padrões democráticos da cidadania (Peirano 1986; Reis 1998). As metas estabelecidas para liberar o cidadão comum da opressão burocrática e aperfeiçoar os mecanismos de distribuição de bens e serviços públicos foram concebidas como parte de uma estratégia para liberalizar de dentro para fora (mas, na verdade, de cima para baixo) alguns dos muitos aspectos autoritários da vida pública no Brasil.

Iniciado em 1979, o Ministério da Desburocratização viveu dias de visibilidade até 1983, quando Hélio Beltrão deixou a Pasta. O Programa Nacional de Desburocratização perdeu então seu *status* ministerial, transformando-se em uma Secretaria Especial da Presidência da República. De 1983 a 2000 o Programa hibernou, quando inesperadamente ressurgiu não mais com sua característica singular de corpo semi-autônomo, mas como um projeto a ser incorporado a vários órgãos do Estado. Em sua versão recente, o Programa de Desburocratização tornou-se parte do projeto para implantação de um “governo eletrônico”, cujo ideário central está na transparência das medidas do governo e no direito do cidadão — agora denominado “cliente”, em contrapartida aos impostos que paga. O “governo eletrônico” quer “O Estado mais próximo do cidadão” — objetivo também partilhado pelo Ministério da Desburocratização nos anos 80. A transparência como valor está sinalizada no slogan: “O governo trabalha. Você confere”.⁷²

Como é usual no Brasil, o plano está permeado de idéias de ultramodernidade. Articular o cidadão às diferentes esferas de governo e dar transparência às ações governamentais são práticas que se procura realizar por meio da nova tecnologia de informação que, tendo a iniciativa privada como modelo, se adequa bem à idéia do que hoje é conhecido como “New Public Management” (Bislev 2000). Quais as características desse modelo? O cidadão torna-se *cliente*, a administração usa tecnologias eletrônicas e o que é público procura seguir os padrões das práticas privadas. Não é surpresa, portanto, a ênfase nas micro-empresas.⁷³ A desburocratização encontra um novo lugar como discurso e prática — atualiza-se, é verdade, mas as idéias não mudam significativamente: o Programa continua à procura dos excessos burocráticos que atrapalham a vida do cidadão. A novidade é a explicitação de que os beneficiários não são apenas os cidadãos, mas também as empresas — corroborando afirmação anterior de que no Brasil a incorporação política e os modelos de cidadania adotados continuam sendo parte intrínseca da política econômica do Estado (Reis 1998: 120). (Tudo indica que o “cidadão-contribuinte” faz parte de um Estado que é concebido cada vez mais como um órgão fiscal.⁷⁴)

⁷² Ver o site <www.redegoverno.gov.br> para os programas do atual governo.

⁷³ No Encontro Nacional de Desburocratização, realizado nos dias 21 e 22 de novembro de 2000 em Brasília, após a abertura com a presença do presidente da República, o primeiro evento focalizou o tema “Desburocratização para as Micro e Pequenas Empresas” e o conferencista foi o presidente do SEBRAE. O Encontro realizou-se no Palácio do Itamaraty e no Auditório do Banco Central.

⁷⁴ Agradeço a Wilson Trajano Filho essa sugestão.

“Propomos o retorno à simplicidade e ao princípio saudável da confiança mútua” — frase freqüente do ministro Hélio Beltrão como parte do diagnóstico de que a burocracia excessiva seria uma herança da colonização portuguesa, um tipo de administração que se afastava do espírito “simples, informal e confiante” da população. A burocracia representava, especialmente, “a negação da democracia”. Nesse sentido, a democracia era incompatível com o excesso de papéis e, portanto, de documentos (Reis 1998). “Estado Desburocratizado. Cidadão Mais Respeitado” é a versão atual do mesmo espírito do Programa.

