

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 – ETNOGRAFIA COMO EVIDÊNCIA: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS DO USO DE ESTUDOS ETNOGRÁFICOS PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS
Autores(as)	Isabele Villwock Bachtold Rut Rosenthal Robert
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo7

Título do livro	POLÍTICAS PÚBLICAS E USOS DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS, CONTEXTOS E PRÁTICAS
Organizadores(as)	Natália Massaco Koga Pedro Lucas de Moura Palotti Janine Mello Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-032-5
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ETNOGRAFIA COMO EVIDÊNCIA: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS DO USO DE ESTUDOS ETNOGRÁFICOS PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

Isabele Villwock Bachtold¹
Rut Rosenthal Robert²

1 INTRODUÇÃO

Como parte do rol de metodologias qualitativas, a pesquisa etnográfica ainda é pouco utilizada no campo da análise de políticas públicas (Pacheco-Vega, 2020). A obtenção de dados a partir de pesquisas quantitativas é comumente preferível, entre os gestores públicos, aos dados obtidos por meio de pesquisas qualitativas, nem sempre quantificáveis e fáceis de interpretar. Segundo Pires (2010), os métodos qualitativos possibilitam a compreensão do funcionamento de projetos e programas por meio da apreensão de processos cotidianos, atividades organizacionais e comportamentais, além das narrativas e práticas de seus agentes e do público aos quais são direcionados. Nesse sentido, os métodos qualitativos podem ser vistos não só como meio para auxiliar a tomada de decisão, mas também como forma crítica de compreender ações e comportamentos que influenciam o cotidiano operacional dos atores públicos.

Nos últimos anos, tem sido crescente, entre gestores e técnicos do governo federal, a busca por informações e pesquisas contextualizadas, *in loco*, que reflitam as complexidades, os múltiplos interesses, as perspectivas e os desafios da implementação de políticas públicas junto a cidadãos, usuários e trabalhadores da ponta. Entender como as políticas são compreendidas, apropriadas e reproduzidas por seus beneficiários e atores locais nos processos de implementação é fator relevante para a construção e readequação das políticas públicas (Pires, 2019).

Segundo Howlett e Mukherjee (2018), entre os métodos qualitativos existentes, a etnografia é o que melhor proporciona *insights* sobre o comportamento de grupos e indivíduos, os quais podem ser utilizados como informações relevantes no processo de desenho de políticas. A utilização de etnografia como método

1. Analista de políticas sociais no Ministério da Cidadania.

2. Indigenista na Fundação Nacional do Índio (Funai).

para análise e avaliação de políticas públicas³ é solicitada quando há a necessidade de compreender mais profundamente determinado problema social ou, ainda, como uma política incide sobre um dado público-alvo ou localidade específica (Pacheco-Vega, 2020), visto que a etnografia permite assimilar fatores subjetivos, sociais e simbólicos que, muitas vezes, não são apreendidos por meio de outros métodos de pesquisas.

Ainda que etnografias tenham sido utilizadas em estudos organizacionais desde os anos 1980 (Wright, 2004), foi a partir dos anos 2000 que esses estudos se tornaram mais disseminados no campo das políticas públicas (Pacheco-Vega, 2020). Tanto no Brasil quanto no mundo, o método etnográfico é utilizado para analisar a implementação de ampla gama de políticas, entre elas as políticas sociais de educação (Oliveira, 2013; Jardim, 2013; Mattos, 2011), saúde (Fleischer, 2017; Caprara e Landim, 2008; Maluf e Andrade, 2017; Castellano, 2019), assistência social (Pereira, 2013), segurança pública e defesa do Estado (Leirner, 1997), além de políticas que visem ao desenvolvimento urbano e projetos de infraestrutura (Freire e Souza, 2010).

Apesar disso, embora crescente o debate sobre o uso de etnografias como evidência na literatura referente à avaliação de políticas públicas (Marston e Watts, 2003; Stevens, 2011; Dubois, 2015; Mosse, 2006; Rhodes, 2014), no Brasil, a intersecção entre as duas áreas é ainda incipiente. Ainda que algumas autoras tenham chamado atenção para a importância em reconhecer dados etnográficos como evidências que podem embasar políticas públicas (Minayo, 1991; Gussi e Oliveira, 2016), esta discussão está principalmente relacionada ao campo específico das políticas públicas baseadas em evidências (PBBEs). A aplicação de etnografias para informar políticas públicas em geral e, nesse sentido, serem tratadas como evidência, ainda requer, muitas vezes, o reconhecimento do dado etnográfico como válido e passível de ser reproduzido quando aplicado em outros contextos socioculturais correlatos.

1.1 Considerações metodológicas

Abordar o setor público por meio de uma ótica interna não é tarefa fácil. Como servidoras públicas, ao mesmo tempo em que realizamos nossos trabalhos cotidianos nas instituições, também fazemos parte delas, ou seja, somos suas representantes. Essa representação institucional se dá tanto quando participamos de reuniões com

3. Ainda que o estudo de caso analisado seja uma pesquisa de avaliação de políticas públicas (*policy evaluation*), o debate sobre o uso de etnografias como evidência trazido neste capítulo não se pretende esgotar nessa etapa do ciclo de políticas públicas. Assim sendo, o termo "avaliação de políticas públicas" (*policy evaluation*) será empregado para se referir especificamente à pesquisa etnográfica discutida e/ou à etapa específica de avaliação da execução e implementação de uma política. O termo "análise de políticas públicas" (*policy analysis*) será mantido em sentido amplo, nas hipóteses em que a discussão se referir ao processo geral de políticas públicas, envolvendo outras etapas que não apenas a avaliação.

outros órgãos quanto quando interagimos com a sociedade civil, por meio de suas organizações e contato individualizado com os cidadãos (Robert, 2020). Feita essa consideração, é importante frisar que, como pesquisadoras, nos preocupamos com a produção de dados científicos, os quais tratam tanto de questões teóricas quanto empíricas, na busca do conhecimento dos processos sociais inerentes ao campo estudado.

Com o objetivo de analisar o processo de produção de evidências etnográficas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por meio da pesquisa intitulada *Estudos etnográficos do Programa Bolsa Família entre os povos indígenas*, este capítulo lança mão de três estratégias metodológicas: i) levantamento documental, que engloba não só a referida pesquisa, mas também a análise de documentos institucionais que se referem ao objeto em estudo; ii) realização de entrevistas semiestruturadas com atores que participaram do *processo* analisado neste capítulo; e iii) autoetnografia,⁴ abordagem de pesquisa que busca descrever e sistematizar, de forma analítica, a experiência pessoal, para a compreensão da experiência cultural (Maso, 2001).

Para o levantamento documental, foram considerados os relatórios elaborados pelos antropólogos durante a pesquisa e os relatórios finais publicados pelo MDS (Brasil, 2015; 2016); além de notas, *e-mails*, relatórios e demais registros documentais. Ademais, foram realizadas cinco entrevistas com gestores e técnicos que faziam parte do quadro de quatro secretarias do MDS, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc); a Secretaria Nacional de Superação da Extrema Pobreza (Sesep) e a Secretaria Executiva (SE), à época da pesquisa e da Funai, sendo duas delas concedidas em função da pesquisa para a dissertação de uma das autoras (Robert, 2020).

Não obstante, com vistas a apresentar a moldura contextual que permeou a elaboração dos *Estudos etnográficos do Programa Bolsa Família entre os povos indígenas*, bem como a elaboração das respostas institucionais aos achados da pesquisa e a validação dos resultados como evidências para os gestores, as autoras deste capítulo entenderam que não bastaria analisar documentos e realizar entrevistas com os atores que participaram do processo. Era importante também considerar

4. A autoetnografia é uma abordagem de pesquisa que busca descrever e sistematizar, de forma analítica, a experiência pessoal, para a compreensão da experiência cultural. Enquanto se consolida como método científico para a análise de políticas públicas, alguns pesquisadores que utilizaram essa abordagem afirmam que a autoetnografia é tanto o processo quanto o produto da pesquisa (Ellis, Adams e Bochner, 2011). Assim, o pesquisador que se intitula *autoetnógrafo* usa técnicas tanto da autobiografia quanto da etnografia no estudo das práticas relacionais de determinada cultura, seus valores e crenças, por meio da observação participante, na qual o pesquisador divide sua experiência entre as perspectivas nativas (*insiders*) e externas (*outsiders*).

a experiência vivenciada por elas como servidoras federais,⁵ tanto no momento da realização da pesquisa quanto após a chegada de seus resultados. Assim, as memórias institucionais trazidas aqui buscam complementar as informações oficiais sobre a questão, retiradas de documentos e demais materiais escritos, por meio de narrativas que preenchem e elucidam os fatos abordados, produzindo uma meta-análise acerca do processo de produção e interpretação dos resultados apresentados pelos *Estudos etnográficos*.

1.2 Arcabouço teórico e estrutura do estudo

A fim de compreender quais fatores permitiram a demanda por estudos etnográficos, com a finalidade de obter dados sobre o efeito do Programa Bolsa Família (PBF) entre indígenas, bem como os fatores que dificultaram o uso de dados etnográficos como evidência para elaboração de respostas institucionais aos problemas apresentados pela pesquisa, utilizar-se-á a *moldura contextual* proposta por Pinheiro (2020). De acordo com o autor, nem sempre o uso das evidências obedece a critérios racionais de eficiência, eficácia e efetividade, podendo ser instrumento de poder político, defesa de posições ideológicas e manutenção do *status* de certas carreiras e cargos públicos. É, portanto, necessário que se entenda o uso das evidências a partir de um modelo geral de estrutura da ação dos *policymakers*, que considere a perspectiva dos agentes que fazem uso dessas evidências, seus acervos de crenças, valores, habilidades, além de seus propósitos e meios para atingir seus fins.

Segundo Pinheiro (2020), pode-se compreender a estrutura da ação pública por meio de uma *moldura contextual*, a qual se refere ao “estado das coisas experienciados e vividos pelos *policymakers*” (p. 23). Sobre a moldura contextual, o autor propõe que ela seja composta por três tipos de fatores: i) políticos, que levam em conta a temporalidade da política e suas disputas de poder, além dos compromissos ideológicos assumidos perante uma sociedade democrática; ii) epistemológicos, os quais trazem à tona as incertezas inerentes ao campo do conhecimento social, ao tempo em que evidenciam a necessidade de avaliação e reflexão sobre as políticas; e iii) normativos, institucionais e organizacionais, que apontam como a forma de organização das instituições, suas atribuições e competências influenciam as possibilidades e os rumos da ação pública.

