

DO GERENCIALISMO AO CONSTRUTIVISMO: uma revisão histórica da participação social nas avaliações de políticas públicas

FROM MANAGERIALISM TO CONSTRUCTIVISM: a historical review of social participation in public policy evaluations

Nicole Stephanie Florentino de Sousa Carvalho¹

Gil Célio de Castro Cardoso²

Antônio Jackson Alcântara Frota³

Paulo Torres Junior⁴

RESUMO: A pesquisa apresenta o itinerário de construção das principais perspectivas de avaliação de políticas públicas, enfatizando suas especificidades no processo de incorporação do debate político no Brasil, trazendo, por fim, a avaliação construtivista de 4ª geração como uma alternativa aos métodos hegemônicos, que se apresenta como uma ferramenta apta para investigar a realidade, tendo na participação social seu elemento fundante de investigação. Justifica-se na necessidade de se apresentar novos formatos do fazer avaliativo, a partir de um paradigma voltado à realidade do sujeito inserido dentro da política. A metodologia utilizada foi a indutiva, tendo como ênfase o método histórico descritivo e a pesquisa bibliográfica. Nas considerações finais, são apresentadas impressões acerca desse fazer avaliativo, relacionando sua relevância para a compreensão das realidades avaliadas.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas. Construtivismo. Avaliação de 4ª geração.

ABSTRACT: The research presents the itinerary of construction of the main perspectives for the evaluation of public policies, emphasizing their specificities in the process of incorporating the political debate in Brazil, bringing, finally, the 4th generation constructivist evaluation as an alternative to hegemonic methods. It presents itself as an apt tool to investigate reality, having in social participation its founding element of investigation. It is justified in the need to present new formats of evaluative

¹ Doutoranda em regime de cotutela em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e em Economia (Economía y Empresa) pela Universidad de Santiago de Compostela (USC) (Espanha), endereço postal: Campus do Pici, Bloco 902 - CEP 60455-970 - Fortaleza – CE, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2779-4969>, e-mail: nicolecarvalho@ufc.br.

² Doutor em Ciências Sociais (Desenvolvimento Regional) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e em Economia (Economía e Empresa) pela Universidad Autónoma de Madrid, professor associado da Universidade de Brasília, exercendo lotação provisória na Universidade Federal do Ceará, endereço postal: Ac. Público, 856 - Pici, Fortaleza - CE, 60020-181, Brasil, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0264-995X>, e-mail: gil.celio@ufc.br.

³ Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), pesquisador, tendo desenvolvido estágio de pós-doutoramento em Avaliação de Políticas Públicas na Universidade Federal do Ceará, endereço postal: Ac. Público, 856 - Pici, Fortaleza - CE, 60020-181, Brasil, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1885-4173>, e-mail: jacksonfrota2014@gmail.com

⁴ Doutorando em Administração pela Universidade Estadual do Ceará - PPGA/UECE, professor substituto da Universidade Estadual do Ceará, endereço postal: Av. Dr. Silas Munguba, 1700 - Campus do Itaperi Fortaleza, CE, CEP: 60.714.903, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8332-1955>, e-mail: ptorres.junior@uece.br

doing, based on a paradigm focused on the reality of the subject inserted in politics. The methodology used was inductive, with emphasis on the historical descriptive method and bibliographic research. In the final considerations, impressions are presented about this evaluative activity, relating its relevance to the understanding of the evaluated realities.

Keywords: Public policies. University. Cientific magazine. Article.

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas, compreendidas como o “Estado em ação” (Gobert; Muller, 1987), perpassam os diferentes sistemas - sociais, econômicos, institucionais, políticos, ambientais etc. - que compõem e integram uma sociedade. Nesse sentido, o Estado torna-se um agente de condução de grande relevância para, a partir de políticas públicas e incentivos à participação popular, direcionar a mitigação de diferentes problemáticas que tocam os sistemas e a vida em sociedade, também funcionando como um garantidor dos direitos difusos e do bem-estar social (Cenci; Bendi, Fischer, 2011).

Sob essa perspectiva, compreende-se que o entendimento a respeito das políticas públicas deve ir além da apreensão do poder público intervindo em favor dos interesses comuns. A ação do Estado deve partir da percepção da realidade social em questão, em que por meio dela, são integradas maneiras de conduzir respostas aos problemas sociais. Desse modo, as políticas públicas não devem ser compreendidas simplesmente como um mecanismo técnico e neutro desenvolvido por especialistas. Mas sim, assimiladas como um recorte do real, viabilizando a orientação acertada sobre os problemas sociais e a devida designação política para o alcance de suas soluções, concebendo uma intervenção social eficiente (Moraes, 2017).

Para que as políticas públicas atendam as demandas das sociedades e se direcionem de modo acertado, usualmente são articuladas por meio de um ciclo. Segundo Assis *et al.* (2012), o ciclo da política pública é um dos mecanismos mais conhecidos de simplificação do processo de produção de políticas em uma série de etapas sequenciais. Nesse sentido, Lotta (2019) revela que o ciclo de uma política pública é pautado em quatro fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Segundo a autora, o ciclo apresentado comporta-se como ferramenta de grande importância para o entendimento dos processos decisórios que se deflagram das políticas públicas.