Sem nome, sem documento. Da mesma forma que diferentes documentos enfatizam modelos alternativos de cidadania, a desburocratização sinaliza para um modelo no qual o cidadão deverá estar livre do excesso de documentos,⁷⁵ além de ter acesso direto ao governo — na época da implantação do primeiro Programa, a idéia era que bastava escrever, pessoalmente e sem intermediários, para o Ministério (na verdade, para o próprio ministro). Passados alguns anos, em 1985, o Programa procurou avançar, implantando o projeto “Fala Cidadão”, em que, por meio de um telefonema, ficava inclusive eliminada a intermediação da carta. Hoje, o plano “Avança Brasil”, do qual o “governo eletrônico” faz parte, pretende um contato via internet. Isto é, em menos de vinte anos, caminhou-se da carta para o telefone e, deste, para o *e-mail*. Em todas essas fases, tratar-se-ia da implantação de um modelo de nação tal como definido por Mauss, em que a integração é de tal ordem,

“[...] que por assim dizer não existe intermediário entre a nação e o cidadão, que toda espécie de grupo desapareceu” (Mauss, 1953-54: 24).

A internet expressaria hoje (tanto quanto a carta e o telefone anteriormente) um modelo de cidadania no seu estado puro — os cidadãos da nação, iguais perante o Estado, teriam acesso direto ao governo. Vale lembrar que o Programa de Desburocratização teve início através de um Ministério “Extraordinário”, ele próprio se concebendo como desburocratizado, e que essa concepção continua a vigorar: o *site* atual do Programa é <www.d.gov.br>, no qual um singelo “d” denota a longa palavra “desburocratização”.

Desde o seu início, a desburocratização no Brasil desenvolveu-se, portanto, em um espaço político e ideológico bem definido — propondo, de um lado, uma pulverização administrativa e, de outro, responsabilidades locais. Essa proposição traz, no entanto, implicações ideológicas (quando não administrativas) centralizadoras, de integração nacional, e

⁷⁵ Um modelo de cidadania mais universalista está representado no número do CPF, por exemplo; um mais controlador e policial, na carteira de identidade; outro mais particularista, no título de eleitor.

visa modificar a médio e longo prazo “a consciência do Brasil”.⁷⁶ Hoje, o plano “Avança Brasil” continua alvitando “o país integrado de ponta a ponta”. Integrado, mas, em princípio, desburocratizado.⁷⁷

Embora o anúncio da desburocratização nem sempre venha acompanhado de medidas efetivas, funcionários estatais são alvo de mobilização especial. Em dezembro de 1981 (há 20 anos, portanto), 1,2 milhão de funcionários públicos federais receberam formulários do Ministério junto com seus contracheques pedindo sugestões para simplificar a burocracia no país. Em 1985, contudo, dois anos após a saída do ministro Hélio Beltrão da Pasta, entre os nove principais projetos do Programa, a desburocratização figurava somente em quinto lugar — antes estavam listados o “Projeto Cidadão”, a Política Nacional de Defesa do Consumidor, o Projeto de Apoio à Microempresa e o Plano de Descentralização e Municipalização.⁷⁸ Recentemente, em 2001, folhetos sobre o Programa de Desburocratização, divulgados pelo Comitê de Desburocratização do Ministério da Saúde, foram largamente distribuídos para funcionários públicos, sendo contemplados inclusive os professores universitários.

Uma dimensão presente à idéia de desburocratização é que ela propõe projetos de renovação, reforma, reconstrução ou aprimoramento do Estado. No entanto, considerando-se as conotações paralelas de “integração” — essa idéia-mãe e dimensão permanente do projeto de construção da nação —, podemos supor que a desburocratização faz parte de ambos os processos, *state-formation* e *nation-building*, mas, no caso brasileiro, uma construção da nação *carreada pelo Estado*.⁷⁹ Se esta hipótese é correta, seguem-se observações que indicam alguns aspectos do sistema democrático que está em questão:⁸⁰

. em primeiro lugar, é preciso confrontar o conhecido “paradoxo de Tocqueville” (Bendix 1964: 60) que remete à situação em que o individualismo e o poder central crescem lado a lado; cada indivíduo passa a ter o direito de fazer suas reivindicações

⁷⁶ Essas mudanças e continuidades mais uma vez reiteram que a história do Estado vai deixando resquícios nos documentos (ou nos projetos que visam sua extinção), revelando uma arqueologia da dinâmica do Estado. Já em 1982, uma entrevista de Aloísio Magalhães à revista *Isto É* (13/1) deixava clara a intenção, ainda hoje presente, de modificar “a consciência do Brasil”.

