ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 **QUEM TEM MEDO DE REQUISITOS DIALÓGICOS CARREGADOS DE VALORES? UM OLHAR AXIOLÓGICO PARA OS SISTEMAS DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**
Autores	Rosana de Freitas Boullosa Roberto W. S. Rodrigues
DOI	DOI: https://dx.doi.org/10.38116/9786556351001cap6
Título do livro	**Políticas Públicas Informadas por Evidências: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática**
Organizadores	Natália Massaco Koga Maurício Mota Saboya Pinheiro Pedro Lucas de Moura Palotti Raissa Menezes de Oliveira Roberto Rocha Coelho Pires Érica Rocha dos Santos Miguel Loureiro
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2026
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-100-1
DOI	DOI: https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-100-1

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2026

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: https://www.ipea.gov.br/portal/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 do Planejamento e Orçamento.

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

CAPÍTULO 6

QUEM TEM MEDO DE REQUISITOS DIALÓGICOS CARREGADOS DE VALORES? UM OLHAR AXIOLÓGICO PARA OS SISTEMAS DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Rosana de Freitas Boullosa[1]
Roberto W. S. Rodrigues[2]

1 INTRODUÇÃO

Há um franco e crescente debate no campo dos estudos em políticas públicas sobre a não neutralidade não apenas das próprias políticas mas também das abordagens analíticas que buscam compreendê-las (Fischer, 2016; Boullosa, Peres e Bessa, 2021). Esse movimento crítico desafia uma tradição dominante marcada pelo racionalismo tecnocrático, que historicamente buscou separar sujeito e objeto, fato e valor, política e ciência.

Essa tradição sustentou, por décadas, a crença de que seria possível produzir análises objetivas, neutras e universais, desprovidas de qualquer juízo normativo – uma ilusão denunciada por autoras e autores como Fischer (2009, 2016, 2025), Yanow (2025), Schwartz-Shea e Yanow (2012), e Stone (2012), Fischer e Forester (1993) ao dar voz a escola dos estudos críticos em políticas públicas. Metodologicamente, essa escola se situa no interpretativismo, reafirmando um modo construtivista de fazer ciência, alternativo ao positivismo, com raízes epistemológicas distintas, sem um chão comum (Fischer, 2025).

Em vez de perseguir uma objetividade abstrata, os estudos críticos em políticas públicas propõem uma virada argumentativa e interpretativa que reconheça o papel dos valores, das narrativas e dos saberes situados na construção e na avaliação das políticas, numa defesa por uma racionalidade prática e deliberativa, capaz de acolher múltiplas vozes, especialmente aquelas historicamente marginalizadas, no processo de formulação, implementação e julgamento das políticas públicas (Boullosa, Peres e Bessa, 2021).

1. Professora titular do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: rosanaboullosa@unb.br.
2. Analista de planejamento e orçamento do Ministério do Planejamento e Orçamento. *E-mail*: roberto.wagner@planejamento.gov.br.

Para essa escola, portanto, a análise de políticas públicas é, inevitavelmente, uma prática valorativa, inserida em disputas discursivas e contextos políticos concretos. Ao rejeitar a falsa promessa da neutralidade científica, esses estudos contribuem para o fortalecimento de um campo crítico, normativamente engajado e epistemologicamente plural, que entende a análise de políticas como uma prática ética e política, comprometida com a transformação social.

Essa perspectiva crítica tem se expandido de forma consistente para o campo da avaliação de políticas públicas, ganhando cada vez mais massa crítica. Observa-se uma ampliação do escopo teórico e metodológico da avaliação, com a incorporação de abordagens construtivistas, participativas, interpretativas e axiológicas, que reconhecem a centralidade dos valores e das disputas epistemológicas na constituição dos processos avaliativos (Boullosa, 2020b; Boullosa *et al.*, 2021). Em particular, a chamada escola axiológica em políticas públicas revela, em seus desdobramentos, uma transformação profunda na compreensão dos valores, que deixam de ser considerados elementos implícitos ou acessórios para se tornarem componentes centrais, disputados e constitutivos da própria prática avaliativa (Boullosa, 2020a, 2024).

O fio de construção da matriz axiológica na avaliação de políticas públicas tem raízes já antigas. Com Weiss (1972, 1973, 1991), a avaliação passou a ser mais diretamente entendida como uma atividade inserida em contextos políticos permeados por valores, os quais precisam ser problematizados, e não apenas controlados metodologicamente. Essa perspectiva se fortaleceu com a proposta de Cronbach (1982), que sugeriu a constituição de comunidades de políticas valorativamente responsáveis pela validação externa dos resultados avaliativos. Em seguida, House (1991) defendeu que a avaliação deveria assumir um compromisso ético com populações vulnerabilizadas, reconhecendo o caráter moral do ato de avaliar.

Seguindo o mesmo fio, Guba e Lincoln (1989), assim como Stake *et al.* (1997), assumiram de vez que as atividades de percepção, interpretação e julgamento nos processos avaliativos seriam sempre valorativos e situados. E que, consequentemente, quem avalia deve interrogar-se reflexivamente sobre os seus próprios valores e assumir democraticamente a não primazia deles nos processos avaliativos coordenados por eles. Fischer (1995, 2016) contribuiu novamente ao destacar que é a linha normativa da argumentação que valida os critérios de avaliação, considerando todo o processo avaliativo como um processo de deliberação pública.

Em produções mais recentes, especialmente latino-americanas, os valores são tratados como marcadores identitários, expressões de disputas sociopolíticas e fundamentos ético-epistêmicos do juízo avaliativo. Alguns autores dessas

abordagens propuseram a antimanualização da avaliação (Boullosa *et al.*, 2021), a valorização dos contextos e a construção argumentativa dos critérios, recusando a neutralidade técnica e afirmando a avaliação como prática política, situada e comprometida com justiça social, pluralidade de vozes e reconhecimento das diferenças (Boullosa, 2024). Outros propuseram a multidimensionalidade e a interdisciplinaridade (Gussi e Oliveira, 2016) como elementos constituintes de abordagens críticas.

Quando passamos para o campo do monitoramento de políticas públicas, percebemos que essa inflexão crítica ainda está por acontecer. O monitoramento continua sendo amplamente percebido como um domínio neutro e operativo, uma das formas mais cultuadas de produção de evidências nas políticas públicas. Esse culto apenas reforça sua imagem como uma função essencialmente instrumental, técnica e objetiva – supostamente alheia a escolhas éticas, epistemológicas ou a disputas políticas – dentro de uma visão utilitarista que o concebe exclusivamente como uma ação voltada à eficiência e à eficácia da política.

Essa visão utilitarista afasta-se de uma necessária análise interpretativa do que é observado (Van Hulst *et al.*, 2024), impedindo a compreensão das repercussões dos valores e significados implicados nas escolhas sobre o que monitorar e como fazê-lo. O imaginário tecnocrático que sustenta essa abordagem (Bandeira e Rodrigues, 2012) está profundamente enraizado em sua genealogia, marcada por forte influência da lógica gerencial na prática e da teoria cibernética em seus fundamentos conceituais – uma matriz que moldou tanto o desenho dos sistemas quanto sua concepção funcionalista. Essa concepção os orienta à retroalimentação de dados com fins de controle, previsibilidade e correção de desvios, consolidando a ideia de que monitorar seria apenas observar e ajustar, como se fosse possível fazê-lo sem a interferência de valores ou disputas normativas.

Essa concepção limitada traz consigo inúmeros problemas. Um deles é o chamado efeito túnel, no qual apenas variáveis previamente definidas são acompanhadas, produzindo um campo estreito de observação que ignora aspectos relevantes e dinâmicos das políticas em curso (Boullosa e Rodrigues, 2014). Esse foco repetitivo compromete a capacidade do monitoramento de identificar transformações emergentes ou de captar o que escapa aos indicadores estabelecidos. Outro problema recorrente é a desarticulação entre monitoramento e gestão: as variáveis acompanhadas muitas vezes não são passíveis de intervenção direta, ou não se conectam com os instrumentos reais de decisão e planejamento (Gussi e Oliveira, 2016). Assim, monitorar passa a ser uma atividade meramente burocrática, pouco útil para a transformação prática da política.

Soma-se a isso o risco de fetichização dos indicadores, nos quais os números ganham mais importância do que os significados que carregam ou do que os

contextos que os produzem. Também se corre o risco de invisibilizar sujeitos, territórios e saberes que não cabem nos modelos padronizados, reforçando desigualdades ao invés de enfrentá-las, naturalizando padrões de poder e exclusão que se manifestam nos próprios critérios de acompanhamento e nos modos de representação da realidade institucionalizada pelos sistemas de monitoramento.