A partir do modelo teórico proposto por Pinheiro (2020), a análise que se pretende realizar neste capítulo engloba, principalmente, dois momentos da ação pública referentes à realização dos estudos etnográficos: i) um *ex-ante*, o qual se propõe refletir sobre como se deu a escolha do método, o que se pretendia obter com

5. Isabele Villwock Bachtold é analista técnica de políticas públicas no Ministério da Cidadania (ex-Ministério do Desenvolvimento Social) desde 2013, mestre em antropologia pela Universidade de Brasília (UnB) e em estudos do desenvolvimento pela Universidade de Sussex. Rut Rosenthal Robert é indigenista especializada na Funai desde 2010 e mestre em desenvolvimento e governança pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

esta pesquisa, quais informações que deveriam ser levantadas para o entendimento de como a política afetava os povos indígenas em estudo e como o conhecimento das especificidades dessas populações, narradas em peças monográficas de cunho etnográfico, poderiam contribuir para a proposição de ações que visassem à resolução dos problemas apresentados em cada comunidade estudada; e ii) outro *ex-post*, em que se propõe debruçar sobre como o MDS recepcionou os dados apresentados, a dificuldade da gestão pública em traduzir os dados etnográficos em linguagem próxima à utilizada pelos gestores públicos para a avaliação de políticas, dada a sua natureza descritiva e subjetiva, e ainda as questões políticas que envolviam a imagem do programa perante a sociedade e os gestores das demais políticas públicas.

Para tal, este estudo está estruturado em quatro seções. Além desta introdução, na seção 2, apresentamos as discussões sobre o que é etnografia e um breve histórico a respeito da relação entre etnografia e políticas públicas, com vistas a introduzir parte da literatura sobre o uso de etnografias pelo Estado. Ainda que esse histórico não esteja enquadrado na discussão sobre PPBEs, buscamos argumentar que o uso de etnografias como evidência para atores estatais não é recente e faz parte do desenvolvimento da antropologia como disciplina e da etnografia como método. Na seção 3, será apresentada a moldura contextual dos dois momentos antes mencionados, *ex-post* e *ex-ante*, com foco nos contextos político e institucional/organizacional que influenciaram a demanda pela pesquisa e o período de recepção e interpretação dos dados etnográficos. Por fim, na seção 4, apresentaremos os fatores epistemológicos que envolveram a análise dos dados etnográficos, enquanto propomos enquadrá-los como evidências de caráter complexo, que necessitam ser devidamente traduzidas para o seu efetivo uso de informar e aprimorar as políticas públicas.

2 SOBRE A ETNOGRAFIA

A resposta à pergunta *o que é etnografia* está longe de ser consensual. De modo simples, a etnografia pode ser entendida como um método de pesquisa que envolve o estudo de determinada cultura, seus valores e suas crenças, por meio do exercício da observação continuada e descrição detalhada do modo de vida nativo. No senso comum, predomina a visão de que a etnografia presume o deslocamento a áreas distantes, o estudo de populações não ocidentais e a vivência em comunidades nativas por um longo período de tempo. Esta visão não é apenas embasada em sua origem etimológica,⁶ mas também na própria gênese do método e do campo da antropologia, que se consolidou em resposta às demandas de estados coloniais por entender e colonizar *o outro* que habitava os territórios além-mar (Dubois, 2015).

Como método, a etnografia é composta de “técnicas e de procedimentos de coletas de dados associados a uma prática do trabalho de campo a partir de uma

6. A palavra *etnografia* vem do grego, *ethno* – nação, povo; e *graphein* – escrever.

convivência mais ou menos prolongada do(a) pesquisador(a) junto ao grupo social a ser estudado” (Rocha e Eckert, 2008, p. 1). No entanto, limitar a etnografia a um único método, como a observação participante, por exemplo, seria reducionismo de nossa parte. A definição de etnografia se complexifica concomitantemente e em resposta ao desenvolvimento da antropologia, disciplina que tem como categoria fundante a alteridade (Rodrigues, 2017). Se, em seus primórdios, a antropologia era restrita ao estudo de populações indígenas e comunidades consideradas *exóticas* – o *outro*, em contraposição ao *nós*, o conhecido –, é a partir de meados do século XX que a disciplina se volta, também, para o estudo das sociedades ocidentais. Por meio do conhecimento de diferentes visões de mundo, modos de vida, meios de classificação e organização social, crenças, símbolos, o antropólogo passa a questionar as categorias e os pressupostos de nossa própria sociedade. Portanto, é este *estranhamento* (Peirano, 2014), *tornar o familiar em estranho* (Velho, 1978; Dixon-Woods, 2003), que caracterizaria a análise etnográfica.

Nesse sentido, a etnografia pode ser entendida como um conjunto de princípios teóricos, métodos e relatos narrativos, que têm como característica a descrição densa, a análise contextual detalhada e o questionamento de práticas e visões de mundo tidas como naturais (Savage, 2006). Por meio da observação e descrição, os etnógrafos exercem duplo empreendimento: a partir da ótica dos *insiders* (membros de determinado grupo), procura-se entender as razões nativas por trás das ações desempenhadas; e pela ótica dos *outsiders* (os que não pertencem a este grupo), busca-se entender o juízo que se faz das ações e explicações dos nativos sob outro referencial cultural (Maso, 2001). É, de certa forma, um esforço de tradução (Faulhaber, 2008), de mediação entre o *eu* e o *outro*, de tornar conhecido o desconhecido e vice-versa – mesmo que tomemos por *nativos* os diversos mundos que compõem nossa própria sociedade.

2.1 Etnografia e políticas públicas: um breve histórico

Com vistas a apresentar alguns dos marcos que influenciaram o debate sobre o uso de etnografias como evidência para políticas públicas, trazemos um breve histórico da relação entre pesquisa etnográfica e Estado. Ainda que este debate esteja longe de se esgotar em poucos parágrafos, essa contextualização visa complexificar não apenas a noção corrente de que o uso de evidências etnográficas é uma inovação na administração pública, mas também a ideia de que políticas públicas não são, *a priori*, o objeto de análises etnográficas. Conforme pretendemos argumentar, Estado, etnografia, antropologia e políticas públicas estão muito mais imbricados do que se depreende o senso comum.

No início do século XX, o papel dos etnógrafos junto a Estados e governos nacionais se dava no sentido de compreender povos e comunidades existentes em seus territórios para, de alguma forma, auxiliar no processo de adequação e submissão

desses povos às regras e leis nacionais (Dubois, 2015). Na Inglaterra dos anos 1920, etnógrafos eram empregados pelo Império Britânico em territórios colonizados, cumprindo, assim, um papel consultivo e colaborativo para a empreitada colonialista (Dubois, 2015; Bennet, 1996). Buscava-se obter conhecimento sobre populações ditas *primitivas*, que estariam fadadas à extinção, conforme fossem *incorporadas* à sociedade ocidental. Nos Estados Unidos, os estudos de comunidade (ECs) estiveram em voga entre 1920 e 1950, período em que etnografias passaram a ser utilizadas para analisar o impacto socioeconômico de políticas sociais do *New Deal*, em comunidades rurais que faziam parte de programas de desenvolvimento (Bennet, 1996).

Os ECs realizados nos Estados Unidos (1920-1950) tiveram papel fundamental na institucionalização das ciências sociais no Brasil nos anos 1940 e 1950 (Maio e Oliveira, 2010), refletindo o cenário global da disciplina. No caso brasileiro, entre as décadas de 1940 e 1960, realizou-se uma série de estudos etnográficos, denominados à época de ECs, com a intenção de se conhecer o povo brasileiro por meio de *retratos* de diferentes comunidades e regiões, os quais, juntos, deveriam nos dar uma ideia de como era organizada a sociedade brasileira. Nas palavras de Nogueira (2018, p. 130), em discurso na I Reunião Brasileira de Antropologia, em 1953,

os estudos de comunidades oferecerão ao administrador, ao político, ao homem de gabinete, aos habitantes das capitais e das grandes cidades, um quadro realista da vida dos pequenos e rústicos aglomerados do interior e da população rural, mostrando o seu lado dramático e humano, seus problemas e suas dificuldades, suas condições reais e suas aspirações, seus recursos e sua experiência. Em outras palavras, à medida que se multiplicarem, em que se divulgarem seus resultados e se obtiver, através de sua síntese, uma visão panorâmica mais adequada da realidade nacional, os estudos de comunidades poderão contribuir para concentrarem os recursos disponíveis na solução de problemas que afetam as populações.

Segundo Nogueira (2018),⁷ os estudos de comunidades se referem a estudos de um grupo local, de base territorial, integrado em uma estrutura social complexa, que é tomado como amostra para o conhecimento de determinadas situações ou problemas. Os ECs, no Brasil, também receberam o incentivo da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), que, entre 1951 e 1952, patrocinou uma série de pesquisas sobre as relações raciais no Brasil (Maio, 1999). Essa pesquisa possibilitou o surgimento de *novas leituras* acerca da sociedade brasileira, destacando a existência de complexa rede de relações sociais

7. Na década de 1950, esses *estudos de comunidades* ainda não recebiam o nome de *estudos etnográficos*, mas sim de *estudos monográficos*, pois o seu resultado era uma monografia, em forma de livro, cuja metodologia abarcava tanto a observação participante quanto a realização de entrevistas. Entre esses estudos, podemos destacar a obra de autores como Oracy Nogueira, Emilio Willems, Charles Wagley, Antônio Cândido, entre outros.

que organizam dada comunidade delimitada, cuja análise engloba aspectos sociais, regionais, ambientais e raciais (Maio, 1999).

Apesar disso, na década de 1960, o Estado começa a ser retratado de modo crítico nas etnografias, em um contexto de crescente questionamento acadêmico e político das práticas governamentais com resquícios coloniais. A investigação dos impactos de ações estatais em sociedades nativas, indígenas e rurais, e dos fatores de desestabilização e dominação decorrente dessas ações se tornam, então, foco das etnografias nesse período (Spiess, 2016; Dubois, 2015). Ao mesmo tempo, a consolidação do campo da cooperação internacional e da indústria do desenvolvimento fomentaram projetos de pesquisa, como o referido projeto da UNESCO, sobre o impacto de intervenções em populações tradicionais em países do *terceiro mundo* (Souza Lima e Castro, 2015). Até esse momento, no entanto, os estudos etnográficos restringiam-se, *a priori*, à pesquisa e descrição de populações não ocidentais, isoladas, ou aos efeitos disruptivos do Estado em realidades consideradas *exóticas*.

No caso brasileiro, não foi diferente a consolidação da antropologia como campo disciplinar. Isso ocorreu em meio ao fortalecimento do regime militar, cujos projetos desenvolvimentistas atingiam violentamente os territórios de populações indígenas e camponesas (Machado, Motta e Facchini, 2018; Spiess, 2016). Segundo Leirner (2013), a “situação colonial de lá correspondia à situação nacional daqui”, e muitas das etnografias realizadas nesse período tinham como objeto de análise as frentes de expansão territorial e as consequências avassaladoras dos projetos estatais em populações indígenas e tradicionais. Não obstante, as consequências do êxodo rural e o crescimento desordenado trazia à tona discussões sobre favelas, migração, trabalho assalariado; começam a surgir etnografias realizadas na cidade de grupos considerados *marginais* e *minoritários* (Bevilaqua e Leirner, 2000).