⁷⁷ A expressão “integrado de ponta a ponta” foi enfatizada pelo ministro Pedro Malan no Encontro Nacional de Desburocratização (22/11/2000), ao comentar a palestra do então ministro da Casa Civil, Pedro Parente.

⁷⁸ Cf. Programa Nacional de Desburocratização, Plano Nacional de Desenvolvimento, Presidência da República, 1985.

⁷⁹ Nesse sentido, tanto o Programa de Desburocratização como outros órgãos (como o SPHAN, a Fundação Pró-Memória, o Ministério da Cultura) representariam uma experiência de *nation-building* sob o comando do Estado.

⁸⁰ Essas observações reprisam Peirano (1986), mas decidi revê-las nesse novo contexto.

cações à assistência governamental de forma independente. Aqui, a questão é se a igualdade de participação que a desburocratização promete e anuncia não acarreta a perda de identidade social do indivíduo, que se coloca sozinho e isolado diante do Estado — isto é, um *número*, e não um *nome*. Se do ponto de vista do Estado estão sendo abertos canais de comunicação para todos os cidadãos, para os cidadãos a representação coletiva fica bloqueada — não há intermediários entre a nação e o cidadão. Perde-se o *nome* (e o *sobrenome*);⁸¹

. em segundo lugar, é necessário se pensar no *timing* do Programa. W. G. dos Santos (1979) mostrou que foi nos períodos autoritários que mais se propuseram modelos de cidadania no Brasil. Os modelos participativos e democráticos são impostos “de cima para baixo”, isto é, não brotam de aspirações populares, pois são iniciativas do Estado. Este foi o caso da carteira de trabalho, na década de 30. No caso da desburocratização, que propõe a eliminação de documentos cinquenta anos depois, resta avaliar as implicações de uma paradoxal, mas maior, centralização do Estado. Considerando-se o número proporcionalmente reduzido de usuários da internet no Brasil, é necessário também considerar seu público alvo;

. em terceiro lugar, é preciso notar que a eliminação de documentos é um projeto eminentemente urbano, de atomização dos múltiplos papéis sociais. No meio rural, onde as relações sociais são concebidas como “políticas”, vive-se o domínio da pré-burocracia, o domínio do *nome e do sobrenome* e não do *número* (Peirano 1986). Mas, na medida em que a população brasileira se urbaniza em ritmo acelerado (80% em 2000), a necessidade de documentos vai se ampliando. Não surpreende, pois, que o Programa de Desburocratização, que personificava um ideal de liberdade “sem lenço, sem documento”, em 1985 propôs um projeto denominado “Documentação para a Cidadania”. Este tinha por objetivo criar pequenos postos municipais que ofereceriam título de eleitor, certidão de nascimento, de casamento, de óbito, carteira de identidade e de trabalho e certificado militar para a população desprovida de tais documentos (e números). Reconhecia-se que a cidadania passava pelo documento e, em que pese o paradoxo de “documentar pela desburocratização”, havia um toque de realismo na medida;

. finalmente, a dimensão política esteve sempre rondando todas as questões acima — às vezes explicitamente, às vezes de forma camuflada. Tanto na desburocratização quanto na documentação do cidadão, a idéia-base foi a da eficiência e da (boa) administração — ambas refletindo uma ambigüidade de origem: não é possível simplificar radicalmente os documentos quando eles

⁸¹O argumento atual para a implantação de uma central nacional de multas de trânsito — divulgada na rádio CBN em janeiro de 2002 — é o de que todos os cidadãos são iguais perante a lei — isto é, todos merecem idêntica punição.

ocupam lugar de destaque na definição nativa de cidadania.⁸² Ter um documento é prova de pertencimento a uma comunidade. Mas, por outro lado, é exatamente porque documentos são índices de cidadania que a desburocratização encontra espaço e assume dimensão política — e não apenas administrativa — para existir e se manter.