Ao tratar o monitoramento como uma atividade neutra e autossuficiente, descola-se sua potência crítica e pedagógica, limitando-o a uma função de vigilância e manutenção da ordem existente. Por isso, é fundamental que o debate sobre a não neutralidade – ou melhor, sobre os valores que estruturam e atravessam práticas políticas, analíticas e institucionais – também incida sobre o campo do monitoramento de políticas públicas, reconhecendo-o como um campo de conhecimentos e práticas, e não apenas como um instrumento técnico.

É preciso assumir que os sistemas de monitoramento não apenas coletam e organizam dados: eles são definidos por sujeitos que decidem o que importa ser monitorado, quais são os critérios de sucesso, o que se torna visível e o que permanece à margem, quais sujeitos são reconhecidos e quais são silenciados, e quais evidências são tornadas públicas para o escrutínio da sociedade. De forma quase imperceptível, esses sistemas ganham voz – falam, decidem, ocultam – como se fossem atores imparciais, quando na verdade operam como dispositivos carregados de escolhas normativas e disputas de poder, travestidos de neutralidade técnica – como se, discursivamente, se tratasse de um movimento de prosopopeia que dá voz às realidades de gestão operadas pelos estados.

Assim, na contramão de uma tendência dominante que insiste em tratar o monitoramento de políticas públicas como uma prática neutra, técnica e desprovida de valores, neste capítulo defende-se a inclusão das questões de valores nesse campo. Trata-se de um chamado ao reconhecimento de que o monitoramento – e as evidências por ele produzidas – deve ser compreendido não apenas como um instrumento de entrada e saída de dados mas como uma ação situada em um campo de disputas simbólicas, éticas e políticas. Nosso objetivo é contribuir para a construção de uma abordagem axiológica do monitoramento, capaz de explicitar e lidar com os valores que o estruturam, em vez de escondê-los sob a aparência de neutralidade.

Para isso, propomos, na segunda seção, uma reflexão que parte da revisão da dicotomia entre fatos e valores, explorando suas raízes históricas e políticas. Em seguida, na seção 3, resgatamos a constituição do monitoramento como prática cibernética e excessivamente gerencial, discutindo como essa matriz conceitual limita sua potência democrática e contribui para distorções na interpretação e no uso dos dados. Na seção seguinte, interrogamos o déficit axiológico presente nos sistemas de monitoramento atualmente existentes, evidenciando a ausência

de uma reflexão crítica sobre os valores que os atravessam. Por fim, na conclusão do capítulo, propomos uma abordagem dialogicamente carregada de valores, orientada à construção de modelos situados de monitoramento – mais democráticos e democratizadores – que valorizem a pluralidade de saberes, territórios e sujeitos.

2 REVISANDO A DICOTOMIA ENTRE VALOR E FATO COMO UMA CONSTRUÇÃO SOCIAL

A separação entre fatos e valores constitui uma das pedras angulares da racionalidade moderna. Desde o Iluminismo, consolidou-se a ideia de que os fatos – entendidos como observáveis, mensuráveis e verificáveis – pertenceriam ao domínio da ciência e da objetividade, enquanto os valores – associados a crenças morais, preferências subjetivas e juízos éticos – habitariam o campo da subjetividade e da irracionalidade. Essa clivagem, que remonta aos alertas de David Hume sobre a transição indevida do "ser" para o "dever ser", foi radicalizada no século XX pelo positivismo lógico, que definiu os juízos de valor como proposições destituídas de sentido cognitivo. Tal concepção gerou uma divisão rígida entre razão científica e razão prática, contribuindo para uma hegemonia da neutralidade como valor epistêmico.

Entretanto, essa dicotomia tem sido objeto de críticas robustas nas últimas décadas. A filosofia contemporânea, em diferentes vertentes, têm demonstrado que a oposição entre fato e valor é historicamente construída, epistemologicamente frágil e politicamente interessada. Longe de descrever fielmente os modos de conhecer e julgar, ela atua como um dispositivo de separação e hierarquização entre formas de racionalidade, com efeitos normativos e institucionais profundos.

Entre as críticas mais influentes, começamos por destacar as de Hilary Putnam, que propõe o colapso da dicotomia como condição para uma epistemologia mais honesta e comprometida. Em *The collapse of the fact/value dichotomy and other essays* (Putnam, 2002), o autor argumenta que os juízos de valor não apenas são racionais, como também são indissociáveis da própria prática de conhecimento. Segundo ele, não é possível descrever o mundo sem recorrer a critérios normativos: as categorias que usamos, os critérios de relevância que adotamos, os conceitos que mobilizamos – todos são impregnados de valores. Isso é especialmente evidente no uso de conceitos espessos (como "justo", "humano", "racional"), que operam simultaneamente nos planos descritivo e normativo.

A crítica de Hilary Putnam à dicotomia entre fatos e valores constitui uma das mais influentes tentativas contemporâneas de reconstruir o lugar da ética no interior da razão. Segundo o autor, a divisão moderna entre juízos descritivos (considerados objetivos) e juízos normativos (tomados como subjetivos) não se sustenta nem lógica nem empiricamente. Essa dicotomia

é um artefato filosófico que, embora útil para a construção de uma imagem idealizada da ciência, deforma o modo como pensamos, argumentamos e decidimos no mundo real (Putnam, 2002).

A separação entre fato e valor, para Putnam, se consolidou historicamente por razões filosóficas e políticas específicas. No século XVIII, David Hume introduziu a ideia de que não se pode derivar um "dever" a partir de um "ser", ou seja, que juízos normativos não decorrem logicamente de descrições empíricas. Essa distinção foi radicalizada no século XX pelo positivismo lógico, cujos representantes, como os filósofos do Círculo de Viena, argumentaram que os valores não possuem conteúdo cognitivo e, portanto, estariam fora do escopo da ciência e da racionalidade. A ciência moderna, ao buscar consolidar sua autoridade por meio da objetividade, acabou por expulsar os valores do campo do conhecimento legítimo, relegando-os ao domínio da subjetividade, da emoção ou da cultura.

Essa dicotomia serviu para sustentar a ilusão de que decisões públicas, científicas ou técnicas podem ser neutras, quando, na realidade, estão sempre atravessadas por valores. Putnam mostra que toda escolha científica depende de valores epistêmicos como clareza, simplicidade e elegância teórica; que toda formulação de política pública ou análise social recorre a conceitos ético-descritivos espessos, que misturam descrição e julgamento – como pobreza, violência, eficiência ou injustiça; e que, portanto, não existem juízos puramente factuais nem valores completamente arbitrários: ambos são construções interdependentes, historicamente situadas e culturalmente moldadas.

Putnam demonstra, assim, que mesmo os enunciados considerados "puramente descritivos" dependem de valores para serem aceitos como válidos. Isso significa que a própria ciência está impregnada de critérios normativos, ainda que esses muitas vezes sejam invisibilizados sob a aparência de neutralidade. Ela afirma que o ideal de uma visão totalmente valor-neutra é uma quimera e que não podemos sequer descrever o mundo sem usar conceitos que carregam implicações normativas (Putnam, 2002).

Putnam também desafia a crença de que os valores seriam irracionais por natureza. De acordo com o autor, os valores podem, ao contrário, ser discutidos, argumentados, comparados e revisados com base em critérios públicos e compartilháveis. O problema não está nos valores em si, mas na recusa da filosofia moderna em reconhecê-los como parte legítima da razão. Esse reconhecimento é fundamental para qualquer tentativa de pensar criticamente as formas contemporâneas de conhecimento aplicado.

Essa crítica converge, embora por outras vias, com o pensamento de Jürgen Habermas, cuja obra denuncia o predomínio da razão instrumental na modernidade. Para o autor, a redução da racionalidade à lógica de eficiência e controle

técnico obscurece formas de razão que se fundam na comunicação, na deliberação e no entendimento mútuo. Habermas (1968) demonstra como diferentes formas de conhecimento estão ligadas a diferentes interesses constitutivos, entre eles o interesse emancipatório que se expressa na crítica social. Já Habermas (1981) propõe uma distinção fundamental entre racionalidade estratégica e racionalidade comunicativa – esta última sendo capaz de incorporar valores, conflitos e pluralidade em processos argumentativos orientados à construção intersubjetiva de sentido.

Assim como Putnam, Habermas recusa a exclusão dos valores do campo da razão – mas vai além, ao defender que a validade dos juízos normativos pode ser avaliada segundo critérios discursivos, isto é, com base em condições ideais de argumentação entre sujeitos livres e iguais. A razão, para ele, é inseparável da ética: não existe conhecimento sem posicionamento, nem neutralidade sem consequências normativas.

