

Nota Técnica 65 - Escutar para Validar: O papel do pesquisador e a escuta qualificada na formulação de políticas públicas na era da inteligência artificial generativa

Sergio Kelner Silveira¹

Carolina Beltrão de Medeiros²

Introdução

A Rede 10 é uma iniciativa do Núcleo de Inovação Social em Políticas Públicas (NISP) da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), criada para analisar e propor soluções para os desafios dos programas sociais no Brasil, com ênfase no Bolsa Família e no Cadastro Único. Retomado em 2022, após experiências prévias entre 2016 e 2018, o projeto promove uma metodologia própria baseada na escuta qualificada, na integração entre dados qualitativos e quantitativos e na construção de diagnósticos territoriais.

Seu foco está em municípios do Nordeste, em Pernambuco e Sergipe, e envolve a escuta ativa de gestores, técnicos e beneficiários, revelando aspectos que pouco aparecem nos dados administrativos, como a precariedade dos equipamentos, os entraves na atualização cadastral e os limites operacionais locais. Entre os principais resultados da Rede 10 estão: (i) a identificação de falhas estruturais no planejamento, gestão e governança dos programas sociais, (ii) a proposição de estratégias de inclusão produtiva e inovação social baseadas nas potencialidades locais, como as moedas sociais e (iii) a incorporação da escuta como eixo estruturante para a formulação de políticas públicas considerando o perfil do território.

Considerando a Rede 10 e seus resultados, esta nota técnica apresenta o método de coleta de dados de **escuta qualificada**, discutindo suas conexões com os novos tempos de pesquisa com a utilização de IA Generativa.

1. Uma resposta às transformações tecnológicas na pesquisa social aplicada

O avanço acelerado da inteligência artificial generativa está redefinindo o trabalho de produção de conhecimento nas instituições públicas. **Enquanto modelos como GPT e similares automatizam processos que antes demandavam semanas de trabalho técnico especializado - desde análises estatísticas e cruzamento de dados até a elaboração de relatórios e formulação de hipóteses - emerge uma questão fundamental: onde reside o valor humano na pesquisa social aplicada? A máquina substitui o homem?**

A inteligência artificial generativa está, de fato, revolucionando a forma como o conhecimento é produzido, inclusive na pesquisa social aplicada. Como aponta o relatório AI 2027 (Kokotajlo et al., 2025), agentes de IA têm avançado de meros assistentes para pesquisadores e codificadores autônomos, capazes de realizar tarefas complexas com velocidade e escala muito superiores às humanas.

¹ Economista do NISP: sergio.kelner@fundaj.gov.br

² Pesquisadora do NISP: carolina.medeiros@fundaj.gov.br

Contudo, essa aceleração não significa a substituição completa do ser humano. Pelo contrário: o valor humano se reposiciona. O relatório descreve um cenário em que pesquisadores humanos deixam de ser operacionais e passam a ser gestores, supervisores, tradutores e curadores da produção das máquinas. Eles não codificam mais diretamente, mas continuam sendo essenciais para formular boas perguntas, identificar lacunas conceituais e garantir a integridade da pesquisa.

A IA se mostra limitada em dimensões como:

- i. Juízo ético e político: ainda carece de critérios robustos para lidar com dilemas morais e decisões baseadas em valores.
- ii. Interpretação contextual e cultural: tem dificuldade em compreender nuances históricas, subjetivas e territoriais — especialmente importantes na pesquisa social aplicada.
- iii. Pesquisa com propósito social: os agentes de IA são altamente eficazes em “otimizar tarefas”, mas não têm compromisso ético com justiça social, inclusão ou equidade, a menos que esses objetivos sejam explicitamente programados.

No campo da pesquisa social, portanto, o ser humano não é substituído, mas deslocado para funções mais estratégicas. Como antecipado no relatório AI 2027, mesmo diante da criação de superinteligências, as organizações sempre demandarão pesquisadores justamente por sua capacidade de formular problemas relevantes, avaliar riscos e integrar múltiplas dimensões do conhecimento — inclusive aquelas que escapam aos dados.