Seja no contexto brasileiro, seja no global, etnógrafos e antropólogos tenderam a trabalhar com políticas sociais, partindo da análise do ponto de vista nativo, observando “a percepção, o uso e os mecanismos de defesa com que os setores de classes populares encaram os serviços do Estado” (Souza Lima e Macedo, 2015, p. 29). Até então, as etnografias eram, em grande parte, permeadas por uma tensão inerente entre o Estado e os *nativos* (Leirner, 2013), sendo estes não mais apenas as comunidades indígenas e tradicionais, mas também o *pobre*, o *dominado*, o *subalterno*, o *conquistado* (*op. cit.*). A partir das décadas de 1980 e 1990 e com o avanço dos debates pós-coloniais e do pensamento crítico sobre Estado e poder,⁸ o Estado passa a ser visto como “parte nativa a ser explicada” (Leirner, 2013, p. 74) e os pesquisadores etnógrafos passam também a se voltar para os *que estão acima*⁹ –

8. Souza Lima e Macedo (2015) apontam alguns fatores que tiveram importância decisiva para essa mudança: a disseminação das obras de Michel Foucault e de Pierre Bourdieu; a crítica pós-moderna e pós-colonial; a crítica feminista; os estudos sobre nacionalismos, desenvolvimento, subalternidade, globalização e transnacionalismo, entre outros.

9. Uma das obras precursoras é o texto *Up the anthropologist: perspectives gained from studying up*, de Nader (1972).

ou seja, para o estudo não apenas dos efeitos da ação estatal sobre a população e os grupos específicos, mas a partir da perspectiva das instituições, dos processos e dos atores que compõem a burocracia estatal e a formulação de políticas públicas.¹⁰

Nas últimas décadas, a relação entre Estado, políticas públicas, etnografia e antropologia tem se tornado cada vez mais imbricada, seja pela crescente demanda por estudos etnográficos que avaliem a implementação de políticas públicas, seja pelo interesse dos etnógrafos em trazer o Estado para dentro de suas análises. A presença de antropólogos na esfera pública se intensificou a partir da Constituição de 1988 (CF/1988).¹¹ Os antropólogos passaram a se dedicar à promoção e à defesa dos direitos de populações indígenas e tradicionais, tanto de dentro do Estado, da academia ou em organizações da sociedade civil (Machado, Motta e Facchini, 2018). A produção de dados etnográficos como evidências é uma proposta que vem sendo solidificada ao longo dos anos, juntamente com a atuação de antropólogos na esfera pública, que contribuem na elaboração de laudos antropológicos e demais peças que compõem e instruem os processos administrativos ou judiciais, em especial no campo de atuação junto aos povos e às comunidades tradicionais.

Nesse contexto, cumpre destacar que, por parte de atores estatais, a demanda por estudos etnográficos está, em sua maioria, vinculada às questões afetas a grupos indígenas e populações tradicionais, principalmente para a confecção de laudos e perícias antropológicas para a demarcação de terras (Helm, 2011), ou para o embasamento de decisões judiciais (Rego, 2007) envolvendo povos indígenas.¹² Em geral, tanto as pesquisas etnográficas sobre a implementação de políticas públicas *in loco* quanto as realizadas nas instituições governamentais são conduzidas por pesquisadores autônomos, servidores e consultores contratados por instituições públicas que utilizam esses profissionais na sua esfera de atuação, como a Funai e o Ministério Público Federal (MPF). Porém, ainda há aquelas que são realizadas, independentemente, por estudantes de mestrado ou doutorado, ou por grupos de pesquisa financiados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq),¹³ a fim de compreender determinado problema social,

10. No campo da antropologia, podem-se destacar duas tendências em resposta a essas demandas: i) o fortalecimento da antropologia aplicada, que busca atender a questões específicas de governos e instituições financiadoras, de modo a prover informações aos formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão; e ii) o surgimento do campo da antropologia da política, ou antropologia do Estado, que questiona as próprias premissas, símbolos, relações de poder e discursos das políticas públicas e do fazer estatal.

11. A colaboração de antropólogos foi notável na elaboração da CF/1988. Segundo Helm (2011, p. 3), “durante os trabalhos realizados na Assembleia Nacional Constituinte, ocorreu uma aproximação mais forte entre antropólogos, juristas e povos indígenas. Foram elaboradas as propostas, contendo os termos adequados, para que os parlamentares pudessem redigir o capítulo que foi incorporado à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”.

12. No âmbito do direito à convivência familiar e comunitária, está previsto no inciso III, do art. 28 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que é necessária a intervenção do órgão indigenista em ações de destituição do poder familiar de crianças indígenas, e de antropólogos, que deverão integrar a equipe multidisciplinar que avaliará o caso.

13. Uma exceção é a etnografia realizada no Ipea entre 2013 e 2015 (Teixeira e Lobo, 2018).

circunscrito a uma comunidade ou região pré-estabelecida, em um dado período de tempo.

Ainda que a Funai e o MPF realizem, com certa constância, a contratação de antropólogos, a utilização do método etnográfico pela administração pública, para a análise e avaliação de políticas públicas, não é algo usual em outros campos de atuação das políticas setoriais. Assim, a inovação do estudo proposto pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi/MDS) para compreender como o PBF estava sendo vivenciado pelos povos indígenas foi, justamente, trazer o método etnográfico como instrumento para a realização de uma avaliação que pretendia esclarecer diversos aspectos da vida social de dada população, em seu processo de acessibilidade aos serviços e às entregas previstos pela política de transferência de renda condicionada.

Segundo Cairney (2016), é possível definir evidência como um fato [social] baseado em informações.¹⁴ Nesse sentido, no contexto das políticas públicas, as evidências produzidas por meio de métodos científicos trazem à tona informações sobre determinado contexto ou realidade social que se pretende analisar, o que implica, necessariamente, que haja meios de *traduzir* as informações obtidas, para que elas possam ser utilizadas, de alguma forma, pelos *policymakers*, seja para solucionar problemas que comprometem a eficácia da política, seja para chamar a atenção para um dado problema social. Ademais, os dados etnográficos permitem acessar outros aspectos não conhecidos ou não previstos do problema público, os quais podem ser observados no processo de avaliação de políticas (Vedung, 2013), enfatizando sua complexidade e multidimensionalidade.

O diferencial trazido pelos *Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre os povos indígenas* (Brasil, 2015) é o fato de que essa foi uma das primeiras pesquisas etnográficas financiadas e demandadas pelo Estado, com o objetivo de avaliar uma política social em nível nacional. No caso, o então MDS coordenou a realização dos estudos etnográficos em sete terras indígenas, com vistas a entender os efeitos do PBF sobre esse público. A escolha das localidades foi feita de forma que elas pudessem dar um quadro de como a situação do acesso ao PBF pelos povos indígenas ocorria em diferentes regiões do país, buscando fazer uma *amostragem* dessa realidade, por meio de dados etnográficos.

14. "Evidence is assertion backed by information" (Cairney, 2016, p. 4).

3 A PESQUISA ESTUDOS ETNOGRÁFICOS SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ENTRE OS POVOS INDÍGENAS: ENTRE A DEMANDA POR EVIDÊNCIAS E A DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os *Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre os povos indígenas* formaram a pesquisa que integrou o Projeto 914BRZ3002, estabelecido pela UNESCO, em parceria com o MDS, sob o acompanhamento da Sagi. Na prática, foi a Sagi/MDS quem elaborou, junto com a Funai, todo o desenho da consultoria da pesquisa, que consistiu na contratação de sete antropólogos, com o objetivo de realizarem estudos etnográficos em sete localidades pré-selecionadas, que pretendiam dar uma *amostragem* da realidade do acesso dos povos indígenas ao PBF no Brasil. O período do trabalho de campo dos antropólogos junto às famílias e lideranças indígenas das terras indígenas (TIs) selecionadas teve duração mínima de oitenta dias, ocorrendo, em sua maioria, entre setembro de 2013 e janeiro de 2014. Um oitavo pesquisador ficou responsável pela sistematização dos dados de todas as TIs e confecção do relatório final da pesquisa (Brasil, 2019). As TIs escolhidas para a realização da pesquisa foram:

- TI Jaraguá (SP), das etnias Guarani-Mbya e Guarani-Ñandeva;
- TI Parabubure (MT), da etnia Xavante;
- TI Porquinhos (MA), da etnia Canela-Apanyekra;
- TI Dourados (MS), das etnias Guarani-Kaiowá, Guarani-Ñandeva e Terena;
- TI Takuaraty/Yvykuarusu (MS), da etnia Guarani-Kaiowá;
- TI Barra Velha (BA), da etnia Pataxó; e
- TI Alto Rio Negro (AM), das etnias Arapaso, Baniwa, Bará, Barasana, Baré, Desana, Hupd'äh, Karapaná, Koripako, Kotiria, Kubeo, Maku-na, Mirity-tapuya, Pira-tapuya, Siriano, Tariana, Tukano, Tuyuka, Warekena, Yuhup'deh.

A lógica da escolha das localidades se baseou na representatividade que essas comunidades possuíam no universo dos povos indígenas brasileiros. Segundo uma entrevistada, as localidades escolhidas buscavam representar diferentes realidades vivenciadas pelos povos indígenas do país, como: localização em região de fronteira, inserção em meio urbano, existência de conflitos territoriais e disputas de terra, problemas de segurança alimentar e nutricional, confluência de diversas etnias em uma mesma localidade, além de buscar alcançar as nuances existentes entre as cinco regiões do país.

Para que os estudos etnográficos pudessem trazer dados que possibilitassem a comparação entre os relatórios a serem produzidos, a Sagi/MDS elaborou um

Roteiro Básico Comum¹⁵ (RBC), o qual deveria ser seguido pelos antropólogos contratados para a realização da pesquisa. O direcionamento proposto por esse roteiro buscava abarcar diferentes aspectos da vida social indígena, que iam desde as percepções e os significados atribuídos ao PBF pelas comunidades estudadas, possíveis efeitos sobre as atividades produtivas e a segurança alimentar, questões de gênero, modalidades de uso do recurso, percepção sobre as condicionalidades do PBF e seu acompanhamento, até questões estruturais e logísticas relacionadas diretamente à elegibilidade, ao recebimento e aos gastos do benefício (Robert, 2020).

Os contratos firmados com os antropólogos previam quatro etapas de pesquisa. Ao fim de cada uma delas, um relatório deveria ser apresentado: o primeiro, sobre a proposta de trabalho e metodologia; dois relatórios preliminares sobre o trabalho de campo, a serem produzidos enquanto os antropólogos ainda estavam nas TIs; e o último, um relatório analítico, com análise dos dados coletados, principais resultados e recomendações para a gestão, a ser apresentado em até três meses após o fim da pesquisa.