A primeira fase do ciclo – a agenda – repercute da definição dos temas emergentes a serem tratados pelo Estado (Lotta, 2019). Este momento demanda grande sensibilidade dos gestores para o entendimento dos diferentes contextos sociais que emergem de uma sociedade.

Isso porque, para que uma política pública cumpra com devido êxito o seu papel, deve orientar-se, como enfatizado por Morais (2017), pela percepção acertada de uma realidade social, a fim de, a partir daí, encaminhar soluções eficientes para os problemas que surgem daquele contexto. Assim, para a construção da agenda, a identificação dos temas e objetivos prioritários deve preceder o conhecimento amplo e adequado do contexto social demandante da ação do Estado.

A fase de formulação constitui a segunda etapa do ciclo e se estabelece quando as políticas públicas começam a tomar forma, sendo elaboradas, planejadas e decididas com base nos objetivos previamente identificados na agenda (Lotta, 2019). O processo de formulação pode caracterizar-se como incremental ou radical. Uma formulação incremental tem como ponto de partida políticas, programas ou projetos que já existem, estabelecendo a partir destes, acréscimos ou decréscimos em seus modos de ação. Já a formulação radical, geralmente, parte de situações que demandam soluções imediatas comprometendo maior utilização de recursos e menor tempo (Capella, 2018).

Quando as políticas que foram formuladas se concretizam, tornando-se realidade, tem-se a terceira fase do ciclo, que é a implementação. Este é o momento em que os mecanismos de ação estatal somados as ações de burocratas tornam-se fundamentais no processo. Neste ponto, é possível perceber se o que foi formulado e colocado no papel, de fato, transformou-se em política pública, a fim de atender a realidade pela qual foi demandada (Hill; Varone, 2016).

A quarta fase do ciclo corresponde à avaliação, em que se vislumbra perscrutar os resultados alcançados com a implementação; verificando-se seus impactos e sugestões de mudanças (Pinto, 2008). Lotta (2019) ainda acrescenta que esta fase busca a compreensão dos diferentes instrumentos utilizados e as várias dimensões dos resultados verificados (eficiência, eficácia, efetividade etc.), além de envolver a relação dos atores participantes do processo e os mecanismos de feedback. Neste sentido, Capella (2018) enfatiza que, apesar de ser relevante a utilização de critérios de avaliação que envolvam a eficiência de uma política, existem limitações nestes critérios, sendo necessário elencar outros fatores avaliativos, como a igualdade, a equidade, a justiça, a liberdade, e os diferentes contextos da comunidade alvo da política.

Por conseguinte, a avaliação, quarta fase do ciclo da política pública, incide como um processo fundante para a percepção acertada das intenções governamentais e seus reais efeitos sobre as sociedades. A literatura sobre o tema tem destacado a importância de considerar outros

fatores avaliativos, que vão além dos critérios pragmáticos, voltados essencialmente para a eficiência técnica de uma política. A inclusão, nos processos avaliativos, de dimensões como igualdade, equidade, justiça, liberdade, sustentabilidade e outros diferentes contextos da comunidade alvo da política, é uma maneira de democratização de seus alcances. A compreensão dessas questões parte da concepção que se funde das diferentes perspectivas avaliativas, que deverão adequar-se aos multiformes contextos demandantes de sua aplicação.

Dessa forma, a construção deste artigo seu deu em vista da relevância de melhor compreender a avaliação no âmbito das políticas públicas, partindo da necessidade de perscrutar a aplicação de metodologias construtivistas, que têm por sua essência a relação conjunta articulada entre o cenário político observado, o contexto demandante e as mudanças sociais que são provocadas. Esse processo visa dar voz ativa à experiência de todos os agentes envolvidos de modo direto ou que são indiretamente afetados pelos resultados da política pública.

Assim, a problemática de pesquisa proposta neste estudo partiu da seguinte questão: a avaliação construtivista de quarta geração pode ser uma alternativa aos métodos hegemônicos positivistas? A fim de responder ao sugerido problema, o presente artigo tem por objetivo apresentar como este modelo de avaliação pode ser uma alternativa aos métodos hegemônicos positivistas. Como premissas necessárias para o alcance deste objetivo, foi evidenciado o itinerário de construção das principais perspectivas de avaliação de políticas públicas, destacando as especificidades do Brasil quanto às orientações que têm sobressaído neste campo.