Diante disso, a **escuta qualificada** de pesquisadores se destaca como prática científica estruturante, não apenas complementar às análises automatizadas, mas como eixo central da legitimidade e relevância social do conhecimento produzido para políticas públicas com base nas vivências e na experiência da gestão no território, que é onde as ações são implantadas e desenvolvidas.

A escuta qualificada:

- i. **Orienta e dá sentido** às análises automatizadas, fornecendo contexto interpretativo
- ii. **Identifica e corrige vieses** invisibilizados pelos algoritmos
- iii. **Legitima o conhecimento produzido** perante comunidades e territórios
- iv. **Humaniza a análise técnica**, reconectando-a com experiências vividas
- v. **Traduz dados em insights acionáveis** para gestores públicos

2. O papel estratégico do pesquisador como agente de intermediação em tempos de IA

Nesse novo contexto de pesquisa, em parceria com as ferramentas de IA Generativa, o papel do pesquisador em instituições públicas de análise de políticas sociais assume centralidade renovada. Diante da automação crescente de tarefas analíticas — como o cruzamento de dados, a produção de relatórios e a sistematização de evidências —, o

pesquisador público precisa reposicionar-se como agente de intermediação entre dados, territórios e decisões governamentais.

Esse papel mediador é descrito por William Dunn (Dunn, 2018) como essencial no ciclo da análise de políticas públicas. O pesquisador não apenas coleta ou interpreta dados: ele formula problemas, articula alternativas, projeta consequências e propõe recomendações, sempre levando em consideração o contexto político, institucional e social em que atua. Mais ainda, Dunn destaca que a análise eficaz requer a capacidade de produzir conhecimento útil, legítimo e socialmente aplicável — o que demanda escuta qualificada, sensibilidade contextual e capacidade de tradução entre diferentes linguagens.

No caso da Rede 10, essa intermediação foi decisiva. As análises mais relevantes não emergiram apenas dos dados administrativos, mas da articulação entre essas evidências e os achados qualitativos produzidos em campo. A escuta qualificada, estruturada metodologicamente e com devolutiva territorial, funcionou como ferramenta de validação e aprimoramento das políticas públicas. O pesquisador atuou como tradutor entre os dados estruturados e a realidade vivida, mediando contradições, questionando os indicadores existentes e produzindo sínteses propositivas.

Assim, o valor da pesquisa aplicada em tempos de IA generativa não está apenas na velocidade de análise ou na sofisticação técnica dos algoritmos, mas na capacidade humana de interpretar, contextualizar e transformar dados em decisões públicas socialmente relevantes. O pesquisador torna-se, portanto, um operador estratégico de sentido e legitimidade no processo de formulação e avaliação de políticas públicas, conforme já antecipado na abordagem integrada defendida por Dunn.

Outro ponto a ser levado em conta diz respeito à neutralidade algorítmica aplicada pela IA, pelo fato de lidar com determinada massa de dados, relativizar a subjetividade do contexto da pesquisa. Desta forma, sua aparente neutralidade aponta um risco: a reprodução e amplificação de vieses históricos presentes em seus dados de treinamento, que comprometem uma análise crítica consistente por parte dos pesquisadores.

Quando sistemas são treinados em repositórios que refletem perspectivas predominantemente urbanas, masculinas ou tecnocráticas, a análise automatizada tende a naturalizar desigualdades estruturais como se fossem dados objetivos da realidade. Na prática, o silêncio de determinados territórios ou sujeitos nos dados leva à sua exclusão sistemática das análises preditivas e normativas, comprometendo o resultado.

Exemplo concreto: Na Rede 10, a análise do Cadastro Único e do Bolsa Família em locais como Indiaroba, Moita Bonita e São Cristóvão, no estado de Sergipe, evidenciou como os dados oficiais subestimavam fenômenos como a rotatividade de cadastradores, a precariedade dos equipamentos e a fragilidade dos vínculos institucionais. Essas realidades emergiram para os pesquisadores da Rede 10 por meio de escutas qualificadas realizadas com técnicos locais, gestores e beneficiários.