Conforme acordado com a Funai, os consultores e as lideranças indígenas das terras pesquisadas – e em atendimento à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) –, os resultados da pesquisa e as respostas às demandas dos indígenas deveriam ser apresentados *in loco* por meio de ações devolutivas. Concluída a pesquisa em 2014, seus resultados só vieram a público em 2016, por meio do *Relatório final dos estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas* (Brasil, 2016), compilado pelo antropólogo Ricardo Verdum, que apresenta um resumo dos principais aspectos tratados nos relatórios específicos, os quais estão, até hoje, sob sigilo. As ações devolutivas foram realizadas apenas quatro anos depois, em 2017 e 2018 (Brasil, 2019).

Antes de prosseguirmos com a análise dos períodos *ex-ante* e *ex-post* dos estudos etnográficos, cumpre uma ressalva. A opção por separar os fatores que compuseram a moldura contextual destes dois momentos entre fatores: i) político; ii) institucional/organizacional; e iii) epistemológico é uma tentativa de organizar as narrativas trazidas nas entrevistas e rememorada por nós. É inegável, no entanto, que os fatos e as percepções narradas se entrelaçam nessas categorias, muitas vezes, sobrepostas e indissociáveis.

15. O RBC era composto pelos seguintes temas: percepções e significados do PBF para os povos indígenas; atividades produtivas e comerciais locais; segurança alimentar; acessibilidade ao Sistema Único de Assistência Social (Suas); logística de pagamento/recebimento do benefício; utilização do benefício financeiro; Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único); condicionalidades; formas de relação dos indígenas com o poder público e a sociedade local; questões de gênero.

3.1 Análise *ex-ante*: a demanda por dados e a escolha do método

Problemas relativos à acessibilidade dos povos indígenas ao PBF foram sendo conhecidos pelo governo federal nos primeiros anos de implementação da política, os quais chegavam ao conhecimento dos gestores do programa, principalmente por meio dos canais de Ouvidoria do MDS e da Funai. Além dos meios típicos de contato com os cidadãos, a Funai também recebia relatos e documentos de suas unidades descentralizadas, os quais apontavam os desafios impostos aos indígenas em busca do acesso aos serviços e benefícios propostos pelo PBF (Robert, 2020). Esses relatos revelavam toda a sorte de problemas, que iam desde denúncias de retenção dos cartões dos beneficiários indígenas, problemas com o atendimento dos beneficiários nos equipamentos da assistência social, dificuldades para a realização do saque do benefício, entraves na obtenção de documentação de identificação civil, até questões decorrentes da falta de compreensão entre indígenas e prestadores de serviços, seja por questões linguísticas, seja pelo estranhamento advindo das *fricções interétnicas*.¹⁶

Essas questões preocupavam não só a Funai, que buscava atender as comunidades indígenas por meio da articulação com as secretarias e os setores responsáveis pela gestão do PBF – tanto em nível local quanto federal –, mas também os gestores federais do programa, ainda em fase de consolidação de sua imagem perante a sociedade brasileira. A ideia de conduzir estudos de caso sobre os efeitos do programa nas comunidades indígenas vinha sendo discutida desde 2012 em reuniões interinstitucionais, seguindo a vontade política dos gestores, à época, de entregar uma política social adequada aos públicos mais vulneráveis. No entanto, segundo relato de uma entrevistada, foi a partir do pedido da então ministra do Desenvolvimento Social, Teresa Campello, por dados que embasassem os relatos trazidos pela Funai nessas reuniões interinstitucionais, que a ideia de uma pesquisa qualitativa tomou força.

Foi então criado um grupo interno, composto por cinco secretarias finalísticas,¹⁷ sob a coordenação da SE. Este grupo teria a incumbência de propor o desenho de pesquisa, acompanhar seu desenvolvimento e apresentar seus resultados. Desde as primeiras conversas, reconhecia-se a necessidade de diálogo com a Funai, para apresentar a proposta da pesquisa e construir, em parceria, o desenho e o instrumento da consultoria. As reuniões técnicas bilaterais tiveram início em janeiro de 2013 para que, primeiramente, as pastas se conhecessem e entendessem suas limitações e áreas de atuação e, em seguida, definissem o método de pesquisa, as TIs a serem

16. O termo *fricção interétnica* é utilizado aqui para chamar a atenção à relação que se estabelece entre os povos indígenas, representados por seus membros individuais; e a sociedade nacional, representada tanto pelos agentes públicos quanto pelos demais cidadãos brasileiros. O conceito tem origem em Roberto Cardoso de Oliveira e traz em si noções de conflito e interesses antagonísticos em uma totalidade dialética, para esclarecer uma realidade específica: o contato entre grupos indígenas e a sociedade nacional (Peirano, 1997, p. 18).

17. Participaram desse grupo: Sagi, Senarc, SNAS, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (Sesan) e Sesep.

estudadas e as perguntas orientadoras. Uma vez lançado o edital de contratação dos consultores, Funai e MDS atuaram em conjunto para mediar a relação com as lideranças indígenas e viabilizar a inserção dos antropólogos em campo.

Ainda que a escolha pela etnografia não estivesse totalmente definida desde o princípio, o método etnográfico apareceu como alternativa evidente, considerando o tipo de dado que se pretendia obter e a população que seria pesquisada. Esta opção, incomum às pesquisas de avaliação realizadas pelo ministério, foi possível em meio a um contexto específico, que envolvia não apenas fatores políticos e institucionais, mas também a necessidade de um tipo de evidência que os métodos quantitativos e qualitativos, até então utilizados, não davam conta de trazer, conforme mencionaremos a seguir.

3.1.1 Fatores epistemológicos: desvendando o conhecimento adquirido no trabalho de campo

Desde a sua concepção, a pesquisa vinha sendo desenhada para que fosse compreendida a perspectiva das famílias indígenas pelo poder público, a partir da ótica nativa, em um esforço de se pensar em possíveis adequações das regras e dos procedimentos do programa para atender às especificidades dessas populações. Como mencionamos na seção anterior, por mais que o método etnográfico seja atualmente utilizado para uma ampla gama de temas na análise e avaliação de políticas públicas, o uso de etnografias permanece associado, no senso comum, ao estudo de comunidades indígenas e de populações tradicionais. A opção pela etnografia pareceu, então, como óbvia. Foi justamente o fator *indígena* que abriu portas à utilização do método etnográfico, o que provavelmente não teria acontecido se o objeto de estudo fosse populações urbanas ou mesmo populações rurais não indígenas.

Além disso, com vistas à compreensão de questões tão amplas, que abarcam vários aspectos da vida social do público indígena, havia o consenso de que não seria possível a utilização de métodos como *surveys*, formulários ou outros que pretendem realizar análises quantitativas, ou mesmo *quali-quantit*, métodos comumente utilizados para pesquisas de avaliação conduzidas pelo ministério. Como dito por uma servidora:

Quando falamos sobre PBF para PCT [povos e comunidades tradicionais], a ministra disse “Tá, mas cadê os dados. Para discutir isso com você eu preciso dos dados”. A gente sabia que uma pesquisa quantitativa não ia trazer a complexidade do que a gente precisava naquele momento. Saímos de lá com aquela missão e montamos um grupo no ministério. Fizemos uma conversa com a Sagi: nós temos esse problema, os dados que temos são muito influenciados pelas visitas de campo que a gente faz, pelo o que os indígenas e a comissão nos trazem, mas a gente precisa ter um dado científico para fazer essa discussão.

Os dados que tínhamos disponíveis não davam resposta sobre a implementação. A gente precisava entender quais eram os problemas de implementação junto a povos indígenas. Tinha uma série de denúncias, reclamações, “bolsa com índio não funciona”. Tinha esse mote: vamos gerar um diagnóstico sobre essa situação, juntar dados e avaliar o que a gente faz com essa informação. Do ponto de vista de motivação para geração de evidência, foi perfeito.

Para propor alterações no PBF, era necessário, antes, buscar evidências, trazer os *dados* solicitados pela ministra, uma vez que os relatos apresentados em ofícios, reuniões com a Funai e denúncias recebidas pela ouvidoria não eram suficientes para *comprovar* os problemas de implementação do programa que afetavam os indígenas. Era preciso ir a campo, ir *à ponta*,¹⁸ testemunhar *in loco* as dificuldades vivenciadas pelas comunidades, descrever os fatos com a autoridade de quem *esteve lá*, por meses.

Não obstante, se a etnografia foi uma opção preferível desde as primeiras conversas, desconfianças quanto ao método também estiveram sempre presentes. Com vistas a conter as supostas subjetividades dos pesquisadores, dar mais comparabilidade e confiabilidade aos dados, ou seja, tornar as evidências mais *científicas*, foi elaborado um roteiro de questões a ser seguido pelos antropólogos contratados pela pesquisa. O RBC¹⁹ pretendia possibilitar a identificação de diferenças e similitudes apresentadas por cada uma das comunidades estudadas, no que tange aos pontos nevrálgicos de implementação da política, de modo que fosse possível a realização de uma análise comparativa em profundidade e, por analogia, estender essa compreensão às demais comunidades indígenas do país com condições socioambientais e culturais similares. Assim, apesar dos estudos etnográficos serem estudos de caso, realizados junto a uma comunidade determinada, pretendia-se que eles pudessem elucidar outros contextos com condições socioculturais e geográficas análogas. Havia a expectativa, portanto, de que as evidências fossem sistematizadas, organizadas, para que o gestor pudesse *entender* os dados etnográficos. Como dito por um servidor, “o que eu esperava era uma sistematização dos problemas, das lacunas, que sabíamos que existia, com método, consistente, que poderia ser utilizada como referência, como evidência para subsidiar medidas que fossem tomadas”.

Nesse sentido, o RBC vai ao encontro daquilo que Nogueira (2018) chama atenção, ainda na década de 1950, a respeito da representatividade dos estudos de comunidade: a escolha de determinadas comunidades para serem estudadas pode

18. “O termo ‘ponta’ é comumente utilizado nos órgãos públicos, sediados em Brasília, para referir-se aos locais nos quais os programas, ações e políticas públicas são implementados” (Bachtold, 2017), ou seja, fora dos centros de decisão, nos municípios, nas periferias, áreas rurais, áreas onde a política pública é, de fato, implementada.

19. Como citado anteriormente, o RBC apresentava temas a serem abordados pelos pesquisadores a partir do método etnográfico que, apesar de previamente definidos, não indicavam quais categorias deveriam ser utilizadas para tratar cada uma das questões propostas. Assim, apesar da definição de eixos temáticos, a forma de abordagem era livre, tendo em comum unicamente o método etnográfico como premissa.

se dar pela necessidade de esclarecimento de determinado problema previamente delimitado. No caso em tela, era sabido que as comunidades indígenas apresentavam problemas no acesso ao PBF; não se sabia, no entanto, qual era a natureza desses problemas, se tinham origem em questões socioculturais ou na dificuldade do Estado em compreendê-las, e como fatores ambientais, sociais, territoriais e étnicos poderiam contribuir para possíveis falhas na implementação dessa política.