Essa crítica encontra um reforço radical na obra de Bruno Latour, que desloca o foco da epistemologia normativa para a sociologia da ciência. Latour (1987, 1991) propõe um rompimento com o "grande divórcio" entre natureza e sociedade que sustenta a modernidade. Para ele, os fatos científicos não são entidades puras e autoevidentes, mas resultados de redes de mediação entre humanos e não humanos: laboratórios, instrumentos, teorias, práticas discursivas, convenções institucionais. O que chamamos de *fato* é, na verdade, um construto sociotécnico, cuja autoridade depende da estabilização dessas redes.

Latour (1987) propõe abandonar a distinção entre conhecimento e valores em favor de uma análise dos modos de existência dos enunciados científicos e políticos. Ele não nega a realidade dos fatos, mas denuncia a ficção de que eles são produzidos fora de qualquer disputa, interesse ou mediação. Ao desnaturalizar a autoridade epistêmica da ciência moderna, o autor mostra que toda produção de verdade é também uma produção de mundo – e, portanto, sempre carregada de escolhas normativas, mesmo que não reconhecidas como tais.

Complementando essa constelação crítica, a filósofa Elizabeth Anderson acrescenta à tradição pragmatista uma atenção especial à responsabilidade moral da ciência e da razão pública. Em textos como *Value in ethics and economics* (Anderson, 1993), a autora argumenta que os valores não são obstáculos ao conhecimento, mas condições para sua validade. Para ela, a objetividade não está na ausência de valores, mas em sua deliberação aberta, crítica e democrática. O conhecimento é um empreendimento social que requer *accountability*, sensibilidade moral e diversidade epistêmica – especialmente para evitar a reiteração de opressões estruturais sob o manto da neutralidade. Ao incorporar Anderson, recuperamos uma perspectiva feminista e engajada que recoloca a justiça e a

experiência social no centro das práticas cognitivas. Importante contribuição chega também do feminismo negro, sobretudo com Collins (1990), que reorganiza a noção de epistemologia a partir da ideia de matriz de dominação para evidenciar a hierarquia dos saberes no campo científico e a centralidade das experiências vividas como base legítima para a produção de conhecimento.

Essas quatro contribuições – Putnam, Habermas, Latour e Anderson – apontam, por caminhos distintos e complementares, para a necessidade de superar o paradigma da neutralidade factual. Juntas, oferecem as bases para uma reconfiguração da razão: não como um exercício abstrato de distanciamento, mas como prática situada, orientada à deliberação, à transformação e ao cuidado com o comum. Rejeitar a dicotomia entre fato e valor é, assim, abrir espaço para uma política do conhecimento que assuma seus compromissos normativos e permita sua reconstrução coletiva. E com Collins (1990), reconhecemos que o compromisso epistêmico com a justiça passa pelo reconhecimento das experiências situadas como fontes legítimas de conhecimento e pela valorização ativa de vozes historicamente silenciadas. Com isso, a autora abre também espaço para a incorporação das emoções – e o controle delas – como parte do processo de construção epistêmica.

Nesse movimento, é fundamental incorporar perspectivas do Sul global, que têm refletido criticamente sobre as implicações políticas e epistêmicas da ruptura com a suposta neutralidade científica. Autoras como Lélia Gonzalez e Sueli Carneiro denunciaram os mecanismos por meio dos quais a ciência hegemônica opera o apagamento de saberes negros, femininos e periféricos, sustentando relações históricas de opressão e exclusão. Gonzalez (1987) argumenta que o conhecimento científico nega sistematicamente as experiências e os saberes produzidos por mulheres negras, reafirmando a lógica colonial e patriarcal. Carneiro (2005), por sua vez, aprofunda esse diagnóstico ao denunciar a ocorrência de sucessivos epistemicídios, nos quais conhecimentos ancestrais e formas de pensar contra-hegemônicas são eliminados ou deslegitimados.

Mais centrada no campo dos estudos em políticas públicas, destaca-se a noção de pesquisa implicada, desenvolvida por Boullosa (2019). Em diálogo com epistemologias feministas e decoloniais, Boullosa propõe compreender a produção de conhecimento como um processo reflexivo, situado e politicamente engajado, no qual pesquisadoras e pesquisadores reconhecem e assumem suas posições nos fluxos de poder e nas disputas de sentido. Para a autora, a pesquisa implicada é aquela que se orienta pela indissociabilidade entre sujeito e objeto, entre valores e práticas, entre conhecimento e transformação. Em vez de perseguir uma pretensa neutralidade ou exterioridade, ela assume a implicação ética, política e epistêmica do ato de pesquisar. Nessa chave, produzir conhecimento é também produzir

presença, escuta, responsabilidade e compromisso com a pluralidade de mundos e vozes que as políticas públicas afetam e mobilizam.

Ao articular as autoras e os autores que mencionamos anteriormente, desenha-se uma constelação crítica que afirma a inseparabilidade entre conhecimento e valor, entre técnica e política, entre razão e experiência social. Essa constelação oferece a base epistemológica para o que se propõe nas seções seguintes deste capítulo: um olhar axiológico, situado e democraticamente implicado sobre os sistemas de monitoramento de políticas públicas – inclusive quando estes são tratados como sistemas de produção de evidências, as quais, como nos mostra essa constelação crítica, só encontram validade dentro de quadros específicos de valores. Elas não são neutras, tampouco universais: são saberes situados, atravessados por disputas e contextos, que podem ocultar, sob o véu da neutralidade, formas opressivas de produção e legitimação do conhecimento.

3 A HERANÇA CIBERNÉTICA E GERENCIAL DO MONITORAMENTO

O monitoramento de políticas públicas, sobretudo quando concebido em uma perspectiva sistêmica, frequentemente repousa sobre a suposição de uma dimensão meramente técnica como seu principal elemento de desenho, o que leva a um vazio discursivo sobre suas premissas epistemológicas. No entanto, essa é uma leitura equivocada. Historicamente, os sistemas de monitoramento foram desenvolvidos com base em um *design* padronizado que articula conceitos gerencialistas e cibernéticos, sustentando a crença de que tudo pode ser controlado – especialmente quando operam em intervalos temporais curtos e isolados. Parte-se da premissa de que, uma vez descoberta a "fórmula" subjacente aos processos sociais, seria possível prever e intervir na realidade de maneira objetiva. Nessa lógica, os sistemas de monitoramento passam a ser desenhados para controlar os alcances e resultados parciais e finais, utilizando dados aos quais se atribui a qualidade de indicar algo – uma direção, uma mudança, uma transformação. Mais ainda, esses dados são frequentemente assumidos, isoladamente ou em conjunto, como evidências objetivas da realidade ou de mudanças nela.

Contudo, como nos ensina a constelação crítica delineada anteriormente, o que se consolidou como monitoramento de políticas públicas ao longo das décadas é fruto da confluência de dois caminhos históricos distintos e complementares: um de base gerencialista; e outro de base cibernética. As epistemologias que sustentam esses dois caminhos contribuíram para a consolidação de uma visão tecnocrática e supostamente neutra, levando à assunção opressiva de uma neutralidade valorativa sobre o que monitorar, por que monitoramos e com base em quais direções e valores fundamentamos nossas escolhas.

O caminho gerencialista encontra algumas de suas primeiras formulações em Max Weber, para quem a neutralidade axiológica era um imperativo do fazer científico. Weber reconhece que a escolha dos objetos de estudo nas ciências sociais é inevitavelmente orientada por valores – o que ele chama de relação a valores (*wertbeziehung*). Isso significa que pesquisadores selecionam fenômenos que consideram relevantes a partir de seus contextos históricos, culturais e políticos. No entanto, uma vez feita essa seleção, a análise deve se guiar pela neutralidade valorativa, ou seja, por critérios de coerência lógica, rigor empírico e clareza conceitual, evitando que juízos de valor pessoais ou coletivos interfiram na explicação causal dos fenômenos sociais.

Ao estudar a defesa da neutralidade científica em Max Weber, Raquel Weiss realiza uma importante sistematização das diferentes justificativas que o autor mobiliza para sustentar o princípio da neutralidade axiológica nas ciências sociais. Em sua análise, a autora distingue seis tipos de justificativas presentes nos escritos weberianos: ontológica, metodológica, lógica, histórica, ética e epistemológica (Weiss, 2014). A justificativa ontológica baseia-se na ideia de que o mundo dos valores é plural e composto por sistemas normativos inconciliáveis, o que impossibilita a ciência de determinar quais valores seriam mais legítimos. No plano metodológico, a neutralidade seria necessária para garantir a explicação causal e a objetividade, permitindo que apenas a "relação a valores" oriente a escolha dos objetos de estudo, mas sem que isso implique emitir juízos de valor. A justificativa lógica se apoia na crítica à dedução do dever-ser a partir do ser, rejeitando a possibilidade de fundamentar normas diretamente em fatos. Já a justificativa histórica remete à trajetória da ciência moderna, que teria se consolidado ao reconhecer seus próprios limites, especialmente quanto à normatividade. A justificativa ética, por sua vez, enfatiza que a imposição de valores por parte de professores ou cientistas configura abuso de autoridade, e que a neutralidade protegeria a liberdade intelectual das pessoas envolvidas no processo formativo. Por fim, a justificativa epistemológica sustenta que a ciência não é capaz de responder a questões sobre o sentido da vida ou sobre quais valores deveriam ser adotados; ela pode apenas esclarecer as consequências de determinadas escolhas. Ao reunir essas seis dimensões, Weiss revela que a defesa weberiana da neutralidade não se apoia em um único argumento, mas em um conjunto articulado de razões, que reforçam a separação entre ciência e juízo moral como um imperativo ético-metodológico da modernidade.