2 METODOS E MATERIAIS

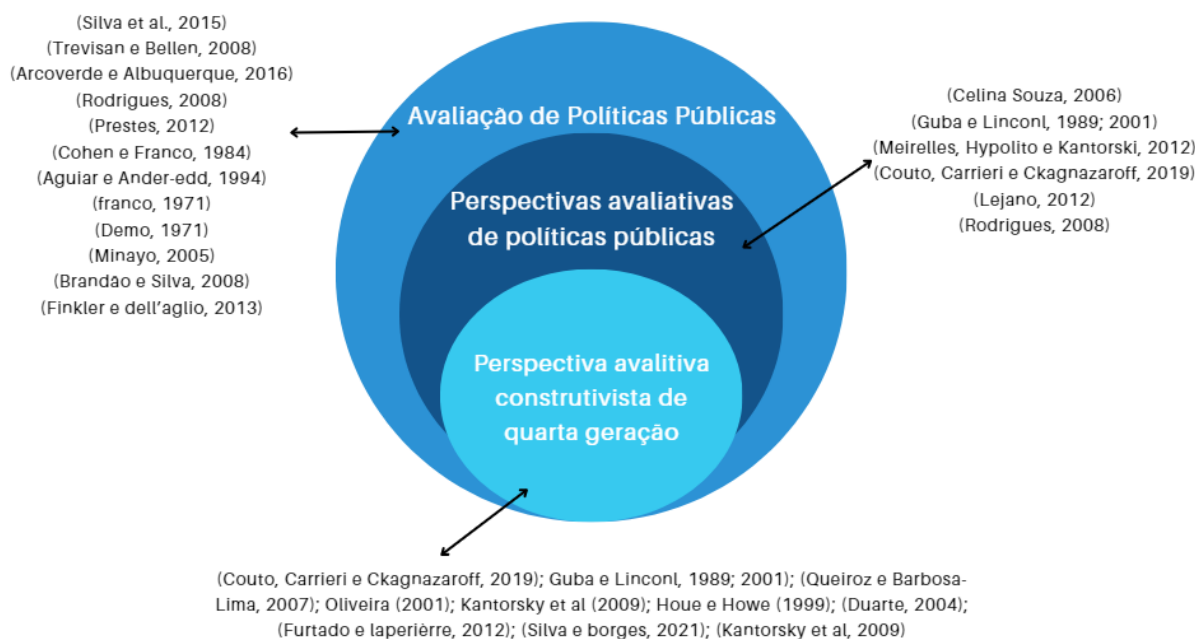
Como abordagem metodológica, utilizou-se da pesquisa indutiva, que tem como finalidade direcionar a compreensão para causas e fenômenos, através dos resultados de observações prévias que foram verificadas. (Suertegaray, 2005). Partindo dessa perspectiva, primou-se pelo método histórico que tem como premissa, por meio do estudo histórico, explicar estruturas e acontecimentos, sobretudo, concepções políticas, econômicas e sociais (Goldman, 1994). Dessa maneira, o trabalho estruturou-se quanto aos seus objetivos como uma pesquisa bibliográfica descritiva, fundamentando-se em descrever criticamente, a partir da abordagem metodológica escolhida, os fenômenos que foram verificados a respeito dos temas em estudo.

A pesquisa teve origem na análise dos normativos mais destacados em língua portuguesa e inglesa que abordam as categorias de análise relacionadas ao problema em estudo. Foram

examinados artigos e outros trabalhos acadêmicos apresentados em periódicos classificados nos estratos A1, A2, B1, B2 e B3 do Qualis Capes. A coleta de material foi realizada principalmente por meio de plataformas como *Google Scholar*, *Scientific Electronic Library Online (SciELO)* e repositórios acadêmicos online de universidades brasileiras.

A seleção desse conjunto de estudos publicizados, abrange, basicamente, três dimensões importantes da temática em questão, são elas: 1) Avaliação de políticas públicas; 2) Perspectivas avaliativas de políticas públicas; as quais destacam o marco teórico e a trajetória de desenvolvimento das principais perspectivas de avaliação, enfatizando as particularidades do contexto brasileiro em relação às diretrizes que se sobressaem no campo da avaliação de políticas públicas; e, 3) Perspectiva avaliativa construtivista de quarta geração, que responde ao objetivo proposto no presente artigo (Figura 1).

Figura 1: Desenho metodológico da pesquisa bibliográfica



Fonte: elaborado pelos autores (2023)

3 ALGUMAS QUESTÕES TEÓRICAS SOBRE AVALIAÇÃO

A avaliação no âmbito das políticas e/ou programas fundamentou-se a partir dos anos de 1960 nos Estados Unidos, originando-se das estratégias políticas para enfrentar a pobreza. Sua gênese pautou-se na criação de modelos que permitissem mensurar o grau de sucesso ou de fracasso da desenvoltura das instituições estatais, seguindo uma perspectiva positivista, com

a ênfase puramente quantitativa e neutra, descartando as variáveis contextuais. Durante a década de 1970 o pragmatismo na avaliação é reforçado, direcionando a tomada de decisões do que se refere às políticas e programas sob o prisma de técnicas avaliativas quantitativas, fazendo oposição às incipientes perspectivas de valorização qualitativa. Somente a partir da década de 1990, é que se fortalecem as correntes avaliativas que buscam a integração de técnicas aos multiformes contextos demandantes das políticas e/ou programas (SILVA *et al.*, 2015).

No Brasil, a avaliação se expandiu entre o final dos anos de 1980 e a década de 1990, partindo de uma exigência e controle da sociedade civil por meio dos movimentos sociais. Nesse sentido, a avaliação era considerada necessária para otimizar a aplicação dos recursos econômicos, evitando restrições na aplicação das despesas sociais. Além disso, devido às críticas à má utilização do dinheiro público, as instituições financiadoras passaram a requerer a avaliação das políticas e/ou programas como uma condição de acesso ao financiamento. Desse modo, a avaliação tinha por finalidade aferir a eficiência do uso dos recursos, e assim dimensionar o grau de eficácia dos objetivos propostos e alcançados (Arcoverde, Albuquerque, 2016; Trevisan, Bellen, 2008).