3.1.2 Fatores organizacionais e institucionais: cultura de avaliação de políticas públicas e formação de servidores

Existia, também, no ministério uma preocupação grande com PCTs, não só dentro do Bolsa. Tinha pessoas dentro do ministério com formação, *expertise* e prioridade para olhar para isso. Tinha essa conjunção: quem estava lá, a formação dessas pessoas, uma crença compartilhada no método, mas havia também um entendimento de que essa questão deveria ser tratada no âmbito institucional do ministério, que era um tema para o qual a gente precisava ter um olhar.

No que concerne aos fatores organizacionais e institucionais, dois pontos merecem atenção: o primeiro deles refere-se à existência de uma cultura de avaliação e monitoramento de políticas públicas no MDS, materializada na Sagi. A existência dessa secretaria desde 2004, especializada em *produção de evidências* para as políticas sociais no âmbito desse ministério, demonstrava haver uma preocupação institucional voltada à avaliação de seus programas e políticas, as quais estavam sob constante questionamento, tornando, assim, a realização de pesquisas parte da rotina desse ministério. Além da estrutura burocrática, contava-se com a *expertise* dos servidores, com diferentes tipos de formação, não apenas nos desenhos das pesquisas elaboradas pelo MDS, mas também para a captação de recursos, elaboração de editais, contratação de consultorias, entre outras atividades necessárias para a realização de pesquisas sociais de cunho nacional.

Outro fator que contribuiu para a escolha do método foi a existência de profissionais das ciências sociais – sociólogos, antropólogos e cientistas políticos – no corpo de servidores²⁰ do MDS, que possuíam familiaridade com o método etnográfico e entendiam que a compreensão dos efeitos do PBF junto aos povos indígenas iria requerer uma análise mais holística, que pudesse abarcar todos os fatores da vida indígena, desde aspectos de sua organização social e cultural, até questões relativas às *fricções interétnicas*, ou seja, relativas à interação entre agentes públicos e privados – membros das sociedades urbanas locais – e o público indígena.

Atuantes no processo de desenho da pesquisa, esses servidores eram os indicados pelas secretarias para participar do grupo de trabalho e, não raramente, atuar como *tradutores* dos relatórios etnográficos em formas mais resumidas e

20. Muitos desses servidores haviam chegado recentemente no ministério, quando da criação do cargo de analista técnico de políticas sociais (ATPS).

compreensíveis para seus superiores. A defesa da consulta prévia, da credibilidade dos resultados da pesquisa, da publicação dos relatórios, bem como da realização das devolutivas foi também creditada a esses atores, o que por vezes os levava a serem qualificados como *ativistas* por seus pares – um papel relativamente comum a antropólogos que atuam no Estado (Leirner, 2013).

3.1.3 Fatores políticos: erradicação da extrema pobreza e institucionalização da participação social²¹

Apesar do contexto institucional favorável, há a percepção entre as entrevistadas de que uma pesquisa etnográfica de grande porte, financiada e coordenada pelo governo federal, não seria possível no contexto político atual. Cumpre destacar, portanto, dois fatores que permeavam o cenário nacional e a atuação do MDS à época da elaboração dos *estudos etnográficos*. O primeiro deles reflete a prioridade concedida às políticas sociais para erradicação da extrema pobreza no primeiro mandato da presidente Dilma, enquanto o segundo concerne à institucionalização dos espaços de participação social no governo federal e ao fortalecimento da agenda de povos e comunidades tradicionais (PCTs).

O MDS ocupava, então, papel de destaque na coordenação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM),²² carro-chefe do primeiro governo da presidente Dilma Roussef. A expansão do PBF e a consolidação de políticas sociais e de inclusão produtiva permitiram a redução da pobreza em níveis sem precedentes no país. O lema *É o Estado chegando onde a pobreza está* traduzia o imperativo de *localizar os invisíveis* e trazer para a rede de proteção social os mais vulneráveis que, mesmo após a expansão do Bolsa Família, ainda não tinham sido registrados e incluídos nos serviços públicos (Bachtold, 2016). Para erradicar a extrema pobreza, considerada *residual*,²³ era imperativo elaborar estratégias específicas que atingissem o público mais vulnerável – entre os quais, PCTs, que possuíam taxas de pobreza, desnutrição e analfabetismo abaixo das médias nacionais.

Reconhecia-se, portanto, que, mesmo com orçamento extensivo e priorização das políticas sociais, os programas universais ainda não eram capazes de erradicar toda a pobreza. Era necessário um olhar mais específico para aqueles que compunham os

21. Apesar de serem tratados como povos e comunidades tradicionais na linguagem institucional, os povos indígenas têm resistência em se considerar como povos tradicionais, tendo em vista a questão da etnicidade. Sendo assim, o movimento indígena brasileiro usa a terminologia *povos indígenas* para se referir aos povos originários do Brasil.

22. Lançado em 2011, o BSM era composto de um conjunto de cerca de cem programas e ações voltados ao atendimento de um público específico, os *extremamente pobres*, ou seja, população que vivia com renda *per capita* mensal inferior a R\$ 77,00, à época. Sob a coordenação do MDS, o BSM envolveu 22 ministérios e a parceria de outros entes federados (estados e municípios), da sociedade civil e do setor privado.

23. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013 apontavam uma taxa de extrema pobreza em cerca de 3% de população brasileira. Indicadores de pobreza multidimensional do Banco Mundial apontavam para 0,5% de pessoas em situação de pobreza severa, enquanto os indicadores do *Human development report* indicavam 2,8% de pessoas em situação de extrema pobreza (Falcão e Costa, 2015).

cerca de 2% da população em extrema pobreza ainda persistente. No âmbito do BSM, o direcionamento de políticas sociais para povos indígenas e população quilombola eram debatidos em *salas de situação* (Costa e Falcão, 2014), das quais participavam diversos ministérios e secretarias.

O processo de institucionalização dos espaços de participação social no governo federal, ocorrido no período em questão, foi outro fator que influenciou a forma como se organizou a gestão das políticas públicas (Favilla, 2017). À época da pesquisa, estava ativo o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), que contava com representantes de organizações indígenas de todo o país, além de membros do órgão indigenista, e tinha o objetivo de pautar o governo federal acerca das políticas públicas acessadas pelos povos indígenas, sendo também uma instância consultiva para dúvidas do governo acerca de questões que afetavam, diretamente, os povos indígenas. Assim, o contato com a Funai era imprescindível não só pela *expertise* do órgão indigenista e suas demais atribuições governamentais, mas também para que essa demanda fosse levada ao CNPI, de forma a legitimar os esforços do governo de adequar o PBF às realidades dos povos indígenas, perante o movimento indígena organizado.

Além do CNPI, a agenda de PCTs²⁴ – categoria que engloba povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, comunidades de terreiro, caiçaras, pescadores artesanais, entre outros – se institucionalizava no MDS. A coordenação de apoio à Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) passou a ser coordenada pela SE, o que aumentava seu *status* e relevância na gestão das políticas, bem como seu poder de articulação junto a outras secretarias (Favilla, 2017). Durante 2013 e 2014, o ministério organizou cinco encontros regionais, que culminaram no II Encontro Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, e atuou na transição da CNPCT. O crescimento da agenda de PCTs no ministério fortalecia demandas de adaptação ou direcionamento de políticas sociais para estes grupos.

3.2 Análise *ex-post*: recepção dos dados e seu uso (ou não) como evidência para embasar mudanças na política pública

Logo após o fim do trabalho de campo e antes mesmo da conclusão dos relatórios finais, o MDS convidou os consultores a Brasília para apresentação dos resultados aos servidores do órgão. Durante dois dias, representantes de todas as secretarias participaram da *Oficina de sistematização dos resultados: Bolsa Família entre povos indígenas*, na qual cada um dos antropólogos relatou os principais achados da pesquisa. Para a maioria dos servidores, era a primeira vez que visualizavam as

24. De acordo com a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), povos e comunidades tradicionais são “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (Brasil, art. 3º, I, 2007).

dificuldades dos povos indígenas em acessar não apenas o PBF, mas também outros serviços e políticas públicas. Os relatos, os vídeos e as fotografias apresentados em PowerPoint traziam concretude às demandas que a Funai costumava apresentar ao ministério nas reuniões interministeriais e salas de situação.

A sensação de que a pesquisa *caiu como uma bomba* foi comum entre todos os entrevistados. Os dados sobre a realidade da população indígena que a pesquisa trazia à tona eram consideravelmente piores do que se esperava. Acostumados, de certa forma, a ouvir e enaltecer os impactos positivos das políticas sociais coordenadas pelo ministério, os servidores se depararam com situações de extrema pobreza, vulnerabilidade, exploração, preconceito e racismo institucional; relatos de tratamento desumano e abuso por parte de atores locais; denúncias de crimes e casos de polícia. Diferentemente de outros estudos divulgados pelo ministério, eram situações que não poderiam ser solucionadas com *a chegada do Estado*, visto que, muitas vezes, era o próprio Estado o causador e perpetuador das desigualdades e violências narradas. Como relatado por uma servidora:

Eu lembro que eu fiquei muito apavorada. Por mais que a gente soubesse que a situação era crítica, eu lembro que alguns relatos me pegaram pesado. Ver as imagens me pegou. Aí veio esses relatos de como a população fica à mercê de uma série de restrições, e amarras em função de serem populações indígenas, em função de suas especificidades.

Dessa forma, durante cinco meses, no primeiro semestre de 2014, os relatórios de campo eram enviados à Sagi e encaminhados às áreas finalísticas. Considerando que os dados apresentados eram extremamente sensíveis, optou-se por manter os relatórios restritos ao âmbito interno, evitando seu compartilhamento com a Funai antes que o ministério pudesse absorver e sistematizar os dados e elaborar estratégias de resposta, incluindo a devolutiva à população pesquisada.

Indubitavelmente, a apresentação dos dados preliminares na oficina gerou muita ansiedade entre técnicos e gestores, que buscavam acessar aos relatórios finais e organizar tentativas de diálogo para coordenar uma resposta aos problemas apresentados. Conforme as pesquisas avançavam, mais detalhados e densos tornavam-se os textos que chegavam aos *e-mails* e *pen drives* dos gestores. Se o número de páginas dos relatórios aumentava, o número de pessoas que tinham acesso aos relatórios tornava-se cada vez mais reduzido, visto que crescia a preocupação sobre a divulgação dos dados e a inexistência de respostas para os problemas relatados, dada a complexidade das questões por eles abordadas.

Não raro, os técnicos (em sua maioria, servidores da carreira de analista de políticas sociais e com formação em ciências sociais e áreas correlatas) eram instados a resumir os relatórios e organizá-los para apresentar os pontos principais às instâncias superiores. Segundo uma entrevistada:

Eu lia e resumia o que estava acontecendo, e o grau de preocupação ia crescendo conforme os relatórios iam chegando. E aí chegou ao um ponto que vimos, bom, precisamos reunir todas as secretarias para a gente definir como lidar com esses dados. No início os dados estavam vindo para os técnicos, para uma leitura inicial daqueles dados, depois esses dados passaram para as chefias e depois começou uma discussão política de como tratar esses dados.