Essa visão weberiana ganha novo fôlego nos desenvolvimentos do campo de estudos em políticas públicas e em administração pública a partir dos anos 1980. Guiadas por métodos racionais e objetivos, novas escolas de pensamento nesses dois campos estabeleceram as bases de uma racionalidade formal que mais tarde seria apropriada pela gestão pública. Esse racionalismo se fortalece com a

consolidação do campo da avaliação de políticas públicas, especialmente no contexto das reformas neoliberais do Estado em países como Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, e, posteriormente, em diversos países da América Latina, como Chile e Brasil. Essas reformas, inspiradas na ideia de um Estado mínimo e eficiente, impulsionaram o uso de instrumentos de monitoramento como forma de controle de resultados, alçando a mensuração de desempenho à condição de prática central das políticas públicas. No campo dos estudos em políticas públicas, esse movimento se associa às escolas gerencialistas e racionais, que incorporam noções como eficiência, eficácia e efetividade como critérios centrais de julgamento.

O segundo caminho, de natureza cibernética, tem origem na teoria formulada por Wiener (1948), centrada no controle de sistemas. Essa abordagem propõe que, uma vez estabelecidos um percurso e um objetivo, seja possível, por meio da coleta constante de dados e do ajuste automático das rotas, garantir a estabilidade e a previsibilidade dos sistemas por meio do mecanismo de retroação (*feedback*). Esse mecanismo tem como pressuposto a incerteza de que um alvo pode não ser atingido devido a eventos externos. Sendo assim, a retroação corrige o percurso quando o desvio é detectado em tempo real. Contudo, os sistemas de monitoramento desenhados a partir desse paradigma passam a operar com foco na detecção de desvios e na correção de rumos. No entanto, a realidade social é complexa demais para que seja possível realizar correções de desvio em tempo real, uma vez que essa visão não considera as mudanças qualitativas e estruturais dos sistemas sociais, tratando-os como se fossem sistemas fechados, previsíveis e mecânicos. Dessa perspectiva decorre a tendência de linearizar os modelos da realidade, já que o paradigma cibernético segue o caminho oposto, reduzindo sistemas abertos (interativos com o ambiente) a sistemas fechados que tentam capturar relações circulares de causa e efeito (Von Foerster, 2003).

Ademais, essa abordagem opera com forte dependência da linearidade como critério de inteligibilidade, reduzindo a complexidade dos sistemas sociais a relações simples de causa e efeito (Bandeira e Rodrigues, 2012) por causa da tendência da burocracia ao reducionismo positivista. Essa linearidade, além de obscurecer os processos emergentes e as interações múltiplas entre elementos do sistema, sustenta a ilusão de que é possível modelar a realidade com base em relações fixas e previsíveis. Ao contrário do que preconiza o imaginário técnico-burocrático (Bandeira e Rodrigues, 2012), em sistemas sociais não há preservação de qualquer linearidade. No entanto, muitos modelos assumem essa linearidade, como é o caso das equações econométricas, nas quais se pressupõe ser possível produzir evidências conclusivas sobre a realidade a partir de relações unicamente causais entre fenômenos sociais. Não basta compor uma soma de variáveis e seus coeficientes: é preciso complementar esse conhecimento com outros fatores, assumindo a

complexidade do real como um pressuposto fundamental – e não apenas como uma constatação posterior.

De uma perspectiva crítica, toda modelagem da realidade é, por definição, uma hipótese provisória que, no campo social, será sempre carregada de incertezas; e quando essa modelagem se ancora em pressupostos lineares, torna-se ainda mais distante da dinâmica real dos sistemas sociais que operam sobre uma realidade dinâmica. A elaboração e execução de um conjunto de atividades de monitoramento que produz conhecimento complexo de uma realidade percebida deve superar esse isolamento a partir da perspectiva de sistema, que concebe o conjunto do que se entende como fatos da realidade como uma relação de e entre objetos que não são somativos, pois, quando são considerados individualmente ou mesmo a partir das suas conexões em conjunto, não produzem uma sequência de comportamento linear; noção essa que tende afastar o reconhecimento da emergência comportamental sistêmica, que é típica de sistemas complexos (Morin, 1990), cujos requisitos de sua construção são impossíveis de serem capturados pela ótica de modelagem dos chamados *hard systems* (Checkland, 1999).

Ao longo do tempo, a integração entre esses dois caminhos consolidou uma abordagem hegemônica de monitoramento centrada em sistemas padronizados, com forte apelo à neutralidade técnica. Essa abordagem parte da premissa de que é possível controlar e prever o comportamento social por meio da mensuração de indicadores objetivos. Os sistemas sociais, tal como os conhecemos hoje, porém, não são passíveis de um monitoramento passivo-objetivo, em que um sistema é construído tecnicamente dentro de uma arquitetura padrão gerencialista-cibernética. Tal arquitetura não considera as transformações do objeto monitorado, preocupando-se apenas com ajustes na trajetória previamente definida do processo.

Essa visão passiva dos sistemas de monitoramento reforça o modelo cibernético clássico, concebido de forma desejosamente limitada para corrigir rotas ao longo de um percurso predeterminado. Seus algoritmos ignoram as mudanças sociais que ocorrem no ambiente sob escrutínio de um sujeito observador que é abstrato, desprovido de corpo, de historicidade e de engajamento social – um sujeito neutro, homogêneo, cujo olhar não está em disputa. Trata-se de um observador imaginado como desprovido de valores, quando, na prática, carrega consigo – ainda que implicitamente – um projeto de país que pode divergir profundamente dos objetivos transformadores das próprias políticas públicas monitoradas.

Esse desalinhamento torna-se especialmente visível quando o monitoramento é aplicado a políticas públicas com alto grau de inovação social ou com pretensões de transformação estrutural. Nessas situações, os sistemas de monitoramento tendem a apresentar mais resistência, produzir menos resultados e

gerar mais tensões. Em contraste, funcionam com fluidez quando aplicados a políticas de perfil mais conservador, como as economicistas, marcadas por baixa ou nenhuma capacidade de inovação social. Nesses casos, o alinhamento epistemológico com os pressupostos gerencialistas e cibernéticos emerge com facilidade, retroalimentando a ideia de que tais políticas seriam "mais corretas" ou "mais bem desenhadas".

Esse desempenho desigual não ocorre por acaso: trata-se de uma arquitetura epistemológica desenhada para não reconhecer a transformação (Boullosa, 2020a). Ela se alicerça na separação entre valor e fato, entre sujeito e objeto e, por consequência, entre ciência e mudança social. Visto de trás para frente, essa epistemologia exige que os sistemas de monitoramento de políticas públicas operem com uma retroação homeostásica e automatizada – e, portanto, desumanizada – contrastando radicalmente com a etimologia da palavra monitorar, que remete à ideia de aconselhar, observar criticamente e participar ativamente da realidade, cuja etimologia nos diz que se trata, antes de tudo, de um processo totalmente humano e ativo, que para além de qualquer lógica formal, visava aconselhar pessoas no cotidiano das relações humanas.

4 O DÉFICIT AXIOLÓGICO DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO

Os problemas decorrentes das abordagens ancoradas na epistemologia gerencialista-cibernética são numerosos e complexos. No entanto, a maior parte da literatura sobre monitoramento de políticas públicas tende a abordá-los de forma predominantemente técnica e operacional. As discussões concentram-se em aspectos como a capacidade de tradução da realidade, a qualidade e confiabilidade dos dados, a construção de indicadores, a governança da informação ou a suposta falta de cultura de uso dos resultados. Além disso, proliferam manuais e orientações sobre como desenhar "bons" sistemas de monitoramento, geralmente focados em eficiência e eficácia. Pouca atenção, contudo, é dedicada aos fundamentos epistemológicos e axiológicos desses sistemas, o que contribui para a naturalização de sua suposta neutralidade técnica – quando, na verdade, ela é construída historicamente a partir de uma base normativa específica.