Segundo Rodrigues (2008), a dependência do Brasil às agências financiadoras internacionais - destacando-se o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - que passaram a ser mais rigorosas em relação aos critérios na formulação de sistemas de monitoramento e avaliação para os projetos que financiam, corroborou para o direcionamento hegemônico das perspectivas avaliativas positivistas. Nesse sentido, sobressaem-se o viés gerencialista e a percepção técnica da avaliação, cujo papel é mensurar, acompanhar e “avaliar” o sucesso das reformas administrativas que possuem essencialmente valores neoliberais. Essa perspectiva avaliativa inicializada no contexto brasileiro, ainda na década de 1980, pouco se alterou com transcurso dos anos. Prestes (2012) reforça que apesar dos avanços no campo da avaliação de políticas públicas, com a concepção de novas metodologias, as limitações conceituais dos procedimentos iniciados nos anos de 1960 persistem.

As concepções teóricas e metodológicas a respeito da avaliação no âmbito das políticas públicas desencadeadas desde a sua propositiva gênese, a partir dos anos 1960, direcionou a formulação de diferentes perspectivas avaliativas. Partindo desse pressuposto, Arcoverde e Albuquerque (2016) organizaram as opiniões de diversos estudiosos que abordam a importância da avaliação. Os diferentes pontos de vista podem ser verificados no Quadro 1:

Quadro 1: Algumas concepções de avaliação de acordo com vários autores

Cohen, E.; Franco, R. p. 73 apud Ander-Egg, 1984, p. 20	“A avaliação é um modo de verificar a racionalidade, medindo o cumprimento – ou perspectiva de cumprimento – dos objetivos e metas previamente estabelecidos, e a capacidade para alcançá-los”.
Aguiar; Ander-Edd, 1994, p. 31	“Uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto em fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que é inteligente realizá-la entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento”.
Franco, 1971, p. 3	“Avaliar é fixar o valor de uma coisa e para ser feita precisa, requer um procedimento pelo qual se compara aquilo a ser avaliado com um critério ou padrão determinado”.
Demo, 1971, p. 1	“Refletir é também avaliar, e avaliar é também planejar, estabelecer objetivos etc. Daí os critérios de avaliação que condicionam seus resultados estejam sempre subordinados a finalidades e objetivos previamente estabelecidos para qualquer prática, seja ela educativa, social, política ou outra”.
Minayo, 2005, p. 23	“Conjunto de atividades técnico-científicas ou técnico-operacionais que buscam atribuir valor de eficiência, eficácia e efetividade a processos de intervenção em sua implantação, implementação e resultados”.
Brandão; Silva, 2008	“A avaliação é a disciplina que se dedica a medir, descrever e julgar objetos e fenômenos. Cada avaliação será permeada por esses três elementos essenciais que se manifestam com diferentes intensidades: a) medição, relacionada ao ato objetivo e muitas vezes quantitativo de medir as coisas, as variações e as mudanças; b) descrição, que diz respeito ao ato de representar um objeto ou fenômeno, caracterizando-o em sua integralidade e multiplicidade e, assim, tendendo a operar pela via da linguagem qualitativa; c) julgamento, elemento que dá identidade à avaliação, à medida que explica que os processos de avaliação podem determinar o mérito e a relevância de um objeto ou fenômeno”. (Citado por FINKLER; DELL’AGLIO, 2013, p. 128).

Fonte: Arcoverde e Albuquerque, 2016, p. 30-31.

A partir do Quadro 1, constata-se que existem diversas definições de avaliação. Em algumas, direcionam-se a valorização de dimensões teleológicas e processuais, à medida que outras valorizam mais os aspectos metodológicos. Nesse sentido, é percebido que “com efeito, não há avaliação neutra de políticas públicas” (Arcoverde; Albuquerque, 2016, p. 27). Isso direciona à importância do questionamento no que se refere ao potencial da avaliação como um mecanismo para tornar palpável a intensidade das demandas no campo da viabilização das políticas na sociedade.

Dessa maneira, a teoria-metodológica que se deflagra no processo de construção e concepção da avaliação das políticas públicas direciona para o entendimento das principais perspectivas avaliativas que se destacam nesse interim. Na condução do percurso histórico, consolidaram-se a divisão de quatro gerações de modelos de avaliação, admitindo-se na

atualidade, o acréscimo de um novo paradigma avaliativo experimental, intitulado pós-construtivista.

4 AS PRINCIPAIS PERSPECTIVAS AVALIATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Souza (2006), a avaliação de políticas públicas envolve o reconhecimento da existência de subsistemas na consolidação dessas políticas, permitindo ao sistema político decisório lidar com as questões de forma paralela. Isso implica ajustes com base na experiência de implementação e avaliação das políticas existentes. No contexto dessas avaliações, quatro gerações permeiam o processo de desenvolvimento histórico das perspectivas avaliativas de políticas públicas, conforme delineado por Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019); Guba e Lincoln (1989); Meirelles, Hypolito e Kantorski (2012), elas se caracterizam como:

- a primeira geração é pautada na medição, ou seja, parte da ideia básica da aplicação de testes, como provas escolares, por exemplo. Utilizam-se mecanismos de mensuração de indicadores determinados para medir o desempenho e a efetividade de uma política ou programa, possuindo abrangência puramente quantitativa;
- a segunda geração tem como pressuposto a descrição dos pontos fortes e fracos objetivados com a política e/ou programa. O gestor assume o papel de descritor, e a medição passa a ser apenas um dos instrumentos a ser observado durante o processo avaliativo;
- a terceira geração volta-se, essencialmente, para o juízo de valor, em que o julgamento do avaliador a respeito da validade ou não de uma política, programa ou ação passa a ser o centro da perspectiva. A avaliação perde o caráter neutro das duas gerações anteriores, levando o gestor, a partir das diretrizes técnicas, a emitir um juízo de valor sobre os efeitos e produtos do objeto em avaliação;
- a quarta geração, identificada como construtivista, se distancia das perspectivas anteriores, visando dar voz ativa à experiência de todos os atores que estão envolvidos e são direta ou indiretamente afetados pelos resultados da política e/ou programa. Dessa maneira, é inserida de forma complementar a dimensão qualitativa nos processos avaliativos, tendo em vista as múltiplas realidades que perscrutam os objetivos das políticas e/ou programas.

Além das quatro gerações apresentadas, tem se estruturado no campo da avaliação de políticas públicas a perspectiva avaliativa experimental reconhecida como pós-construtivista. Destacam-se para compreensão desta concepção as experiências em avaliação de políticas públicas, partindo do entendimento da teoria do texto e do contexto, proposta por Lejano (2012), e dos eixos da avaliação em profundidade apresentados por Rodrigues (2008). Ambas as experiências têm como base a valorização da complexidade e da multidimensionalidade que permeiam todo o contexto inerente ao desenvolvimento, aplicação e resultados de uma política pública, bem como de todos os atores políticos participantes desse processo.

A experiência proposta por Lejano (2012) surge da compreensão da necessidade de novas abordagens que promovam o diálogo com a complexidade das situações políticas. O autor entende que este processo não é linear e apresenta a percepção de múltiplas facetas, lados e ondulações. Derroga que as hipóteses surgirão de um processo cíclico, devendo a teoria e a prática emergir de um contexto. Assim, a visão do autor fundamenta-se na experiência, estabelecendo uma conexão entre a política, denominada como texto, e o campo, que é identificado como contexto. Texto e contexto se fundem, a fim de fomentar análises profundas das multiformes circunstâncias sociais.

A proposta de avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), foi motivada, segundo a autora, pela constatação da ineficiência dos modelos positivistas de análise e da necessidade de realização de pesquisas com maior amplitude para a formulação e implementação de uma política, considerando os multiformes contextos: social, cultural, político, econômico e ambiental. Para isso, pressupõe-se uma análise que perpassa a esfera institucional, de relação de poderes, de valores e de interesses, envoltos em todos os processos avaliativos que os permeiam. Esta proposta, multidisciplinar por essência, possui prevalência de pesquisa qualitativa com observância de qualidade antropológica, embora não se limite a essa abordagem, utilizando-se de dados estatísticos para uma melhor apreensão da realidade avaliada.

Para uma avaliação em profundidade de uma política pública, Rodrigues (2008) apresenta o encaminhamento de quatro eixos, os quais podem ser observados no Quadro 2:

Quadro 2: Os quatro eixos da Avaliação em Profundidade

Primeiro eixo	Análise de conteúdo – Nesse eixo é realizada a observação da formulação da política ou programa, quanto aos seus objetivos e critérios; sua base conceitual que se refere aos seus valores de informação e conceitos centrais; e
----------------------	--

	sua coerência que é guiada pela observância da não contradição entre as bases estruturais.
Segundo eixo	Análise do contexto de formulação da política – Essa dimensão ocorre no levantamento de dados embasados nas circunstâncias políticas e socioeconômicas envolvidas a realidade estudada. Isso propiciará uma análise de relação das ações locais, com outras políticas de cunho nacional e internacional consideradas no contexto abordado.
Terceiro eixo	Análise de trajetória institucional – Nesse caso, o intuito é obter uma percepção quanto ao grau de coerência e dispersão do programa ao longo de seu itinerário pelas vias institucionais. A análise de trajetória institucional também se fundamenta em realizar uma pesquisa de campo que perscrutem entrevistas com diferentes representantes da instituição envolvidos na formulação e implantação da política, a fim de perceber os aspectos culturais envolvidos na relação de ação do poder público com as demandas sociais.
Quarto eixo	Espectro temporal e territorial – Essa dimensão se pauta em confrontar os objetivos e propostas das políticas com as particularidades e a historicidade do local estudado, compreendendo sua configuração temporal e territorial.

Fonte: Adaptado pelos autores com dados de Rodrigues (2008).

Dessa forma, o Quadro 2 apresenta as bases necessárias que deverão ser aplicadas simultaneamente pelos avaliadores de políticas públicas para efetivar a experiência pós-constructivista da avaliação em profundidade, proposta por Rodrigues (2008). A metodologia avaliativa, inspirada pela experiência de Lejano (2012), que ao partir do contexto – o campo – numa análise compreensiva, chega ao texto – a política – e, conseqüentemente, a uma interpretação abrangente e democrática do contexto em estudo, faz emergir uma nova perspectiva de avaliação, em que é rompida a percepção da avaliação como “medida” e firmado o seu sentido como “compreensão”.