Em outras palavras, no Brasil (e não apenas aqui) os novos projetos de transformar a identidade em *número* não “pegaram”. Talvez essa a razão de o Detran estar propondo um novo modelo de identidade em substituição à velha carteira de identidade. A novidade, mais uma vez, é a alta tecnologia: código de barra bidimensional, impressão digital produzida por scanner e computador, impressão calcográfica em papel confeccionado pela Casa da Moeda e fotografia digitalizada, incluindo a assinatura do portador. Embora expedida pelo Detran, faz-se questão de enfatizar que a nova carteira *não* é uma carteira de motorista — trata-se de um documento de *identidade*.⁸³ Vão-se as fantasias de um número único, como o CIC/CPF — no projeto ora em experimentação, este número será meramente mais um dado incluído na nova carteira.⁸⁴ Vão-se, também, as fantasias de tornar a desburocratização o caminho virtuoso para a democracia: esta não se sustenta como projeto político de base, mas, sim, de (boa) administração. As práticas do Estado, a burocracia enfim, ao se tornarem, no discurso estatal, a fonte dos males políticos, transformaram-se, curiosamente, na sua solução. Se hoje a idéia da desburocratização se soma à de “governo eletrônico”, trazendo o Estado para “mais perto do cidadão”, agilizando a vida de todos, de novo estamos diante de um projeto que, quando muito, substitui a participação política pela idéia da facilitação e da simplificação — as características básicas do “fato moderno”. Kuschnir (2000) já mostrou a noção nativa de política como “acesso” privilegiado aos serviços públicos nos subúrbios do Rio de Janeiro. Em termos de política governamental, o quadro não é muito diverso: práticas administrativas assumem o caráter de medidas políticas e o Estado, mais uma vez, age na trilha da construção da nação.

“Esse tempo terrível dos documentos”

São poucos os antropólogos no Brasil que focalizam explicitamente temas considerados

⁸²Ver Chaves (1993) para os modelos ideais do “bom político” e do “administrador”.

⁸³ Ver matéria “Detran lança nova identidade”, *Jornal do Brasil*, 15/6/2001, p. 15.

⁸⁴ Para evitar que uma única pessoa possa ter 27 números diferentes de identidade, já que cada estado e mais o Distrito Federal têm responsabilidade e autonomia para emitir o registro civil sem a obrigatoriedade de conferir se o indivíduo tem cadastro em outras unidades da federação, o presidente da República sancionou em abril de 1997 a lei no. 9.454, instituindo o número único de Registro de Identidade Civil em todo o país (Cf. *Jornal do Brasil*, 15/6/2001, p. 15).

“nacionais”, e quando o fazem, focalizam esse tema a partir de evidências etnográficas ligadas à efervescência coletiva: são manifestações consideradas *nacionais* o futebol, o carnaval, movimentos urbanos de contestação política, paradas. Isto é, mantém-se nessa escolha a divisão tradicional de trabalho intelectual: o Estado é matéria para sociólogos e cientistas políticos, a nação, para antropólogos. Neste artigo, procurei identificar aspectos microscópicos por meio dos quais a nação se constrói *ao mesmo tempo* que se renova, refaz, simplifica, ou se revê o Estado. Não se trata, portanto, de um processo específico de *nation-building* que se desenvolve como parte final da formação do Estado (Elias 1972). Tampouco seria o caso de a formação do Estado estar vinculada à autoridade, assim como a nação à solidariedade (Reis 1998). Também não é caso de se pensar o Estado como a forma administrativa e a nação como seu conteúdo afetivo (ver Poggi 1978). Trata-se, sim, de verificar como se constrói a solidariedade possível e quais suas características, mesmo que, muitas vezes, ela se faça por meio de dispositivos autoritários — como no caso dos documentos.

Em outro plano, neste exercício quis testar, em tema pouco explorado na disciplina, uma idéia, sim, familiar aos antropólogos — a de que a forma *já é* plena de significado. Procurei detalhar e esmiuçar fenômenos diários e cotidianos, buscando compreender pelo menos parte de seus aspectos simbólicos, tentando produzir algumas respostas a perguntas singelas como, por exemplo: o que justifica o misto de fascínio e encantamento de um jovem que tira sua primeira carteira de identidade...? como esse encantamento se torna angústia no momento em que, obrigatório, o documento é perdido? Quando medidas de suposto efeito democrático são instauradas em um espaço político definido por ideais simulados de modernidade, elas resultam, de forma paradoxal, em maior controle, centralização fortalecida e conseqüente despersonalização dos cidadãos. Em que pese o espaço para respostas criativas desses cidadãos, esse é um dos predicamentos “desses tempos terríveis dos documentos”.