Mas onde, afinal, se escondem os valores em sistemas que se apresentam como objetivos? Eles se infiltram de forma silenciosa e estruturante em múltiplos momentos do processo de monitoramento. Estão presentes nas perguntas que o sistema é programado para responder, nas variáveis derivadas dessas perguntas, nas interpretações consideradas relevantes para comunicação, nos alertas que serão efetivamente acionados e nas decisões sobre o que será ou não publicado dos resultados. Os valores também se manifestam na escolha dos próprios objetos a serem monitorados – escolhas que determinam quais políticas públicas merecem

ou não atenção e escrutínio. Estão nos recortes analíticos feitos sobre esses objetos, que destacam certos aspectos e silenciam outros; nas interpretações sobre quais mudanças sociais essas políticas deveriam provocar, muitas vezes baseadas em visões normativas não explicitadas; e no uso do sistema como mecanismo de controle social, que pode tanto reforçar quanto desafiar assimetrias de poder.

Além disso, os valores aparecem na forma como o sistema correlaciona e pondera variáveis e resultados, configurando escolhas técnicas que são, na verdade, decisões políticas e epistemológicas. Estão também na maneira como o monitoramento é ou não capaz de desencadear processos de aprendizagem, sejam eles apenas instrumentais ou potencialmente transformadores, entre os sujeitos envolvidos. Esses elementos demonstram que os sistemas de monitoramento mobilizam e sustentam argumentos, pois são práticas carregadas de valores e, por isso mesmo, exigem vigilância crítica constante sobre suas premissas, decisões e efeitos. A dimensão mobilizadora dos argumentos nos sistemas de monitoramento é tão central para o seu desenho que diferentes argumentos – como os descritos a seguir, a título ilustrativo – ensejariam conjuntos de critérios e indicadores bastante distintos, mesmo quando aplicados a um mesmo objeto.

- Argumento 1 (pró-pobres): todas as pessoas vivendo em territórios longínquos na região Norte do país não têm acesso aos serviços públicos a que têm direito.
- Argumento 2 (pró-desmatamento): o agronegócio deve expandir suas fronteiras pois a intervenção nos biomas causa pouco impacto na mudança do clima.
- Argumento 3 (pró-alimento saudável): a agricultura familiar preza pela produção de alimentos sem agrotóxicos, evitando a contaminação da população por elementos químicos.
- Argumento 4 (pró-presença do Estado): os vazios assistenciais podem ser preenchidos por postos avançados nos territórios, com a instalação de equipamentos sociais junto às populações ou em pontos de fácil acesso a comunidades dispersas.

Mais do que simples frases, esses argumentos expressam disputas de sentido, interesses em jogo e orientações normativas distintas, por isso devem ser desenvolvidos como lentes articuladas entre si, com sentidos claros e consistentes – jamais vagos ou genéricos. Esses conceitos podem, por exemplo, assumir a forma de categorias como autonomia coletiva, direito à diferença, reconhecimento da interdependência, fortalecimento institucional democrático ou cuidados como valor público, entre outras que se mostrem pertinentes ao campo e ao contexto em questão. Além disso, é fundamental refletir criticamente sobre o próprio quadro

valorativo da equipe responsável pela concepção do sistema de monitoramento: por que foram escolhidas determinadas noções e não outras? Que experiências e posicionamentos orientam essas escolhas? Que tipo de desconforto ou implicação política elas provocam?

O Censo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um exemplo importante de coerência reflexiva no desenho do instrumento. Concebido originalmente como uma ferramenta técnica para monitorar a oferta de serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros, sua primeira versão expressava claramente a lógica técnico-burocrática vigente à época (Bandeira e Rodrigues, 2012). O sistema foi desenhado para coletar dados por meio de questionários fixos, sem que suas variáveis fossem submetidas a processos deliberativos ou a reflexões críticas sobre o que deveria, de fato, ser monitorado. O objetivo era registrar informações padronizadas que permitissem identificar lacunas e justificar intervenções administrativas, especialmente no que se refere ao financiamento e à regularização dos serviços. Nesse modelo, o monitoramento não era orientado por um interesse em compreender a realidade local, mas, sim, em enquadrá-la a partir de critérios previamente definidos pela administração central.

No entanto, ainda no primeiro ciclo, a mobilização de mais de seis mil gestoras e gestores municipais e a ampla participação social possibilitaram uma inflexão substantiva no desenho do sistema. A ficha de monitoramento deixou de ser apenas uma ferramenta de fichamento e passou a se constituir como dispositivo de expressão e diálogo com a diversidade territorial. Essa mudança revelou que os dados coletados não apenas respondiam a demandas administrativas mas também permitiam evidenciar o valor público das ações municipais (Moore, 2002). A escuta qualificada realizada com os municípios, incluindo espaços nas comissões bipartite e tripartite da assistência social no país, somada à análise coletiva dos resultados, levou a um aprimoramento do questionário e à construção de uma nova lógica deliberativa para o sistema, mais próxima dos princípios democráticos que regem o SUAS.

No ano seguinte, a ficha de monitoramento passou a se chamar Censo SUAS, incorporando um novo instrumento para coletar dados sobre os serviços de alta complexidade oferecidos pelos centros de referência especializados da assistência social (CREAS). O censo, com essa nova dimensão valorativa, passou a funcionar como um processo anual de monitoramento da oferta de serviços, mas também como instrumento de controle social, fortalecimento da gestão e produção de evidências para o aperfeiçoamento das políticas públicas no âmbito do SUAS.

O sistema de monitoramento acabou se tornando um instrumento que ampliava o escopo deliberativo sobre ele mesmo, alcançando um lócus inicialmente impensável de trocas de todos os tipos: articulação de novas demandas, promoção de engajamento, construção identitária das participantes – em sua grande maioria mulheres –, além de muitos acordos e ajustes entre diferentes atores e seus respectivos municípios de origem. O processo rapidamente se consolidou como um espaço de aprendizagem em múltiplas camadas.

Aquele processo, portanto, embora tenha nascido técnico, se tornou discursivo. Ou melhor: revelou-se uma dimensão discursiva que deslocou o foco inicial das tecnicalidades do sistema computacional para a possibilidade de incorporar outras dimensões da realidade social, por meio da inclusão de variáveis abertas, interpretações contextuais e espaços de deliberação. Do ponto de vista mais estritamente tecnológico, o modelo passou a operar segundo a lógica de sistemas dinâmicos adaptativos, nos quais a retroalimentação se constitui como mecanismo de autoajuste (*self-adapting*). A retroação, nesse sentido, foi fundamental para que o sistema pudesse responder a transformações rápidas e imprevisíveis do ambiente social.

Tecnologicamente, portanto, a questão valorativa passou também a ocupar o centro do modelo, quando se constatou que as abordagens cibernéticas e fragmentadas são teoricamente insuficientes – e politicamente problemáticas – quando se trata de monitorar políticas públicas que pretendem, de fato, transformar realidades marcadas por desigualdades e injustiças. Elas não apenas deixam de capturar o que há de mais dinâmico e complexo nos territórios: podem operar como entraves às próprias transformações que deveriam apoiar. Como observa Boullosa (2023), essa não é uma questão meramente metodológica. Trata-se de reconhecer que toda intervenção pública carrega consigo um projeto de sociedade – e, portanto, deve assumir sua dimensão de justiça social, como parte constitutiva da própria racionalidade do monitoramento.

Esse processo de transformação do Censo SUAS, desde sua concepção inicial até sua reconfiguração como ferramenta deliberativa e democrática, durou cerca de quatro anos. De lá para cá, infelizmente, novas mudanças estruturantes não foram desenhadas nem implementadas. Ainda assim, a experiência acumulada nesse período mostrou que é plenamente possível construir sentidos e significados públicos e democráticos entre as pessoas usuárias e gestoras do sistema, a partir de escutas qualificadas, da mediação crítica dos dados e da valorização dos territórios como fontes legítimas de produção de conhecimento.

5 POR UMA ABORDAGEM AXIOLÓGICA PARA O MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O que aconteceria se as escolhas que estruturam os elementos de um sistema de monitoramento de políticas públicas e seus instrumentos fossem explicitadas e assumidas de forma consciente? Para responder a essa pergunta – e delinear um modelo alternativo – mobilizamos dois marcos conceituais que tensionam o mito da neutralidade: a matriz de dominação, de Collins (1990), e a epistemologia da complexidade, de Morin (1990, 2008, 2015).