3. A escuta qualificada como método científico de validação

A escuta, no contexto das instituições públicas de pesquisa, transcende o simples "ouvir" ou "consultar". Constitui um método científico com rigor próprio, que:

- i. **Abre um novo olhar para problemas até então** inacessíveis aos dados estruturados
- ii. **Contextualiza e qualifica informações quantitativas** em realidades sociais complexas
- iii. **Identifica contradições e inconsistências** entre indicadores e experiências vividas
- iv. **Reinsere a dimensão histórica e territorial** na análise de fenômenos sociais
- v. **Reequilibra assimetrias de poder** na produção de conhecimento, inserindo a visão dos atores sociais no território.

A Rede 10 adotou metodologias desenvolvidas ao longo de 20 anos de experiências de pesquisa qualiquantitativa de campo para construir diagnósticos integrados, combinando entrevistas semi-estruturadas, grupos focais e observação direta com dados administrativos do Cadastro Único, PBF e indicadores socioeconômicos do IBGE.

Em Indiaroba (SE), por exemplo, a escuta revelou que o bloqueio de benefícios não era apenas uma questão de renda, mas da dificuldade dos agentes locais em atualizar os cadastros em sistemas incompatíveis com seus equipamentos ou sem acesso à internet estável. Este tipo de achado raramente é captado por análises puramente algorítmicas ou técnicas automatizadas.

4. Objetivos da escuta qualificadas e a mediação técnica como salvaguarda contra a assembleização

A valorização da escuta não implica na mera assembleização de opiniões ou acúmulo desestruturado de depoimentos. O risco de cair em generalizações imprecisas ou confirmar narrativas pré-estabelecidas é real, especialmente quando não há mediação técnica adequada.

Assembleização refere-se a um método contraproducente de coleta ou apresentação de opiniões, onde se promove uma acumulação desestruturada de depoimentos ou vozes sem o devido direcionamento ou análise crítica. Essa prática pode resultar em:

- i. Generalizações imprecisas: Ao reunir opiniões de forma desordenada, corre-se o risco de tirar conclusões amplas que não refletem a realidade, levando a equívocos nos entendimentos ou nas decisões.
- ii. Confirmação de narrativas pré-estabelecidas: Quando as opiniões são coletadas sem a devida mediação, pode haver uma tendência a reforçar narrativas que já existem, sem trazer novas perspectivas ou soluções aos problemas discutidos.

Na Rede 10, a escuta qualificada não foi confundida com mera consulta popular. Foram definidos objetivos claros:

- i. compreender gargalos operacionais,
- ii. mapear vulnerabilidades institucionais e

- iii. identificar soluções com base em práticas locais. Essa abordagem está alinhada com o que o guia estratégico da Fundaj define como "planejamento participativo" e "governança baseada em evidências".

Para ser cientificamente válida, a escuta qualificada requer:

- i. **Objetivos claramente definidos** (ex: avaliar impactos específicos, identificar gargalos)
- ii. **Metodologias rigorosas** como roteiros de entrevistas padronizados, porém, com possibilidade de aprofundamento dos questionamentos, a partir da observação e experiência do pesquisador
- iii. **Protocolos de análise cruzada** entre falas e indicadores quantitativos
- iv. **Procedimentos de devolutiva e validação local** dos resultados
- v. **Integração com dados estruturados** e análises técnicas complementares

Esta mediação técnica protege a escuta contra riscos ideológicos e generalizações imprecisas, aproximando-a do que o guia estratégico³ da Rede 10 denomina "governança baseada em evidências" (ponto 47) e "participação ativa da sociedade civil" (ponto 41).

5. Exemplos de Escutas para Validação na Rede 10

A **escuta qualificada**, tal como implementada na Rede 10, produziu evidências que foram transformadas em achados técnicos e recomendações em diversas Notas Técnicas⁴ publicadas pelo NISP, bem como em relatório⁵ analítico. Abaixo, listamos dez exemplos concretos de como a escuta estruturada permitiu validar, complementar ou corrigir informações quantitativas e conduzir à proposição de soluções inovadoras nos territórios:

- i. **Rotatividade de cadastradores e falhas sistêmicas (Indiaroba e Moita Bonita-SE)**
Escutas com gestores revelaram que contratos precários, somados à baixa remuneração e à falta de conexão à internet, impediam a atualização dos cadastros. Esses fatores explicavam bloqueios injustificados de benefícios, não captados pelos dados do CadÚnico (NT "Estrangulamentos no CadÚnico e PBF em Sergipe").
- ii. **Ambiguidade no conceito de família (São Cristóvão-SE)**
Técnicos relataram dificuldades de interpretação das diretrizes sobre composição familiar, o que gerava aumento artificial de cadastros unipessoais e insegurança nas orientações aos beneficiários (NT "Programa Bolsa Família: Desafios e Propostas de Melhoria").