Post Scriptum

Estados Unidos, março de 2002. Depois de 11 de setembro de 2001, a necessidade de cartões de identidade “universais” passou a figurar entre as questões de segurança das mais importantes contra ataques terroristas. O tema alcançou os meios jornalísticos e televisivos: reportagens mostram as tribulações de quem perde cartões de crédito ou tem seu número de *Social Security* fraudado (*NBC News*, 25/2/2002, 18h30); jornais divulgam matérias assinadas listando os prós e contras que terminam indicando que é “menos ruim” um

sistema centralizado de identificação nacional *para todos* do que os estereótipos (“*profiling*”) contra alguns poucos — como mexicanos, antes, ou árabes-americanos, agora.⁸⁵

O *The New York Times* tornou-se um espaço privilegiado para essas discussões. Antes de o ataque de 11 de setembro completar um mês, Wakin (2001) argumentava a favor de algum sistema de identificação, indicando que mais de cem países usam identidades nacionais compulsórias (especialmente Europa e ex-colônias; na Dinamarca a criança recebe um número ao nascer, que a acompanha pelo resto da vida). Não seria tão difícil a tarefa de criar um “ID card”, argumentava o articulista: lembrava que os norte-americanos já carregam no bolso, sem saber, sua “identidade” — a carteira de motorista. Bastaria, portanto, centralizar os dados, estabelecer padrões nacionais (atualmente são estaduais) e incluir dados biométricos (como digitais e traços da face.) Naquele momento (outubro de 2001), informava, 36 estados norte-americanos tinham (ou estavam prestes a ter) carteiras de motorista com códigos de barra bidimensionais com capacidade para armazenar 2.000 bytes de informação, suficientes para incluir dados do motorista, fotografia e digitais.

Mais uma semana e um professor de direito da Universidade de Harvard perguntava em artigo assinado: quem tem medo de carteiras de identidade nacionais? (Dershowitz 2001). Defensor das liberdades civis, o autor argumentava com um meio-termo: dentre os valores da sociedade norte-americana, ele optava por um pouco menos de anonimidade e mais segurança. O artigo centrava-se na fotografia e o argumento seguia as seguintes linhas: se “*photo I.D.s*” já são exigidas para se viajar de avião, dirigir, beber e tirar dinheiro do banco, digitais diferem de fotografias só positivamente: são mais difíceis de falsificar.

Entre a fotografia (icônico-indéxica) da carteira de motorista e a digital (“científica”), no início de 2002 já não se comparava os Estados Unidos com outros países desenvolvidos nem se discutia valores. Apresentavam-se fatos. O *The New York Times* relatava uma tendência crescente: a de se usar impressões digitais em bancos (Citibank, Bank of America, Bank One), em carteiras de motorista de vários estados (Califórnia, Geórgia e Texas), em documentos de transação comercial e, agora, em várias lojas comerciais (incluindo supermercados e lojas McDonald’s). Com o título “Your Thumb Here”, o artigo (Kilborn 2002) revelava a alta nas vendas de pequenos aparelhos para se tirar impressão digital na hora: o cliente assina e estampa a digital no cheque, com a

⁸⁵ Como se sabe, não há uma “identidade” compulsória nos Estados Unidos. O *Social Security Card*, um cartão com nome e número com nove dígitos (semelhante ao nosso CPF), é o documento mais requisitado nacionalmente, sendo necessário para várias atividades, como abrir uma conta em banco, assinar um contrato, receber atendimento médico via seguro de saúde, etc. Diferente do nosso CPF, contudo, as autoridades consideram que o cidadão deve “proteger” seu número, evitando divulgá-lo em circunstâncias que não as absolutamente necessárias.

vantagem de não sujar as mãos — uma leve fricção no dedo faz a tinta desaparecer. Embora a reação dos consumidores variasse da aceitação e aprovação ao insulto, o autor indicava que companhias de tecnologia biométrica defendem que digitais, afinal, são melhores e menos dispendiosas para escanear e codificar eletronicamente do que imagens de rostos, mãos, vozes ou olhos. Tais tecnologias poderiam ser usadas, por exemplo, para substituir senhas em caixas eletrônicos. Desenhos dos novos pequenos aparelhos e a explicação de como funcionam as bases de dados das digitais ilustravam o artigo com o seguinte título: “No Need for a Wallet”. (Tudo muito desburocratizado.)