Ao longo de 2014, diversas tentativas de *processar* e *sistematizar* os dados dos relatórios foram realizadas. Encaixar os dados das pesquisas em tabelas e apresentações de *powerPoint*; definir quais dos achados eram de competência do ministério ou de outras pastas; identificar as áreas responsáveis por cada demanda; classificar os dados em ordens de prioridade e urgência; elaborar respostas e estratégias de divulgação; definir soluções, metas e prazos. Passou a ser tarefa do grupo de trabalho, composto pela SE e pelas cinco secretarias finalísticas,²⁵ a produção do plano de ação de resposta à pesquisa para pensar as ações devolutivas e elaboração da resposta do ministério antes da publicização dos dados.

Apesar disso, ainda que houvesse certo diálogo com a Funai em salas de situação do BSM e em reuniões bilaterais, optou-se pelo não compartilhamento dos relatórios. De certa forma, após a recepção dos relatórios, o MDS *se fechou em si* – como alegado em uma entrevista. A Funai esteve ausente das conversas ministeriais até a preparação das devolutivas, em 2017. A saída pensada para atender as pressões interna (de técnicos sensíveis ao tema) e externa (da Funai, dos consultores, de pesquisadores, ativistas e das próprias comunidades) foi a elaboração de um sumário executivo, de quinze páginas, validado pelas áreas técnicas do ministério, publicado em fevereiro de 2015 (Brasil, 2015). O relatório final da pesquisa foi publicado apenas em 2016, após o processo de *impeachment* (Brasil, 2016), e todos os relatórios preliminares encontram-se, até hoje, sob sigilo.

No geral, a sensação entre os entrevistados é a de que poucas mudanças ocorreram nas políticas e nos programas coordenados pelo ministério, em resposta à pesquisa etnográfica. No PBF, não houve alterações ou reformulações que visassem atender especificamente às demandas apresentadas na pesquisa – nem mesmo a alteração do prazo de saque do benefício de 90 para 180 dias foi implementada, o que poderia reduzir a necessidade de deslocamento até os centros urbanos.²⁶ As poucas adaptações ocorreram na área da assistência social,²⁷ como a criação da cartilha de orientação de atendimento a indígenas nos Centros de Referência da

25. Senarc, Sesan, SNAS, SE e, à época, a Sesep. Parte dos achados foi também debatida com representantes da Funai, do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério da Educação (MEC) (Brasil, 2018).

26. A justificativa apresentada pela Senarc, à época, foi a dificuldade de operacionalização da Caixa Econômica Federal (Caixa) e o fato de que a taxa de saque atual dos indígenas é semelhante à de outros grupos.

27. Como consequência da pesquisa do PBF junto a povos indígenas, a SNAS contratou nova pesquisa etnográfica para aprofundar as análises relativas ao atendimento da rede de assistência social.

Assistência Social (Cras)²⁸ e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas).²⁹ Tampouco houve esforço de mobilização interministerial para a divulgação dos resultados afetos às áreas que não eram da alçada do MDS, como saúde e educação.

As ações devolutivas³⁰ foram realizadas apenas quatro anos após a ida a campo dos antropólogos, entre 2017 e 2018, por gestores do MDS, da Funai e, em alguns casos, da Caixa. Ainda assim, as respostas restringiram-se a apresentações e esclarecimentos do ministério sobre o programa aos indígenas e à gestão local, de modo a tirar dúvidas e corrigir alguns equívocos de entendimento na implementação do programa. Entre as entrevistadas, a impressão compartilhada é de que as devolutivas, além de tardias, foram insuficientes para responder aos problemas trazidos pelas etnografias. Em um dos relatos, um entrevistado alegou que as devolutivas foram *meramente burocráticas*:

para mim, a devolutiva foi isso, para cumprir tabela. Em nenhum momento as pessoas se propuseram a fazer uma devolutiva séria, assumindo os problemas e que não havia interesse em mudar. Pra que dizer que tá estudando (as mudanças). Você não está estudando, você já decidiu, tenha a firmeza em chegar na comunidade e dizer: nós não vamos mudar, porque nós não vamos mudar nada no programa por conta de 10%.

Desse modo, como na definição do método de pesquisa, os contextos político e institucional/organizacional impactaram a recepção dos dados etnográficos e influenciaram a reação dos gestores, a elaboração da resposta institucional e o impacto nas políticas coordenadas pelo ministério. No que concerne aos fatores epistemológicos, conforme argumentaremos adiante, tanto a escolha do método como as dúvidas quanto à validade da etnografia como evidência refletem não apenas as dificuldades e os desafios do uso de etnografias na avaliação de políticas públicas, mas também a própria dificuldade do *fazer estatal* em lidar com realidades complexas e torná-las legíveis ao Estado, bem como em entender as realidades de populações indígenas e tradicionais.

3.2.1 Fatores institucionais e organizacionais: estrutura operacional do programa, quadro de servidores e métodos de monitoramento e avaliação

Se, por um lado, o contexto institucional do ministério permitiu a escolha por estudos etnográficos para entender os problemas de implementação do PBF junto aos povos indígenas, por outro, fatores institucionais e organizacionais contribuíram para a desconfiança dos resultados da pesquisa e ausência de respostas efetivas às principais demandas apresentadas. Três principais fatores merecem ser considerados:

28. Para mais informações, ver cartilha *Trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica* (Brasil, 2017).

29. Para mais informações, ver cartilha *Atendimento à população indígena na proteção social especial*. Disponível em: <<https://bit.ly/3llviCs>>.

30. Estão documentadas na publicação da Sagi, *Caderno de Estudos: desenvolvimento social em debate*, n. 32 (Brasil, 2018).

i) a estrutura operacional do PBF, que preza por soluções universais com vistas ao atendimento de um amplo público; ii) o fator de *sucesso* do PBF e o quadro de servidores da Senarc; e iii) a preferência por métodos quantitativos ou mistos para estudos de monitoramento e avaliação de políticas públicas coordenados pela Sagi.

Com relação ao primeiro fator, à época da pesquisa, o Bolsa Família completava dez anos desde seu surgimento e se consolidava como a principal política social brasileira, sendo reconhecido internacionalmente como referência em transferência de renda condicionada e como um caso de sucesso no combate à pobreza, ainda que entre a sociedade brasileira esse reconhecimento era oscilante, como argumentaremos adiante. À época, o programa atendia a 13,8 milhões de famílias, cerca de um quarto da população do país. Ainda que se reconhecesse que, para combater a extrema pobreza *residual*, era necessário elaborar estratégias específicas para a inclusão do público mais vulnerável ainda ausente da rede de proteção social – entre eles, povos e comunidades tradicionais –, havia certa resistência em modificar o Bolsa Família, seja pela dificuldade de operacionalização, seja pelo pequeno impacto nos números finais do programa. Justamente pelo seu reconhecimento entre a burocracia estatal, alterações no Bolsa Família eram constantemente propostas por outros órgãos. Cabia aos gestores, portanto, blindar o programa e evitar que soluções específicas prejudicassem seu atendimento universal. Como alegado por um gestor à época, “não dá para ficar colocando penduricalhos no Bolsa Família, o programa não é árvore de Natal”. Esta postura de gestores da Senarc foi levantada pelos entrevistados, conforme segue:

a Senarc sempre foi muito mais reativa com relação ao Bolsa, porque o Bolsa é super complexo, todo mundo chega lá e quer dar uma ideia. Naquela época tinha uma resistência a propor alterações no Bolsa, porque é uma operação muito difícil.

Tem uma questão quantitativa: a gente tem um programa desenhado para um país com o grau de desigualdade do Brasil e que funciona muito bem. Mas ele conseguiu chegar nas pessoas de uma maneira que talvez nenhum outro programa tenha conseguido chegar, nem a aposentadoria. E aí a gente traz o panorama da diversidade, ainda que só a pontinha do iceberg, de fato não se faz tanto sentido em mudar algo do programa se a gente está falando em menos de 10%. Só que ao mesmo tempo a angústia que gerou a pesquisa era exatamente essa: será que a gente está atendendo, de maneira adequada, a população indígena deste país? Então não importa se representa 1% do programa?

No tocante ao segundo fator, a postura defensiva da Senarc em relação ao programa é também reflexo do quadro de servidores que, à época, ocupavam os cargos de médio e alto escalão da secretaria. Dentro do ministério, a Senarc era vista como uma secretaria com baixa rotatividade dos gestores, elevada profissionalização, cujos cargos eram ocupados majoritariamente por servidores de carreira, com alta qualificação e experiência em administração pública (Oliveira, Lotta e

Freitas, 2019). Ainda que a literatura aponte para um insulamento burocrático da secretaria à época (Bichir, 2016) e para a coesão entre o corpo burocrático (Oliveira e Lotta, 2017), a condução da resposta à pesquisa etnográfica levou a embates entre a equipe técnica – a maioria, servidores da carreira de ATPS recém-admitidos – e os diretores e coordenadores-gerais, que atuavam há mais tempo no programa. Conforme apresentado por uma entrevistada, o reconhecido sucesso do Bolsa Família e o tempo de atuação na secretaria levavam a uma postura reativa a críticas e a propostas de alteração do programa por parte destes gestores. Os servidores recém-chegados, por sua vez, não tinham o mesmo *apego* ao programa, nas palavras da entrevistada, e pressionavam por respostas mais resolutivas:

a partir de 2013, com a chegada dos ATPS, tem um campo conflituoso. Tem uma visão muito diferente, do que o Bolsa precisava fazer. Acho que tinha uma certa acomodação dessa média burocracia, que fazia o *link* com o gabinete da ministra. Os esforços foram muito mais dos técnicos, mas não vingavam porque não tinha eco na alta gestão.

Tinha uma pressão muito grande dos ATPS para que a Funai fosse chamada e resistência dos diretores para não chamar a Funai e buscar soluções por meio de um GT interno.

Por fim, com relação à Sagi, mesmo que a secretaria adotasse alguns métodos qualitativos para avaliação e monitoramento de políticas públicas, havia certa predileção por métodos quantitativos – avaliações de impacto, levantamento estatísticos a partir de base de dados, estudos econométricos, *surveys*, painéis longitudinais, censos, entre outros (Ferrarezi, Januzzi e Montagner, 2016). Assim, os relatórios etnográficos eram, de certa maneira, estranhos ao modo de se fazer pesquisa de avaliação de políticas públicas nessa secretaria, o que levantou desconfiças quanto ao método e aos dados apresentados pelos consultores.

A Sagi tinha uma excelência em fazer avaliação de políticas públicas, mas com métodos quantitativos. Nunca tinha sido feita uma pesquisa etnográfica. O primeiro impacto foi esse: estávamos lidando com gestores que lidavam com pesquisas quantitativas ou *quali-quant*, mas não pesquisas totalmente qualitativas como a etnografia. Então eu acho que houve um estranhamento com a chegada daquele dado, porque não era um dado direto, com números. Não era um censo, a gente não tinha pedido isso. Não era essa a intenção. Mas era um dado que não conversava com os dados com os quais o ministério estava acostumado. Era um sentimento de desconfiança com o método científico, como se o método etnográfico não fosse científico.