³ <https://www.gov.br/fundaj/pt-br/composicao/dipes-1/publicacoes/NT55GUIAPARAPREFEITOS.pdf>

⁴ <https://www.gov.br/fundaj/pt-br/composicao/dipes-1/publicacoes/notas-tecnicas-1>

⁵

https://www.researchgate.net/publication/373137623_Analise_e_Desenvolvimento_de_Solucoes_a_partir_de_Estrategias_e_Praticas_de_Inovacao_Social_para_Programas_Sociais_Selecionados_Projeto_REDE_10_SERGIPE_Relatorio_2_Analise_Situacional_do_Cadastro_Unic

- iii. **Percepção de insegurança alimentar persistente**
Beneficiários entrevistados relataram que o valor do benefício mal cobria os itens alimentares básicos e desaparecia antes do final do mês, revelando uma lacuna entre os valores médios do PBF e o custo real da cesta básica (NT "Aprimorando a resposta à insegurança alimentar").
- iv. **Falta de compatibilidade tecnológica entre sistemas e dispositivos**
A escuta em campo mostrou que os aplicativos e sistemas do Governo Federal não funcionavam nos celulares disponíveis para os cadastradores, inviabilizando o uso de ferramentas como o app do CadÚnico (NT "Desatando Nós: CadÚnico e Bolsa Família na Era da IA").
- v. **Desconhecimento generalizado sobre os direitos e condicionalidades (São Cristóvão-SE)**
Moradores relataram que não sabiam o motivo de estarem bloqueados, nem quais eram seus direitos ou obrigações. Técnicos indicaram que faltavam materiais explicativos claros e que mudanças nas regras do programa não eram compreendidas localmente (Segundo Relatório Situacional Rede 10, p. 46-52).
- vi. **Participação ativa de mulheres em iniciativas de moeda social (Indiaroba-SE)**
A escuta com mulheres do Projeto Mulher Empreendedora evidenciou a necessidade de integrar a moeda social Aratu a ações de formação, microcrédito e fortalecimento de redes solidárias, levando à proposta de bancos populares com governança comunitária (NT "Moedas Sociais e Bancos Populares: o exemplo de Indiaroba").
- vii. **Iniciativas locais de integração intersetorial invisibilizadas pelas estatísticas**
A escuta com gestores municipais revelou que articulações entre assistência, saúde e educação ocorriam de modo informal e eficaz, mas não eram reconhecidas nos relatórios oficiais, evidenciando a necessidade de registrar boas práticas intersetoriais (NT "Planejamento no SUAS").
- viii. **Relatos sobre invisibilidade de demandas específicas de famílias com crianças pequenas (Moita Bonita-SE)**
Durante os grupos focais, mães de famílias com crianças relataram dificuldades em acessar creches, o que limitava sua inserção produtiva. O CadÚnico não registrava essa demanda específica de forma qualificada (Segundo Relatório Situacional Rede 10, p. 56-58).
- ix. **Baixa participação dos beneficiários em espaços de controle social (Indiaroba e São Cristóvão-SE)**
A escuta revelou que a maioria dos beneficiários não sabia o que era o conselho municipal ou como poderia participar das decisões sobre o PBF, apontando o descompasso entre a institucionalização da governança social e sua efetiva apropriação comunitária (Segundo Relatório Situacional Rede 10, p. 66-68).
- x. **Dificuldades enfrentadas por pessoas com deficiência não mapeadas pelo CadÚnico (Alto Capibaribe)**
Beneficiários com deficiência relataram barreiras para acesso ao BPC e ausência

de acompanhamento pelas equipes locais, evidenciando a necessidade de reformulação dos protocolos de visita e registro (NT "BPC - Panorama Geral").