Referências Bibliográficas

- Anderson B. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Austin J. 1962. *How to Do Things with Words*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bauman Z. 1998. *Globalization. The Human Consequences*. New York: Columbia University Press.
- Beck U. 1994. The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization. In U. Beck, A. Giddens and S. Lash, *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Stanford: Stanford University Press.
- Bendix R. 1964. *Nation-Building and Citizenship*. New York: Anchor Books.
- Bislev S. 2000. Understanding Public Management Reform: Globalization and Liberalism. Paper presented at the XVIII IPSA World Congress, Quebec, 1-5 de agosto.
- Borges A. 2000. Os Signos de uma Invasão: Espaço e Política no Distrito Federal. In M. Peirano (org.) *Análise de Rituais. Série Antropologia 283*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Carvalho JM. 1975. Elites and State Building in Imperial Brazil. Tese de doutorado, Stanford University.
- Chaves C. 1993. Buritis: Festas, Política e Modernidade no Sertão. Dissertação de mestrado, Departamento de Antropologia da UnB.
- DaMatta R. s/d. A Mão Invisível do Estado. Ms.
- Daniel EV. 1996. *Charred Lullabies. Chapters in an Anthropography of Violence*. Princeton: Princeton University Press.
- Das V. 1995. *Critical Events*. New Delhi: Oxford University Press.
- Dershowitz A. 2001. Why Fear National ID Cards? *The New York Times*, 13 de outubro.
- Dumont L. 1970. *Religion, Politics and History in India*. Paris: Mouton.
- Dumont L. 1994. *German Ideology. >From France to Germany and Back*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Elias N. 1972. Processes of State-Formation and Nation-Building. *Transactions of the*

Seventh World Congress of Sociology vol. III. Geneva: International Sociological Association.

Elon A. 2001. Scenes from a Marriage. *New York Review of Books* XLVIII (11): 56-58.

Goody J. 2000. *The Power of the Written Tradition*. Washington: Smithsonian Institution Press.

Grillo R., ed. 1980. "Nation" and "State" in Europe. *Anthropological Perspectives*. New York: Academic Press.

Kelly JD & Kaplan M. 2001. Nation and Decolonization. Toward a New Anthropology of Nationalism. *Anthropological Theory* 1(4): 419-437.

Kilborn P. 2002. Your Thumb Here: Newest ID of Choice at Store and on Job. *The New York Times*, 20 de fevereiro.

Kuschnir K. 2000. *O Cotidiano da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Lash S. & J. Urry. 1994. *Economies of Signs and Space*. (Theory, Culture & Society Series). London: Sage.

Leach E. 1966. Ritualization in Man. In W. Lessa & E. Vogt (eds.) *Reader in Comparative Religion*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, pp. 333-337.

Lévi-Strauss C. 1954. *Tristes Tropiques*. Paris: Plon.

Lévi-Strauss C. 1962. *La Pensée Sauvage*. Paris: Plon.

Malinowski B. 1935. *Coral Gardens and Their Magic*. Bloomington: Indiana University Press.

Mann M. 1986. The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results. In: J. Hall (ed.) *States in History*. Oxford: Basil Blackwell, pp. 109-136.

Mauss M. 1953-4. La Nation. *L'Année Sociologique*. Série 3, pp. 7-68.

Mommsen W. 1974. Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920 (2a. ed.). Tübingen: Mohr.

Oliven R.G. 2001. De Olho no Dinheiro nos Estados Unidos. *Estudos Históricos* 27: 206-235.