3.2.2 Fatores políticos: Bolsa Família em disputa e *impeachment*

Não obstante o mencionado reconhecimento do Bolsa Família como política social efetiva no combate à pobreza, o programa ainda era, no senso comum, vinculado à gestão petista e seguia sob incessante questionamento. Casos isolados de

recebimentos indevidos eram constantemente anunciados na mídia como *fraude*, de modo a desacreditar o programa, apesar dos esforços institucionais que garantissem sua boa focalização (Bachtold, 2017). Durante o período das eleições de 2014, receava-se que novas gestões pudessem terminar ou alterar significativamente a política de transferência de renda, ou, ainda, reduzir seus recursos e o número de famílias beneficiárias. Assim, apesar de todas as evidências produzidas pelos órgãos governamentais de pesquisa (Sagi e Ipea), havia a sensação de que a legitimidade do PBF estava sempre sob constante ameaça. A divulgação de uma pesquisa que apontava para tantos problemas poderia trazer ônus ao próprio programa. Como destacado por uma servidora,

o Bolsa sempre esteve na berlinda. Havia uma narrativa muito forte sobre fraudes, imprensa etc. A tônica da gestão, naquele momento, era “erro zero”. Eram duas diretrizes: “inclui” e “erro zero”. Isso gerava um medo na gestão. Essa pesquisa escancarou problemas, erros, que o programa gerava na vida de várias comunidades indígenas. Foi uma situação de mal-estar muito grande da Senarc e Sagi para subir a informação, sobre o relatório bombástico, de que o Bolsa não funcionava e ainda podia prejudicar algumas famílias.

Se tinha um medo muito grande em afetar a imagem do programa. Era uma cultura de medo, que era difícil de vencer como técnico.

Se as iniciativas de coordenação de uma resposta institucional foram disputadas e árduas ainda em 2014, há a percepção de que a urgência dos técnicos e gestores se arrefeceu nos anos subsequentes, após as eleições presidenciais. A Sesp, à frente da articulação institucional do BSM – estratégia de combate à extrema pobreza, carro-chefe do primeiro governo da presidente Dilma Roussef – foi desmobilizada, na ausência de definições quanto à continuidade do plano. Assim, as tentativas de formulação de ações voltadas para a população indígena por parte dessa secretaria foram minadas ao longo do ano. Além disso, a crescente crise econômica e a iminente crise política desviaram as prioridades do então governo e não houve iniciativas majoritárias de inovações ou reformulações das políticas sociais coordenadas pelo ministério.

Por seu turno, o *impeachment* da então presidente Dilma Roussef e a ruptura institucional que se seguiu, levaram a mudanças de gestão no ministério e fortaleceram os anseios quanto à ameaça de descontinuidade do programa. Ainda que a equipe da Senarc tenha se mantido, foi necessário empreender uma série de esforços técnicos e políticos para defender o PBF e evitar maiores cortes nos benefícios, uma vez que a narrativa sobre a existência das fraudes no programa se intensificou entre as autoridades políticas (Bachtold, 2017). Ademais, a agenda de promoção dos direitos indígenas e de povos e comunidades tradicionais perdeu força não apenas no ministério, mas em todo o governo federal, com o fechamento de conselhos e outros espaços de participação social, redução de orçamento para a

pauta e as constantes mudanças de direção na Funai. No entanto, se por um lado esse contexto retirou a urgência e a *janela de oportunidade* que o ministério tinha para elaborar estratégias contundentes de atendimento a indígenas, por outro, a resistência em divulgar os resultados da pesquisa diminuíram. O relatório final da pesquisa, mais detalhado que o Sumário Executivo publicado em 2015 (Brasil, 2015), foi finalmente publicado em 2016 (Brasil, 2016).

Olhando em retrospectiva, há, portanto, entre os entrevistados, o sentimento de que a inação perante as evidências trazidas pela pesquisa etnográfica foi uma *oportunidade perdida* e que o atual contexto político está longe de permitir o emprego de novos estudos etnográficos para avaliação de políticas públicas.

O tipo de ação que a gente deveria ter tomado tinha muito mais a ver com assumir essa agenda e fazer articulação com outros órgãos competentes que pudessem lidar com essa oportunidade, aproveitar essa oportunidade para jogar luz sobre a situação dos povos indígenas. Hoje eu acho que a gente poderia ter sido mais ousado em várias agendas.

Apesar das dificuldades em enxergar os dados etnográficos produzidos pela pesquisa como evidências, *stricto sensu*,³¹ dada a natureza complexa das informações por eles suscitadas, uma entrevistada considerou que todo o processo de elaboração, execução e avaliação dessa pesquisa trouxe aos técnicos e gestores que dela participaram mais entendimento acerca de questões que sequer eram imaginadas pela alta burocracia, e que passam a ser reconhecidas em outras agendas ministeriais ao se tratar de povos e comunidades tradicionais. *Lato sensu*, no entanto, os dados etnográficos produzidos trouxeram variada gama de evidências, ao narrar como a política era implementada na prática e como o referencial sociocultural e a atuação dos agentes públicos (e privados) locais influenciavam o desenrolar da ação pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA DA UTILIZAÇÃO DE DADOS ETNOGRÁFICOS COMO EVIDÊNCIAS, À LUZ DOS RESULTADOS DOS ESTUDOS ETNOGRÁFICOS SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ENTRE OS POVOS INDÍGENAS

Ao longo deste estudo, buscamos mostrar como se deu o processo de realização da *pesquisa Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre os povos indígenas*, a partir da compreensão de fatores políticos, técnicos e institucionais que influenciaram a produção de evidências etnográficas pelo governo federal. Ainda que a produção de dados etnográficos para a compreensão do contexto dos povos indígenas frente à implementação dessa política pública tenha tido o objetivo de lançar luz sobre os possíveis problemas enfrentados por populações mais vulneráveis

31. O sentido *stricto sensu* de evidência pode ser entendido aqui como aquele que aponta as causas e os efeitos de determinada situação. No sentido *lato sensu*, as evidências podem trazer informações de variados matizes, as quais concorrem, juntas, para a compreensão dos efeitos de dada situação.

no acesso ao PBF, os resultados apresentados causaram grande desconforto no alto escalão do MDS, diante da falta de soluções imediatas para as questões expostas.

A complexidade dos problemas referentes à implementação da política (*policy problems*) gerou ansiedade tanto em gestores – os quais respondiam pelos erros e sucessos da política – quanto em técnicos, os quais, por sua vez, eram instados pelas suas chefias a *explicar, resumir, compilar, tabelar*, isto é, a tratar os dados de modo que eles se tornassem compreensíveis para a linguagem da administração pública, com as indicações de possíveis soluções para enfrentar esses problemas. Considerando a divisão de atribuições entre as secretarias do MDS, e seus papéis diferenciados na gestão do PBF, foi tentado *isolar* nos relatórios o que era de responsabilidade de cada um desses setores, de forma a *dividir* a apuração das informações e situações expostas. Essa situação acabou por criar entre os avaliadores da pesquisa uma sensação de que não haveria soluções para os problemas apresentados, visto que as áreas só conseguiriam propor soluções às partes que *lhes cabiam* se essas fossem pensadas em conjunto com as demais áreas e setores governamentais, cada qual com responsabilidades e competências sobre diferentes aspectos das questões levantadas.

A partir do contexto de formulação e produção desta pesquisa, conseguimos observar que não só os dados etnográficos *per se* podem ser tratados como evidências, mas também o próprio processo de produção e interpretação desses dados, ao demonstrarmos como as decisões políticas e a forma como se organizam e se dividem as funções na administração pública podem influenciar os rumos das políticas (Cairney, 2016, p. 6). Assim, a questão epistemológica que assume o centro do debate diz respeito ao enquadramento dos problemas expostos em contextos de produção de evidências (*problem framing*), de forma que eles possam ser compreendidos pelas áreas responsáveis por solucioná-los. Ao trazer à luz alguns pontos sensíveis da atuação pública, os quais precisam ser corrigidos para que os anseios da população sejam satisfeitos, as evidências têm o papel de indicar não só os *nós* das políticas analisadas, mas também apontar quem tem o papel de solucioná-los, diante da natureza dos fatos apresentados. Dependendo do interesse ou da capacidade da área responsável para buscar soluções diante de evidências que apontam problemas em seu campo de atuação, sobressai-se o poder político de decidir sobre ignorar ou dar atenção às evidências produzidas (Cairney, 2016), no sentido de usá-las – ou não – como conhecimento para oportunizar mudanças ou melhorias nos rumos das políticas públicas.

Segundo Cairney (2016), ao considerarmos o uso de evidências nos estudos de políticas públicas (*policy studies*), alguns conceitos-chave imbuídos nesse tipo de estudo se fazem presentes como objetos de análise: o papel das instituições, que impõem regras e normas de conduta a serem seguidas; as ideias ou crenças que nos ajudam a definir os problemas das políticas e suas possíveis soluções; as redes nas

quais se inserem gestores, técnicos e sociedade civil, e se relacionam os *policymakers* e os participantes e usuários das políticas; o contexto o qual se desenrola a produção de evidências; e os eventos – antecipadamente previstos ou não –, os quais podem alterar as condições em que as decisões são tomadas. No caso estudado, podemos ver que as principais instituições envolvidas traziam ao contexto de produção e análise das evidências tanto o seu *modus operandi*, externalizado nas regras e normas como são conduzidas, como também a sua forma de organização e divisão de atribuições internas, as quais ditam as possibilidades de *tratamento* das informações obtidas pelos estudos etnográficos. Assim, caso um dado trazido não se relacione com as atribuições de nenhum dos setores envolvidos, ele poderia ser descartado da análise, ou mesmo levado a outra área governamental – fora do âmbito institucional em que foram produzidos – que tivesse competência para tratá-los.

Além do mais, um evento não antecipado – como o *impeachment* da então presidente do país – ocasionou uma mudança nas condições em que as decisões sobre os rumos da pesquisa estavam sendo tomadas; essa mudança de gestão, ainda que não tenha encerrado o processo de avaliação ministerial das evidências etnográficas sobre o PBF entre os povos indígenas, colocou *um freio* nesse processo, diante da urgência de novas demandas e situações que necessitavam de atenção imediata. O cumprimento da agenda prevista pela pesquisa, que contava com a realização de *ações devolutivas*, ainda que tenha sido realizada na gestão posterior, foi vista mais como uma obrigação de agenda a ser cumprida, do que como uma possibilidade real de construir, junto com as comunidades estudadas e a partir da apresentação dos resultados da pesquisa, soluções reais e práticas aos problemas apresentados.