O fortalecimento das perspectivas pós-constructivistas é de suma importância para o fomento de questionamentos aos parâmetros hegemônicos em uso pelas agências multilaterais, também à forma como o campo acadêmico brasileiro direciona a reprodução dos modelos formuladores sem a percepção crítica das perspectivas generalizantes, reconhecidas como aplicáveis a qualquer país ou circunstância, tendo a prevalência de paradigmas positivistas de análises, com a dominância das variáveis economicistas (Rodrigues, 2008).

5 A PERSPECTIVA AVALIATIVA CONSTRUTIVISTA DE QUARTA GERAÇÃO

Nas três primeiras gerações de avaliação, a delimitação da pesquisa, juntamente com a escolha dos parâmetros e dados a serem utilizados, eram previamente definidas e, as demais especificações, estabelecidas por meio de negociações entre clientes e avaliadores. Sob essa ótica, o processo avaliativo pode ser considerado como uma sistematização interativa de negociação conduzido por grupos de interesses. Neste contexto, a quarta geração, denominada

“construtivista”, emerge de um paradigma de investigação que é alternativo à perspectiva científica positivista-funcionalista, possuindo também outras denominações como “Interpretativismo” e “Hermenêutica”. A sua essência parte da relação configurada entre o cenário político observado, o contexto demandante e as mudanças sociais que são provocadas (Couto; Carrieri, Ckagnazaroff, 2019).

Em relação ao início da elaboração de uma avaliação, Guba e Lincoln (1989) enfatizam que todo processo avaliativo deve começar pela identificação de um método para determinar quais aspectos serão abordados e quais dados serão coletados. Dessa forma, na primeira geração, os dados coletados originam-se de escolhas individuais de instrumentos de medida e algumas variáveis podem ser identificadas. Na segunda geração, os dados coletados partem da observância da similaridade encontrada entre o desempenho e o objeto proposto, também, como na primeira geração, algumas variáveis podem ser identificadas. Na terceira geração, se tem a percepção de que os modelos é que vão requerer informações próprias, de acordo com as suas necessidades da avaliação.

Orientando-se pela perspectiva de Guba e Lincoln, os autores Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019) ressaltam que na quarta geração sua centralidade parte da oposição aos métodos positivistas que pressupõem relações de causa e efeito entre os fenômenos. Nesse sentido, tem-se a prevalência do cerne sobre o significado humano da vida social e, assim, o pesquisador passa a ter o dever de trazê-lo à tona, buscando compreender, explicar e interpretar as relações e atividades humanas que significam o meio no qual estão inseridas. No Quadro 3 a síntese das principais características do modelo avaliativo de quarta geração é apresentada:

Quadro 3: Quadro das características da Quarta Geração de Avaliação

Característica do Modelo	Definição Conceitual da Característica
Metodologia Interativa	Métodos e técnicas de pesquisa são selecionados e utilizados segundo a realidade empírica do estudo e de forma combinada
Realidade Dinâmica	O contexto e os objetos estão em movimento, com fatos e fenômenos conectados e em mutação.
Interpretação Dinâmica	A interpretação deve se dar dentro de uma visão sistêmica, buscando-se a compreensão das redes de interações, que vai se aprofundando conforme o estudo
Visão Sistêmica	O processo de conhecimento é dinâmico e interligado, ou seja, as partes só podem ser compreendidas dentro do todo; os dados devem ser contextualizados à luz das teorias pertinentes.
Definição Expandida de Stakeholder	Os participantes das pesquisas não são apenas formuladores e gestores do programa, mas também destinatários e outros membros da comunidade que possuam interesse nos resultados da avaliação.

Relação Interativa	O avaliador e os stakeholders devem possuir uma relação interativa, interdependente e intersubjetiva, indo além da mera coleta de dados "neutra".
Participação Intensa	Os stakeholders devem poder indicar quais são os próximos passos da avaliação, bem como quais serão as próximas ações e dados que serão utilizados.
Relevância dos Dados	As construções subjetivas e sociais têm a mesma relevância que a coleta e análise das informações mensuráveis (quantitativas).
Repertório Metodológico Expandido	Devem ser misturados os métodos qualitativos e quantitativos, bem como adicionado o arsenal estatístico existente.

Fonte: Couto, Carrieri e Ckagnazaroff, 2019, p. 46.

A partir da observância do Quadro 3, é possível destacar as bases em que se fundamentam a condução de uma avaliação construtivista. São elas: a verdade da investigação parte de um consenso entre os diversos atores sociais; os dados não podem ser analisados de maneira puramente objetiva, pois carregam valores; a relação de causa e efeito, de modo geral, não convém, exceto por parte de alguns atores envolvidos; a compreensão dos fenômenos insurge do contexto em que são estudados; as intervenções são dinâmicas, e afetam o contexto; a mudança não pode ser mensurada porque não é linear; a avaliação produz informações em que os fatos e valores são conectados e, assim, os avaliadores devem estabelecer parceria com as partes interessadas na criação dos dados, orientando, dessa forma, um processo de negociação que se concretiza em consensos (Guba; Lincoln, 1989).