Peirano MGS. 1982. Reflexões sobre a Cidadania no Brasil. *Série Antropologia*. Brasília: Universidade de Brasília.

Peirano MGS. 1986. "Sem Lenço, Sem Documento". Reflexões sobre Cidadania no Brasil.

Sociedade e Estado 1(1): 49-63.

- Peirano MGS. 1992. *Uma Antropologia no Plural. Três Experiências Contemporâneas*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Peirano MGS. 1995. *A Favor da Etnografia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Peirano MGS. 2001. Prefácio. In M. Peirano (org.) *O Dito e o Feito. Ensaio de Antropologia dos Rituais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Peirce C. 1955. *Philosophical Writings of Peirce*. Selected and Edited with an Introduction by Justus Buchler. New York: Dover Publications.
- Poggi G. 1978. *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford University Press.
- Poovey M. 1998. *A History of the Modern Fact. Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Reis EP. 1998. *Processos e Escolhas. Estudos de Sociologia Política*. Rio de Janeiro: Contra Capa.
- Santos WG dos. 1979. *Justiça e Cidadania*. São Paulo: Campus.
- Saramago J. 1997. *Todos os Nomes: Romance*. Lisboa: Caminho.
- Schwartzman S. 1975. *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: Difel.
- Scott CS, Tehranian J, Mathias J. 2002. The Production of Legal Identities Proper to States: the Case of the Permanent Family Surname. *Comparative Studies in Society and History* 44(1): 4-44.
- Silva CT. 2001. As Falas dos Antigos: Narração e Identidade entre os Tapuios de Goiás. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. (A sair em 2002 como *Borges, Belino e Bento: A Fala Ritual entre os Tapuios de Goiás*, Editora Annablume.)
- Silverstein M. 1977. Language as Part of Culture. In S. Tax & L. G. Freeman (eds.) *Horizons of Anthropology* (2a. ed.). Chicago: Aldine Publishing Company, pp. 119-131.
- Tambiah SJ. 1985. A Performative Approach to Ritual. *Culture, Thought, and Social Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Tambiah SJ. 1996. *Leveling Crowds. Ethnonationalist Conflicts and Collective Violence in South Asia*. Berkeley: University of California Press.
- Tilly C, ed. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton:

Princeton University Press.

Torpey JC. 2000. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship, and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wakin D. 2001. National I.D. Cards: One Size Fits All. *The New York Times*, 7 de outubro.

SÉRIE ANTROPOLOGIA
Últimos títulos publicados

303. RAMOS, Alcida Rita. The Predicament of Brazil's Pluralism. 2001.
304. CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís R. Direitos Republicanos, Identidades Coletivas e Esfera Pública no Brasil e no Quebec. 2001.
305. PEIRANO, Mariza G.S. Rituais como Estratégia Analítica e Abordagem Etnográfica. (Rituals as Analytical Strategy and Ethnographic Approach). 2001.
306. TEIXEIRA, Carla Costa. "Muitas vezes não há esta relação, é preciso enfatizar": o político, o cidadão e o eleitor. 2001.
307. TEIXEIRA, Carla Costa. Os Usos da Indisciplina: decoro e estratégias parlamentares. 2001.
308. IZQUIERDO, Santiago Villaveces. Por que Erradicamos? Entre Bastiones de Poder, Cultura y Narcotráfico. 2001.
309. ARVELO-JIMENEZ, Nelly. Movimientos Etnopolíticos Contemporáneos y sus Raíces Organizacionales en el Sistema de Interdependencia Regional del Orinoco. 2001.
310. DIAS, Eurípedes da Cunha. Arqueologia dos Movimentos Sociais. 2001.
311. CARVALHO, José Jorge. Perspectivas de las Culturas Afroamericanas en el Desarrollo de Iberoamérica. 2002.
312. PEIRANO, Mariza G.S. "This horrible time of papers": documents and national values. 2002.

A lista completa dos títulos publicados pela Série Antropologia pode ser solicitada pelos interessados à Secretaria do:

Departamento de Antropologia
Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Brasília
70910-900 – Brasília, DF

Fone: (061) 348-2368
Fone/Fax: (061) 273-3264/307-3006
E-mail: dan@unb.br