Patrícia Hill Collins nos mostra que as opressões estruturais não atuam de forma isolada, mas se entrelaçam em sistemas interseccionais de poder – articulando raça, gênero, classe, sexualidade, território e outras formas de exclusão. O conceito de matriz de dominação evidencia que essas opressões operam de maneira integrada e se manifestam em diversas esferas da vida social, inclusive nas políticas públicas e nos sistemas criados para monitorá-las. Esses sistemas, ao priorizarem determinadas métricas e formas de conhecimento em detrimento de outras, acabam por legitimar padrões específicos de controle e de saberes. Para se contrapor a esse sistema de dominação, é necessário decolonizar a ideia de controle que subjaz ao monitoramento de políticas públicas, aproximando-o de uma noção crítica de aprendizagem, pois o monitoramento, assim como seu próprio objeto, também constitui um campo de relações em disputa.

Para avançar nessa direção, recorremos também ao conceito de dialogicidade, desenvolvido por Edgar Morin em sua abordagem da complexidade e da epistemologia transdisciplinar. Para esse autor, a dialogicidade é a capacidade de integrar e articular elementos aparentemente contraditórios dentro de um mesmo processo de pensamento, sem que um anule o outro. Esse conceito se estrutura em torno de quatro princípios fundamentais: i) o princípio dialógico, segundo o qual elementos antagônicos podem ser simultaneamente complementares, concorrentes e contraditórios; ii) a superação da lógica binária, que aceita a coexistência de contradições sem reduzi-las a uma única verdade; iii) a interconexão de saberes, que reconhece a necessidade de um pensamento complexo e transdisciplinar; e iv) o princípio da auto-eco-organização, que entende o diálogo entre forças opostas como motor da evolução e da adaptação dos sistemas sociais.

A partir desses princípios, um sistema de monitoramento deveria ser concebido de forma integrada, dinâmica e flexível, capaz de reconhecer e acolher tensões, contradições e ambivalências sem a pretensão de eliminá-las. Isso exige mais do que uma ruptura com concepções lineares, fechadas e funcionalistas: exige uma reconstrução epistemológica. Para começar, o objeto de monitoramento passa a ser compreendido como um objeto-sistema, não como uma entidade isolada, estática ou naturalmente delimitada, mas como uma construção analítica situada, que opera em constante interação com múltiplos contextos, atores, dimensões e

temporalidades. Assumir essa perspectiva implica rejeitar a ideia de que o objeto possui contornos precisos, estáveis e coerentes em si mesmos. Pelo contrário, ele é atravessado por conflitos, disputas de sentido e relações assimétricas, que devem ser consideradas no desenho e na operação do sistema de monitoramento.

Tratar o objeto como um objeto-sistema também significa reconhecer que ele não é composto apenas por relações coesas e harmônicas entre suas partes. Ao contrário, é marcado por descontinuidades, contradições e zonas de tensão – justamente os aspectos mais relevantes para uma análise crítica e transformadora das políticas públicas. Disso decorre que um sistema de monitoramento deve ser concebido, desde o início, como um sistema implicado, isto é, modelado a partir de requisitos dialógicos que reconheçam sua dimensão valorativa, política e democrática. Comprometido com valores públicos e com a justiça social, esse sistema deve ser sensível às complexidades que o atravessam, resistindo à tentação de reduzi-las a indicadores estanques ou categorias simplificadoras. Essa abordagem exige uma postura epistemológica aberta, dialógica e reflexiva, que compreenda o monitoramento como uma prática política situada, mais interessada em compreender e problematizar do que em controlar e padronizar.

Por isso, propomos um modelo axiológico de monitoramento de políticas públicas, que assuma explicitamente sua própria carga valorativa, orientando suas interpretações a partir de critérios normativos debatidos e construídos coletivamente (Boullosa, 2024). Em outras palavras, propomos um sistema de monitoramento que reconheça sua dimensão valorativa e que a utilize de forma consciente para produzir conhecimento mais inclusivo e socialmente implicado. Na prática, um modelo orientado por essa epistemologia implicada e axiológica, como explicitada na constelação apresentada anteriormente, deve atender a algumas premissas fundamentais, conforme a seguir.

1) Deliberação na concepção: o desenho do sistema deve ser construído coletivamente, com escuta ativa dos diferentes atores públicos e sociais implicados, incorporando saberes diversos e reconhecendo os interesses em disputa. As perguntas orientadoras, as variáveis selecionadas e os critérios de avaliação devem resultar de processos públicos de deliberação.

2) Transparência dos valores normativos: os compromissos ético-políticos que orientam o sistema devem ser explicitados. O monitoramento deixa de ser apenas um dispositivo técnico e passa a ser um instrumento de disputa democrática de sentidos.

3) Revisão contínua e adaptabilidade: o sistema deve ser concebido como dinâmico, com capacidade de aprender, se adaptar e incorporar novos elementos à medida que os contextos e as demandas sociais evoluem. A retroalimentação, nesse caso, é compreendida como correção técnica e como reorientação política.

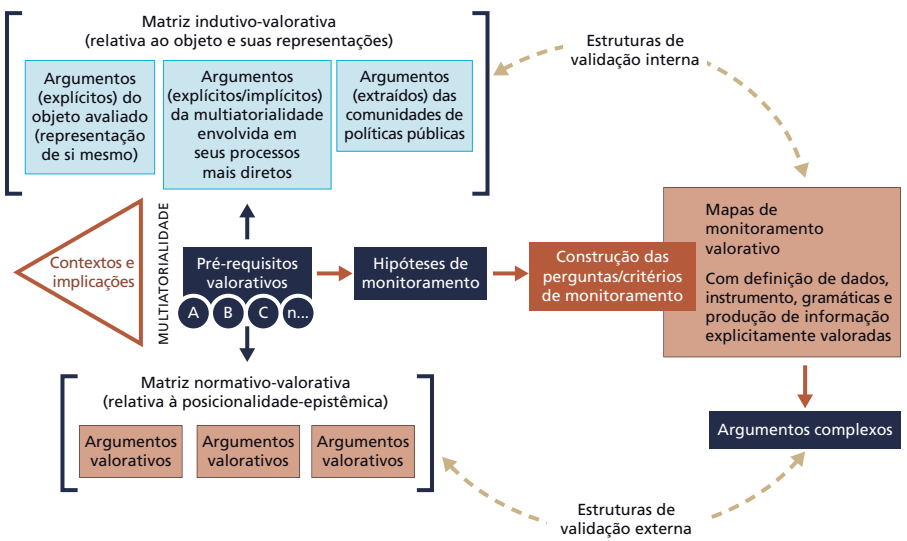
4) Participação plural: o monitoramento deve envolver a participação permanente e significativa de usuárias e usuários, trabalhadoras e trabalhadores da política, pesquisadoras e pesquisadores e comunidades afetadas. Essa participação não pode ser simbólica, mas estruturante.

5) Responsabilidade epistêmica: os dados, interpretações e decisões oriundas do sistema devem ser analisados à luz de sua função social, e não apenas de sua robustez técnica. Isso exige *accountability*, sensibilidade ética, diversidade epistêmica e atenção às relações de poder envolvidas.

6) Promoção de processos de aprendizagem: o monitoramento deve ser concebido como uma prática formativa, capaz de desencadear aprendizagens individuais e coletivas, promover escuta qualificada e estimular transformações estruturais no modo como se concebe e se faz política pública.

Essas premissas nos conduzem ao desenho de um modelo de monitoramento que não se limita a coletar dados, mas que constrói sentidos compartilhados; que não apenas acompanha políticas mas as reinscreve criticamente nos territórios; que não apenas produz evidências mas qualifica sua leitura e seus usos à luz de valores deliberados coletivamente. Em diálogo com o modelo AV-VA de avaliação de políticas públicas, desenvolvido por Boullosa (2024), propomos o modelo axiológico de monitoramento de políticas públicas (MO-VA), que assume as questões de valor como elementos centrais de sua concepção e funcionamento.

FIGURA 1
Estrutura geral do modelo MO-VA para o monitoramento axiológico de políticas públicas



Elaboração dos autores.

O modelo MO-VA também se organiza a partir de duas matrizes fundamentais: a matriz normativo-valorativa, relativa à posicionalidade epistêmica do sistema de monitoramento (de onde ele fala, quais são seus valores iniciais, quais compromissos assume); e a matriz indutivo-valorativa, relativa ao objeto de monitoramento, ou seja, ao objeto-sistema e às formas como ele é representado por diferentes sujeitos sociais.

A matriz normativo-valorativa corresponde ao conjunto de princípios, compromissos e valores que orientam a leitura de mundo. Ela não é neutra nem arbitrária: deve ser construída a partir de uma reflexão compartilhada entre as partes envolvidas com o objeto-sistema de monitoramento. Sua função é atuar como lente para todo o processo, orientando os critérios de análise com base em noções como justiça, equidade, solidariedade, dignidade ou democracia.