Não obstante, mesmo com todos os desafios enfrentados ao longo do desenvolvimento dessa pesquisa, que trouxe ao governo federal o conhecimento da vivência de beneficiários indígenas do PBF, e ainda que se tenha a impressão de que foi perdida uma oportunidade de se implementar mudanças nas políticas que responderiam aos anseios dessa população, o maior ganho com a realização dos *Estudos etnográficos* foi o próprio processo de aprendizado da administração pública de se pensar, idealizar, formular, analisar e coordenar a produção de dados etnográficos para a avaliação de um programa social. Esse aprendizado, relatado neste estudo e em outros trabalhos científicos que pretendem avaliar a atuação pública frente à necessidade de dar resposta às evidências acerca das políticas governamentais (Robert, 2020; Bichir, 2011; Bachtold, 2017; Coutinho, 2013), servem para elucidar não só a capacidade estatal de dar respostas aos problemas apresentados, mas também o próprio processo de enquadramento de problemas sociais e produção de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BACHTOLD, I. V. Quando o Estado encontra suas margens: considerações etnográficas sobre um mutirão da estratégia de busca ativa no estado do Pará. **Horizontes Antropológicos**, v. 46, p. 273-301, 2016.

_____. **Precisamos encontrá-los!** Etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro. 2017. 167 f., il. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BENNETT, J. W. Applied and action anthropology: ideological and conceptual aspects. **Current anthropology**, v. 37, n. S1, p. S23-S53, 1996.

BEVILAQUA, C.; LEIRNER, P. D. C. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. **Revista de Antropologia**, v. 43, n. 2, p. 105-140, 2000.

BICHIR, R. Novas agendas, novos desafios reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos estudos Cebrap**, v. 35, n. 1, p. 111-136, 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 fev. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3EJkvd1>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas**. Sumário executivo. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2XMCpL2>>. Acesso em: maio 2021.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas**. Relatório final. Brasília: MDS, 2016. Disponível em <<https://bit.ly/39rt11J>>. Acesso em: maio 2021.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica**. Brasília: MDS, 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Devolutivas dos estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas: um olhar focalizado em políticas sociais. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, v. 32, 2018.

_____. **Relatório sobre as oficinas devolutivas da pesquisa**: estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas. Brasília: Ministério da Cidadania, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ay3Vu5>>.

- CAIRNEY, P. **The politics of evidence-based policy making**. Springer, 2016.
- CAPRARA, A.; LANDIM, L. P. Etnografia: uso, potencialidades e limites na pesquisa em saúde. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 12, n. 25, p. 363-376, 2008.
- CASTELLANO, M. Q. Estado, políticas e agenciamentos sociais em saúde: etnografias comparadas. **Aceno – Revista de Antropologia do Centro-Oeste**, v. 6, n. 12, p. 305-308, 2019.
- COSTA, P. V.; FALCÃO, T. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 158-171.
- COUTINHO, D. R. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família**: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1852).
- DIXON-WOODS, M. What can ethnography do for quality and safety in health care? **BMJ Quality & Safety**, v. 12, n. 5, p. 326-327, 2003.
- DUBOIS, V. Critical policy ethnography. In: **Handbook of critical policy studies**. Mexico: Edward Elgar Publishing, 2015.
- ELLIS, C.; ADAMS, T. E.; BOCHNER, A. P. Autoethnography: an overview. **Historical social research/Historische sozialforschung**, p. 273-290, 2011.
- FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. Brazil without extreme poverty: new perspectives for brazilian social protection. **International Policy Centre for Inclusive Growth**, n. 301, Aug. 2015.
- FAULHABER, P. Etnografia e tradução cultural em antropologia. **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. hum.**, Belém, v. 3, n. 1, abr. 2008.
- FAVILLA, K. C. **Encontros neocoloniais**: o Estado brasileiro e os povos e comunidades tradicionais. 2017. 184 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- FERRAREZI, E.; JANNUZZI, P.; MONTAGNER, P. **Trajetória e desenvolvimento institucional da Sagi/MDS (2004-2015)**. Sagi: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília: Sagi, 2016. p. 16-53.
- FLEISCHER, S. Segurar, caminhar e falar: notas etnográficas sobre a experiência de uma “mãe de micro” no Recife/PE. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, v. 3, n. 2, 2017.

FREIRE, L. D. L.; SOUZA, M. D. D. **Trocando o pneu com o carro andando:** uma etnografia do processo de intervenção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo de Manguinhos. Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz, 2010.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. D. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em debate**, v. 4, n. 1, 2016.

HELM, C. M. V. A etnografia, a perícia e o laudo antropológico nos processos judiciais. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 3, n. 16, 2011.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Ed.). **Routledge handbook of policy design**. Routledge, 2018.

JARDIM, J. G. O uso da etnografia na pesquisa em educação. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EDUCERE, 11., 2013, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2013.

LEIRNER, P. D. C. **Meia-volta, volver:** um estudo antropológico sobre a hierarquia militar. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997. p. 71-111.

_____. As políticas públicas segundo a antropologia. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Ed.). **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Fiocruz Scielo-Editora, 2013.

MACHADO, L. Z.; MOTTA, A.; FACCHINI, R. Quem tem medo dos antropólogos (as)? Práticas científicas em novos cenários políticos. **Revista de Antropologia**, v. 61, n. 1, p. 9-32, 2018.

MAIO, M. C. O projeto UNESCO e a agenda das ciências sociais no Brasil dos anos 40 e 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 141-158, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/3CzwRCy>>.

MAIO, M. C.; OLIVEIRA, N. da S. Estudos de comunidade e ciências sociais no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 3, set.-dez. 2011.

MARSTON, G.; WATTS, R. Tampering with the evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making. **The drawing board: An Australian review of public affairs**, v. 3, n. 3, 143-163, 2003.

MASO, I. Phenomenology and ethnography. In: ATKINSON, P. *et al.* (Ed.). **The sage handbook of ethnography**. California: Sage Publications, 2001. p. 136-144.

MALUF, S. W.; ANDRADE, A. P. M. Entre políticas públicas e experiências sociais: impactos da pesquisa etnográfica no campo da saúde mental e suas múltiplas devoluções. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 171-182, 2017.

MATTOS, C. L. G. Estudos etnográficos da educação: uma revisão de tendências no Brasil. In: MATTOS, C. L. G.; CASTRO, P. A. (Org.). **Etnografia e educação: conceitos e usos**. Campina Grande: EDUEPB, 2011. p. 25-48.

MINAYO, M. C. D. S. Abordagem antropológica para avaliação de políticas sociais. **Revista de Saúde Pública**, v. 25, p. 233-238, 1991.

MOSSE, D. Anti-social anthropology? Objectivity, objection, and the ethnography of public policy and professional communities. **Journal of the Royal Anthropological Institute**, v. 12, n. 4, p. 935-956, 2006.

NADER, L. **Up the anthropologist**: perspectives gained from studying up. 1972.

NOGUEIRA, O. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, v. 19, n. 1, 2007.

_____. Os estudos de comunidade no Brasil. **RBSE Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 17, n. 50, p. 125-135, ago. 2018.

OLIVEIRA, A. Etnografia e pesquisa educacional: por uma descrição densa da educação. **Educação Unisinos**, v. 17, n. 3, p. 271-280, 2013.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. **De qual burocracia as políticas públicas inter-setoriais e federativas precisam?** Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do Programa Bolsa Família. Brasília: Enap, 2017.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S.; FREITAS, M. N. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 3, p. 458-485, 2019.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção sobre povos indígenas e tribais nº 169**. Genebra, jun. 1989.

PACHECO-VEGA, R. Ethnography as a method for comparative public policy analysis: premises, promises and perils. In: PETERS, G.; FONTAINE, G. (Ed.). **Handbook of methods for comparative policy analysis**. Mexico: Edward Elgar Publishing Ltd, 2020. p. 312-332.

PEIRANO, M. Antropologia política, ciência política, e antropologia da política. **Série Antropologia, Três ensaios breves**, 1997.

_____. Etnografia não é método. **Horizontes antropológicos**, v. 42, p. 377-391, 2014.

PEREIRA, T. J. E. **Dinheiro e moralidade no Bolsa Família: uma perspectiva etnográfica**. 2013.

PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. In: PINHEIRO, M. M. S. *et al.* **Boletim de Análise Político-Institucional: usos de evidências em políticas públicas federais**, Rio de Janeiro, n. 24, 2020.

PIRES, R. R. C. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para aprimoramento de políticas públicas. In: CARDOSO, JR. (Coord.). **Brasil em Desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**, v. 3, seção VIII, 2010.

_____. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

REGO, A. G. D. **O trabalho do antropólogo no Ministério Público Federal e outras considerações sobre a articulação entre o direito e a antropologia**. 2007. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

RHODES, R. A. Genre blurring and public administration: what can we learn from ethnography? **Australian Journal of Public Administration**, v. 73, n. 3, p. 317-330, 2014.

ROCHA, A. L. C. D.; ECKERT, C. **Etnografia: saberes e práticas**. Iluminuras: série de publicações eletrônicas do banco de imagens e efeitos visuais, LAS, PPGAS, IFCH e Ilea. Porto Alegre: UFRGS, 2008. 23 p.

RODRIGUES, L. C. Etnografia na avaliação de políticas públicas: limites e possibilidades. **Política & Trabalho**, v. 47, p. 245, 2017.

ROBERT, R. R. **A coordenação da política indigenista do Estado brasileiro: uma análise do Programa Bolsa Família**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2020.

SAVAGE, J. Ethnographic evidence: the value of applied ethnography in healthcare. *Journal of Research in Nursing*. **Sage Publications**, v. 11, n. 5, p. 383-393, 2006.

SOUZA LIMA, A. C.; CASTRO, J. P. M. Política(s) pública(s). **Raça: perspectivas antropológicas**. Salvador: ABA/EDUFBA, 2008, p. 141-193.

SOUZA LIMA, A. C.; MACEDO, J. P. Notas para uma abordagem antropológica da(s) política(s) pública(s). **Revista Antropológicas**, v. 26, n. 2, 2015.

SPIESS, M. A. Relações entre antropologia e políticas públicas no Brasil: uma análise a partir da institucionalização do campo de pesquisa. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p. 169-191, 2016.

STEVENS, A. Telling policy stories: an ethnographic study of the use of evidence in policy-making in the UK. **Journal of Social Policy**, v. 40, n. 2, p. 237-256, 2011.

TEIXEIRA, C. C.; LOBO, A. D. S. Pesquisa como função de Estado? Reflexões etnográficas sobre uma instituição *in between*. **Mana**, v. 24, n. 2, p. 235-277, 2018.

VELHO, G. Observando o familiar. *In*: NUNES, E. de O. **A aventura sociológica**: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 1-13.

VEDUNG, E. Side effects, perverse effects and other strange effects of public interventions. *In*: SVENSSON, L.; BRULIN, G.; JANSSON, S.; SJÖBERG, K. (Ed.). **Capturing effects of projects and programmes**. Lund: Studentlitteratur, 2013. p. 35-62.

WRIGHT, S. (Ed.). **The anthropology of organizations**. Routledge, 2004.