Assim, os autores Guba e Lincoln (1989, 2001) argumentam que a abordagem construtivista é adequada para facilitar o diálogo entre todas as partes envolvidas na política e/ou programa, incluindo legisladores, executores, beneficiários e avaliadores. Nesse sentido, ontologicamente, eles refutam a existência de uma realidade objetiva, reforçando, em vez disso, que a realidade é formada pelas diferentes construções sociais. Segundo os autores, até mesmo a ciência é uma construção. Epistemologicamente, a perspectiva construtivista direciona que os achados de uma pesquisa existem, sobretudo, por causa da interação entre o observador e o observado, o que tangencia os fatos que emergem da investigação. Metodologicamente, partindo dos traços ontológicos e epistemológicos apresentados, a perspectiva rejeita a abordagem métrica, de controle e manipulativa que caracteriza a ciência, substituindo-a pelo caráter hermenêutico dialético que parte da realidade construída de maneira contextualizada, interativa e sofisticada.

Queiroz e Barbosa-Lima (2007) ressaltam que esse tipo de avaliação visa o diálogo e a participação dos atores sociais envolvidos no contexto de determinada política. Dessa maneira, ao adotar esse princípio avaliativo no campo das políticas públicas, permite-se uma maior

liberdade de percepção ao pesquisador a partir do campo. Assim, o estudo dos fenômenos sociais tornar-se-ão mais consistentes, fundamentando-se em uma maior riqueza de informações e participação social. A efetivação metodológica desse processo pode ser observada por meio da aplicação do chamado **Círculo Hermenêutico Dialético (CHD)**, que foi desenvolvido pelos autores Guba e Lincoln (1989).

5.1 **Círculo Hermenêutico Dialético (CDH)**

O CHD, apresentado Guba e Lincoln (1989), consiste em levar a uma articulação dos atores sociais, por meio de um contínuo “vai-e-vem”, que permite a captação da realidade em estudo, por meio de uma análise que se formula no encontro entre os grupos de pesquisados. Nessa direção, segundo Oliveira (2001), o CHD pauta-se em uma relação constante entre o pesquisador e os entrevistados, tratando-se de um processo dialético, que supõe constante diálogo, perscrutando análises, críticas, construções e reconstruções coletivas. Por conseguinte, pela contínua relação entre entrevistados e pesquisador, é possibilitado chegar ao mais próximo da realidade, o que é chamado pelos autores Guba e Lincoln de “consenso”. Na Figura 2 o CHD é ilustrado:

Figura 2: **Círculo Hermenêutico Dialético**



Fonte: Guba e Lincoln, 1989, p. 152

Para entender o CHD ilustrado na Figura 2 e sua aplicação no cenário da avaliação de políticas públicas, conforme proposto pelos seus idealizadores Guba e Lincoln (1989), inicia-se com a organização de quatro elementos:

- O primeiro elemento, aporta-se na preocupação inicial que o pesquisador/avaliador deve proceder para a escolha dos respondentes da pesquisa, que devem ser, necessariamente, indivíduos que possuem algum tipo de envolvimento com a política pública em estudo, representando os diferentes grupos de interesses. Tal escolha deve estar em conformidade com o tipo de avaliação que se deseja realizar, que deverá ser, necessariamente, participativa (se formativa, participativa, se de processos ou de resultados, ex-post, ex-ante etc). Vale ressaltar, que a representatividade não é relevante nesta metodologia, pois a interação proposta parte de propósitos diferentes daqueles demandados de uma avaliação tradicional, assim, as amostras são selecionadas intencionalmente.
- O segundo elemento a ser observado no CHD, fundamenta-se na interação contínua de coleta e análise de dados que ocorre no curso da investigação. Cabe ao pesquisador, durante as primeiras entrevistas, analisá-las antes de prosseguir para o grupo de interesse seguinte, atentando para a descoberta de informações que pareçam relevantes para o objetivo da pesquisa.
- O terceiro elemento baseia-se na consolidação dos resultados que surgem a partir das construções feitas pelos próprios entrevistados. A coleta de dados, bem como as análises, devem acontecer de forma concomitante, gerando agendas complexas e estáveis para encaminhar a coleta de dados subsequente. As análises deverão ser orientadas por instrumentos auxiliares (referencial teórico, estudos documentais etc.).
- O quarto elemento, trata da formulação do design emergente da pesquisa, o qual é estruturado a partir das construções dos atores sociais participantes da investigação. Dessa forma, não é possível ser específico em relação a uma temática se esta não é parte dos anseios, preocupações e problemas dos avaliados.

Segundo Oliveira (2001), o resultado das várias interações que emergem do CHD é um relato de caso. Vale destacar que o relato gerado pelo CHD é diferente daqueles relatos técnicos, que normalmente deflagram-se de estudos positivistas. Não se trata da impressão da realidade, nem advém de generalizações que tenham aplicações em outros contextos que se presumem similares. Pauta-se, em uma construção do pesquisador que não se fundamenta em julgamentos, conclusões ou recomendações, a não ser aquelas orientadas pelos respondentes. Nesse sentido, um relato de caso se caracteriza por uma descrição que não somente clarifica o contexto, mas leva o leitor a experimentá-lo, fazendo-o não apenas perceber o estado das coisas, mas também as motivações subjacentes, raciocínios e sentimentos que advêm da investigação.