Já a matriz indutivo-valorativa reúne os diferentes modos de representação do objeto de monitoramento. Esses modos incluem os argumentos institucionalizados ou objetivados (como o Estado define e enxerga a política pública), os argumentos narrativos e experienciais (vindos das comunidades e das pessoas usuárias afetadas pelas políticas) e os argumentos técnico-críticos (elaborados por pesquisadoras, pesquisadores e especialistas). Essa matriz permite captar a complexidade do objeto monitorado e serve de base para a posterior validação interna do processo, isto é, para avaliar a coerência entre os dados coletados, os contextos observados e os critérios utilizados.

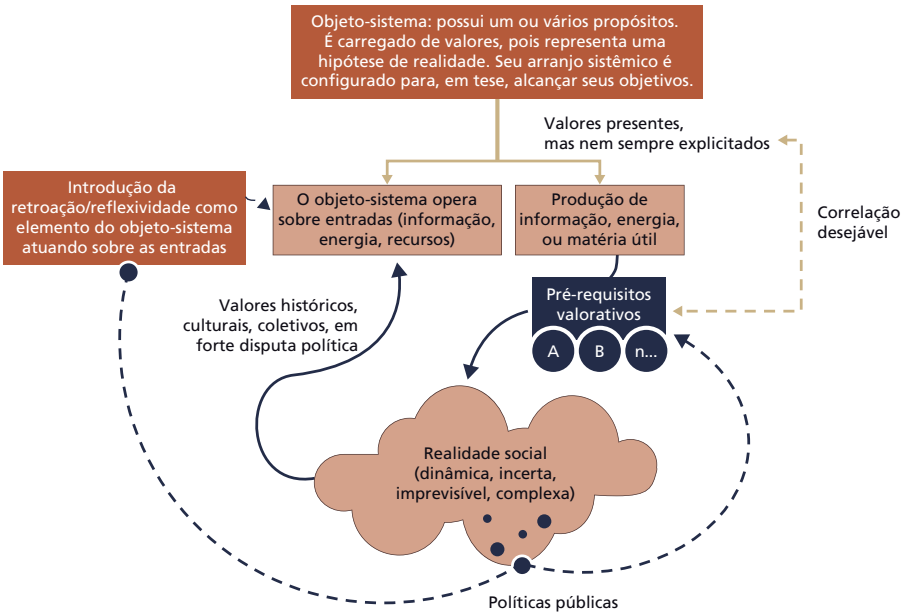
Da articulação contextual entre as duas matrizes emergem os critérios valorativos, considerados como pré-requisitos valorativos para a formulação da hipótese de monitoramento que será desenhada. É importante destacar que se trata de uma hipótese por três razões principais. Em primeiro lugar, porque não se trata de uma única possibilidade de monitoramento, mas de uma entre várias alternativas possíveis. Em segundo lugar, porque parte-se do princípio de que, ao monitorar um determinado conjunto de critérios variáveis seria possível obter uma visão suficientemente próxima do andamento geral do objeto avaliado. E, por fim, porque todo o processo se situa metodologicamente no campo do interpretativismo, assumindo que a realidade monitorada é construída, situada e atravessada por disputas de sentido.

Os critérios e variáveis não são assumidos como neutros, mas sim como mapas de monitoramento valorativo, pois possuem natureza argumentativa. Justamente por isso, os achados balizados e ponderados pelo sistema de monitoramento – que podem inclusive orientar mudanças substantivas no objeto-sistema, e não apenas simples correções de rumo – também são compreendidos como argumentos. Dada a complexidade da trama que apresentam, esses achados

configuram o próprio sistema de monitoramento como um argumento complexo, carregado de responsabilidade epistêmica.

A figura 2 detalha um pouco mais como os pré-requisitos valorativos entram como elemento de desenho no modelo MO-VA, fundamentado em uma perspectiva sistêmica e reflexiva. O objeto-sistema é apresentado como um arranjo orientado a objetivos, mas carregado de valores – muitas vezes não explicitados – que refletem uma hipótese particular de realidade. O sistema opera sobre entradas (como informação, energia ou recursos) e produz saídas (informação, energia ou matéria útil), mas esse processo está permeado por escolhas éticas, políticas e epistemológicas.

FIGURA 2
Estrutura interna do modelo MO-VA para o monitoramento axiológico de políticas públicas



Elaboração dos autores.

A introdução da retroação é ampliada para incluir a reflexividade, compreendida aqui como a capacidade do sistema de revisar suas próprias premissas valorativas à luz da realidade que afeta e da qual é afetado. Essa reflexividade, por sua vez, deve ser orientada por pré-requisitos valorativos explícitos, que funcionam como referências normativas para o julgamento e a reconfiguração do sistema. A realidade social, representada como dinâmica, incerta, imprevisível e complexa, traz consigo valores históricos, culturais e coletivos em permanente disputa política e simbólica,

que devem ser considerados no desenho e na operação do sistema (Collins, 1990). A figura 2 destaca ainda a importância de explicitar esses pré-requisitos valorativos que orientam o monitoramento e de buscar sua correlação com os valores presentes na realidade social. Em síntese, o diagrama convida a compreender o monitoramento não como uma prática neutra, mas como uma ação situada em campos simbólicos e políticos, que demanda uma abordagem axiológica comprometida com a justiça e a pluralidade de saberes.

A título ilustrativo, se assumíssemos como pré-requisito valorativo, no exemplo apresentado na seção anterior, o argumento 1 (todas as pessoas vivendo em territórios longínquos no norte do país não têm acesso aos serviços públicos a que têm direito) seria possível derivar os critérios valorativamente implicados que são enumerados a seguir.

1) Mapeamento de vazios sociais: o sistema deve identificar os territórios com maiores vazios sociais, com base na presença ou ausência de equipamentos públicos e no contingente populacional residente.

2) Reconhecimento da diversidade territorial: o sistema deve identificar e acompanhar as trajetórias reais de acesso a serviços públicos, considerando deslocamentos, tempo de espera, custos e barreiras simbólicas enfrentadas pelas populações desses territórios.

3) Relação entre vulnerabilidade social e políticas disponíveis: o sistema deve monitorar a correlação entre os níveis de vulnerabilidade social (por renda, raça/cor, gênero, etnia, geração etc.) e a presença/qualidade das políticas públicas ofertadas.

4) Potencial de mobilização comunitária e redes locais: o sistema deve reconhecer e valorizar as redes comunitárias que atuam nesses territórios, monitorando sua articulação com o poder público e sua capacidade de sustentar ações de solidariedade e reivindicação.

Esses elementos devem resultar na elaboração de mapas de monitoramento valorativo – conjuntos estruturados de informações, gramáticas, instrumentos e procedimentos voltados à produção de dados explicitamente valorados. Não se trata, portanto, de um banco de dados neutro, mas de um sistema interpretativo que reconhece que os dados são produzidos dentro de contextos políticos e epistemológicos situados.

É por isso que afirmamos: ao final do processo, o sistema não entrega apenas indicadores ou relatórios técnicos. Seu produto é a formulação de argumentos complexos, que integram dimensões técnicas, normativas, contextuais e políticas. Esses argumentos possibilitam leituras mais densas e democráticas da realidade monitorada, favorecendo decisões públicas mais refletidas e coerentes com objetivos de justiça social.

O monitoramento axiológico deve, ainda, passar por processos de validação que assegurem sua coerência interna e sua legitimidade externa. A validação interna refere-se à consistência entre as noções que estruturam a matriz e sua capacidade de sustentar os critérios ou perguntas formuladas ao longo do processo. Trata-se de verificar se os sentidos e significados mobilizados permanecem coerentes à medida que o monitoramento se desenvolve. Já a validação externa diz respeito ao contexto de produção da matriz e à qualidade argumentativa da articulação entre os valores assumidos e os critérios avaliativos definidos. Em ambos os casos, a validade não reside no método em si, mas na força do argumento e em sua construção compartilhada.

Assim, quanto mais plural e socialmente implicado for a multiatorialidade ou o tecido social que sustenta o processo, mais sólidas serão suas estruturas de validação. O monitoramento valorativo-discursivo, nesse sentido, se realiza como um exercício de deliberação pública, no qual o argumento final já carrega consigo a validação social, a explicitação dos valores mobilizados e o compromisso com um projeto de transformação democrática. Um argumento complexo de monitoramento, portanto, só se realiza plenamente quando inserido em contextos de discursividade capazes de sustentar o trânsito democrático de valores.

6 CONCLUSÃO

Diante de um cenário marcado por escassa reflexão crítica sobre o monitoramento de políticas públicas, neste capítulo buscou-se evidenciar as limitações estruturais de um campo ainda fortemente influenciado por pressupostos tecnocráticos. Partimos do reconhecimento de que a separação entre fato e valor, assim como entre sujeito e objeto, constitui um dos pilares epistemológicos mais persistentes – e mais problemáticos – no campo do monitoramento. Ao tratar o monitoramento como se fosse uma prática neutra e puramente técnica, o que se oculta é a presença de um déficit valorativo, que enfraquece seu potencial democrático e reforça lógicas de controle, silenciamento e reprodução de desigualdades.