Esses exemplos evidenciam que a escuta, quando estruturada com objetivos claros, métodos sistematizados e devolutiva aos territórios, não é apenas uma técnica auxiliar, mas um instrumento científico de validação e aprimoramento das políticas públicas. Trata-se de uma metodologia que fortalece a legitimidade do conhecimento produzido, revelando lacunas, contradições e potenciais ocultos nos dados estruturados.

6. Institucionalização da escuta como política científica na Fundaj

Inspirada pela experiência da Rede 10, a Fundação Joaquim Nabuco tem a oportunidade de liderar a institucionalização da **escuta qualificada** como parte integral de sua abordagem ao planejamento, gestão e governança de políticas sociais. Isso implica em transformações organizacionais como:

- i. **Criação de núcleos permanentes** de escuta territorial, integrando observatórios e laboratórios de inovação social
- ii. **Estabelecimento de protocolos metodológicos** validados pela prática em campo
- iii. **Formação de agentes de gestão da escuta**, com capacitação em mediação técnica
- iv. **Utilização estratégica da IA** como ferramenta auxiliar, não como substituto
- v. **Implementação de ciclos regulares** de feedback entre escuta e formulação de políticas

Estas iniciativas dialogam diretamente com os pontos destacados no guia estratégico, como "inclusão de comunidades vulneráveis" (ponto 45), "redução das desigualdades intermunicipais" (ponto 48) e "fortalecimento do diálogo entre esferas de governo" (ponto 49), reposicionando a escuta qualificada como elemento central de uma governança mais equitativa e eficiente.

7. Nota Metodológica sobre o Uso de Inteligência Artificial Generativa na NT 65

A presente Nota Técnica 65 – "Escutar para Validar: A Metodologia Rede 10/Fundaj e o Novo Paradigma da Escuta Qualificada na Era da IA Generativa" – foi desenvolvida com o apoio de ferramentas de inteligência artificial generativa, em especial o ChatGPT, conforme os protocolos e princípios metodológicos definidos na Nota Técnica 63 (Transformação Metodológica com IA e o Papel Estratégico do Analista de Políticas Públicas no NISP).

Conforme estabelecido na NT 63, o uso de IA no âmbito do NISP/Fundaj tem como objetivo ampliar a capacidade analítica dos pesquisadores, contribuindo para a estruturação de argumentos, organização textual e formulação conceitual. Nesta NT, a IA

foi utilizada como ferramenta auxiliar na redação e refinamento do texto, mantendo-se o controle decisório integral sob responsabilidade dos pesquisadores.

Conclusão

A experiência do Projeto Rede 10 no âmbito do NISP/Fundaj evidencia que, em contextos de rápida transformação tecnológica, a **escuta qualificada** se consolida como fundamento ético, metodológico e estratégico da produção de conhecimento em políticas públicas. Longe de ser substituído pela inteligência artificial generativa, o pesquisador público se reposiciona como agente de intermediação entre dados técnicos, realidades territoriais e processos decisórios.

Ao articular evidências quantitativas com escutas em profundidade, o pesquisador contribui não apenas para a validação de diagnósticos, mas para a formulação de soluções mais sensíveis às desigualdades sociais e institucionais. É ele quem traduz os sinais difusos do território em achados relevantes, reconectando as políticas públicas com as necessidades concretas da população.

Conforme destaca William Dunn (Dunn, 2018), a análise de políticas públicas só alcança sua função plena quando produz conhecimento útil, legítimo e aplicável. Isso exige mais do que técnica: exige escuta estruturada, interpretação contextual e compromisso com a transformação social. A Rede 10 demonstra que a escuta qualificada, mediada por pesquisadores preparados e sensíveis às dinâmicas locais, é condição necessária para uma governança baseada em evidências e para o redesenho de políticas mais justas e efetivas.

Referência bibliográfica

DUNN, William N. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. 6. ed. New York: Routledge, 2018.

KOKOTAJLO, Daniel; ALEXANDER, Scott; LARSEN, Thomas; LIFLAND, Eli; DEAN, Romeo. *AI 2027: A detailed scenario about the paths to superintelligence*. AI Futures Project, 2025. Disponível em: <https://ai-2027.com>. Acesso em: 16 maio 2025.