Nosso esforço, nesse sentido, foi também o de lançar uma espécie de manifesto: um chamado à consciência de que os valores não dizem respeito apenas à avaliação ou à formulação, mas também ao próprio monitoramento de políticas públicas. Se já há avanços importantes no campo da análise de políticas públicas quanto ao reconhecimento de sua natureza valorativa e situada, o monitoramento ainda caminha a passos lentos nessa direção. Com este capítulo, buscamos contribuir para abrir uma nova agenda de pesquisa, voltada a práticas de monitoramento mais socialmente implicadas, democraticamente responsáveis e valorativamente transformadoras.

Para isso, mobilizamos dois marcos teóricos centrais: a matriz de dominação de Patricia Hill Collins, que nos permite interrogar os sistemas de opressão e

exclusão que atravessam as práticas de produção de conhecimento e gestão pública; e a epistemologia da complexidade, de Edgar Morin, que oferece ferramentas para integrar contradições, multiplicidades e saberes em diálogo. A partir dessas bases, propusemos o modelo MO-VA, em diálogo com o modelo AV-VA de avaliação, desenvolvido por Boullosa (2024).

O modelo MO-VA se organiza a partir de duas matrizes fundamentais: a matriz normativo-valorativa, relativa à posicionalidade epistêmica do sistema de monitoramento, isto é, de onde ele fala, quais valores assume, quais compromissos sustenta; e a matriz indutivo-valorativa, relativa ao objeto de monitoramento, ou seja, ao objeto-sistema e às formas como ele é representado por diferentes sujeitos sociais. Da articulação contextual entre essas matrizes emergem os critérios valorativos, entendidos como pré-requisitos para a formulação da hipótese de monitoramento que será desenhada.

Nesse modelo, os achados balizados e ponderados – que podem orientar mudanças substantivas no objeto-sistema, e não apenas correções de rota – são compreendidos como argumentos complexos, que integram dimensões técnicas, normativas, políticas e contextuais. O próprio sistema de monitoramento é, assim, entendido como um argumento epistemicamente responsável, produzido em diálogo com diferentes vozes e sustentado por princípios de justiça e transformação.

Mais do que apresentar um novo modelo, o que buscamos neste capítulo foi chamar a atenção para os valores no monitoramento – sua centralidade e potência. Que esse movimento possa inspirar novas pesquisas, práticas e experimentações voltadas à construção de sistemas de monitoramento coerentes com compromissos democráticos, abertos à pluralidade de saberes e guiados por um profundo senso de implicação social – sistemas que, metodologicamente, se reconheçam como situados no interpretativismo, e não no positivismo.

Mesmo em suas versões "abertas" à pesquisa qualitativa, o positivismo permanece ancorado em pressupostos de causalidade, objetividade e verificação empírica. O interpretativismo, ao contrário, parte do princípio de que os significados sociais são construídos, contingentes e não quantificáveis de forma objetiva. Portanto, não há meio-termo epistemológico possível.

Assumir essa posicionalidade é essencial, pois é justamente ela que permite reconhecer, de forma democrática, que não há um único caminho legítimo para o fazer científico. Positivismo e interpretativismo são tradições epistemológicas distintas e inconciliáveis. Dialogar, sim – mas com clareza epistemológica, sem diluição das diferenças.

Afinal, quem tem medo de requisitos dialógicos carregados de valores? Talvez apenas quem ainda insiste em esconder o político sob a máscara da neutralidade.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, E. **Value in ethics and economics**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

BANDEIRA, M. L. S.; RODRIGUES, R. W. S. Monitoramento, avaliação e controle: superando o debate técnico-burocrático. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. **Anais** […]. Brasília: Consad, 2012.

BOULLOSA, R. F. Mirando ao revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola Superior Da AGU**, v. 11, n. 4, p. 89-105, 2019.

BOULLOSA, R. F. Para onde tem nos levado a pandemia? Entre tantos desamparos públicos, precisamos também falar sobre avaliação em políticas públicas. **Revista Nau Social**, Salvador, v. 11, n. 21, p.441-456, 2020a.

BOULLOSA, R. F. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. **Revista Aval**, Salvador, v. 4, n. 18, jul./dez. 2020b.

BOULLOSA, R. F. O método como um problema constituinte do campo de estudos em políticas públicas e os desafios atuais da pesquisa qualitativa. *In*: EMMENDOERFER, M. L.; GOMES, B. M. A. (org.). **Métodos qualitativos para análise de políticas públicas**. Salvador: Editora Motres, 2023. p. 145-153.

BOULLOSA, R. F. **Avaliação discursiva centrada em valores**: modelo AV-VA. Brasília: Enap, 2024.

BOULLOSA, R. F. *et al*. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 1-16, 2021.

BOULLOSA, R. F.; PERES, J. L. P.; BESSA, L. F. M. Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 28, n. 97, p. 306-332, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/osoc/a/ZztJR8csHT7B7LKc8VwZ3Ts/?lang=pt&format=pdf.

BOULLOSA, R. F.; RODRIGUES, R. W. S. Avaliação e monitoramento em gestão social: notas introdutórias. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 3, n. 3, 2014. DOI: 10.9771/23172428rigs.v3i3.11261. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/11261.

CARNEIRO, A. S. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CHECKLAND, P. **Systems thinking, systems practice**. Chichester: Wiley, 1999.

COLLINS, P. H. **Black feminist thought**: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment. Nova Iorque: Routledge, 1990.

CRONBACH, L. J. **Designing evaluations of educational and social programs**. São Francisco: Jossey-Bass, 1982.

FISCHER, F. **Evaluating public polic**y. Belmont: Wadsworth, 1995.

FISCHER, F. **Democracy and expertise**: reorienting policy inquiry. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FISCHER, F. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. **Revista Nau Social**, Salvador, v. 7, n. 12, 2016.

FISCHER, F. Interpretivism vs. positivism in policy studies: is there common ground? **Critical Policy Studies**, v. 19, n. 3, p. 371-376, 2025.

FISCHER, F.; FORESTER, J. **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Londres: Duke University Press, 1993.

GONZALES, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, 1987, p. 223-244.

GUBA, E.;LINCOLN, Y. **Fourth generation evaluation**. Newbury Park: Sage, 1989.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

HABERMAS, J. **Knowledge and human interests**. Boston: Beacon Press, 1968.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action**. Boston: Beacon Press, 1981. v. 2.

HOUSE, E. Evaluation and social justice: where are we? *In*: MCLAUGHLIN, M. W.; PHILLIPS, D. C. (ed.). **Evaluation and education**: at quarter century – 90th yearbook of the National Society for the Study of Education, part 2. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 233-247.

LATOUR, B. **Science in action**: how to follow scientists and engineers through society. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

LATOUR, B. **We have never been modern**. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

MOORE, M. H. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro; Brasília: Uniletras; Enap, 2002.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

MORIN, E. **O método 3**: o conhecimento do conhecimento. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2008.

MORIN, E. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 22. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

PUTNAM, H. **The collapse of the fact/value dichotomy and other essays**. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

SCHWARTZ-SHEA, P.; YANOW, D. **Interpretive research design**: concepts and processes. New York: Routledge, 2012.

STAKE, R. *et al*. The evolving syntheses of program value. **Evaluation Practice**, v. 18, n. 2, p. 89, 1997.

STONE, D. **Policy paradox**: the art of political decision making. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

VAN HULST, M. *et al*. Discourse, framing and narrative: three ways of doing critical, interpretive policy analysis. **Critical Policy Studies**, v. 19, n. 1, p. 74-96, 2024.

VON FOERSTER, H. Cybernetics of cybernetics. *In*: VON FOERSTER, H. **Understanding understanding**: essays on cybernetics and cognition. Nova Iorque: Springer, 2003.

WEISS, C. **Evaluation research**: methods for assessing program effectiveness. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

WEISS, C. Policy research as advocacy: pro and con. **Knowledge and Policy**, v. 4, p. 37-55, 1991.

WEISS, R. Max Weber e o problema dos valores: as justificativas para a neutralidade axiológica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 113-137, mar. 2014.

WIENER, N. **Cybernetics**: or control and communication in the animal and the machine. Nova Iorque: The Technology Press; John Wiley & Sons, Inc.; Hermann & Cie, 1948.

YANOW, D. Interpretive policy analysis: origins and current challenges. *In*: FISCHER, F.; MÜNCH, S.; TORGERSEN, D. (ed.). **Interpretive policy analysis**: social meaning in policy processes. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2025. p. 25-53.