Realizado o relato de caso, imputa-se a busca pela resposta de duas questões centrais: (a) existe consenso dentro dos grupos em relação aos pontos colocados a respeito da política pública? e (b) existe consenso entre os diferentes grupos em relação aos pontos colocados a respeito da política pública? A partir dessas referências, motiva-se sanar as divergências internas dentro dos grupos, bem como, as divergências existentes nos grupos de interesses distintos. A observância das ponderações dessas questões visa dialogar sobre as pendências e inconsistências das análises, caso existam. A partir desse ponto, um relatório final será elaborado, buscando articular a análise dos pontos de consenso destacados e, ao mesmo tempo, estabelecer uma agenda para novas avaliações referentes aos pontos controversos que permaneceram sem solução aparente. Caso necessário, o processo poderá ser reiniciado (Couto; Carrieri, Ckagnazaroff, 2019; Guba; Lincoln, 2001).

Os autores Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019), partindo das orientações de Guba e Lincoln (2001), montaram um roteiro explicitando as principais questões que devem ser levantadas em relação à avaliação de políticas públicas, que serão apresentadas no Quadro 4, a seguir. Segundo os autores, as informações devem ser sistematizadas em fichas, a fim de facilitar a análise geral dos dados obtidos em cada rodada de entrevistas - mecanismo para o pesquisador conhecer melhor a respeito das contribuições de cada respondente ao longo do processo, além de fomentar uma aprendizagem incremental a partir de cada entrevista.

Quadro 4: Roteiro de Tópicos do Círculo Hermenêutico Dialético

Questões a serem avaliadas nas entrevistas
1 Relação do Stakeholder com a Política Pública
1.1 Investigar histórico do contato do stakeholder com a política pública
1.2 Investigar o conhecimento do stakeholder sobre o contexto antes e depois da política pública
1.3 Investigar a opinião pessoal do stakeholder sobre o impacto da política pública
2 Análise da Política versus Teoria de Base

2.1 Investigar sobre possíveis diálogos entre as categorias teóricas e a política pública (o que é)
2.2 Investigar sobre visões críticas da política pública em relação às categorias (o que não é bom)
2.3 Investigar sobre as sugestões de melhoria em relação à política (o que pode melhorar)
3 Índícios empíricos que sustentam as construções
3.1 Investigar que tipo de indicador/estatística corrobora ou refuta as construções obtidas
3.2 Investigar sobre onde mais informações podem ser obtidas para testar as construções coletadas
3.3 Investigar sobre quem são stakeholders/personagens importantes para a avaliação

Fonte: Couto, Carrieri e Ckagnazaroff, 2019, p. 50.

A partir da observância do roteiro proposto no Quadro 4, as fichas de cada registro devem apresentar, respectivamente: (a) identificação do respondente seguida de uma breve contextualização do seu lugar de fala no que trata a sua relação com a política pública; (b) um resumo das principais evidências encontradas sobre as categorias teóricas as quais foram previamente levantadas; (c) articulação de dados complementares (qualitativos ou quantitativos) que encaminhe ou refute as construções, a fim de mostrar respaldo em outras fontes empíricas; (d) resenha do que a entrevista acrescenta ou diverge em relação às entrevistas anteriores. Dessa forma, as fichas serão meios de fomento de dados importantes para a composição do relatório final.

Assim, conhecido o método inerente à perspectiva construtivista de quarta geração, bem como sua aplicação metodológica vislumbrada a partir do CHD de Guba e Lincoln (1989), destaca-se a importância da realização de uma avaliação participativa, que perscrute elementos que estão para além das propostas positivistas.

Isso se deve pelo fato de que, ao se proceder com uma avaliação que não se limita a indicadores estatísticos, legitima-se a participação social no processo de construção de políticas públicas, vez que, ao serem apontados fatores, elementos e características pelos próprios atores sociais que vivenciam a política encetada, restam evidentes seus resultados e efeitos, sejam estes esperados ou não.

Vale ressaltar, contudo, que a sua implementação não é algo de simples executividade, frente a óbices que se interpõem entre o pesquisador e o processo avaliativo. Segundo Kantorsky *et al.* (2009), em decorrência da utilização do processo hermenêutico-dialético inerente ao método construtivista e que, por si só, demanda tempo e recursos, são observadas a geração de grandes volumes de dados que acabam por não serem analisados em sua integralidade. Essa conclusão também é retirada das observações de House e Howe (1999) que indicam a dificuldade em se captar, de maneira objetiva, os diversos interesses subjacentes aos

posicionamentos apresentados pelos diversos grupos de interesse, durante os processos de captação de informação.

Outra dificuldade está relacionada ao fato de que o método avaliativo não considera o desequilíbrio de forças entre os grupos de interesses, ou, dos *stakeholders* (Duarte, 2004; Furtado; Laperrière, 2012; Silva; Borges, 2021), uma vez que desconsideram as relações de submissão intersubjetivas entre referidos grupos; além da necessidade de uma dimensão formativa entre os avaliadores e grupos de interesse, afim de que “possam aprimorar sua capacidade de análise, possibilitando o aprofundamento na discussão e delimitação dos temas oriundos da avaliação” (Kantorsky *et al*, p. 353, 2009).

A existência de instrumento de efetiva participação social - como reuniões, assembleias, conselho gestor local, associações de usuários, entre outros – possibilita a redução de algumas dessas questões, propiciando uma maior facilidade no levantamento de problemas da sua realidade, discutindo e problematizando os mesmos à luz do paradigma psicossocial. Contudo, é preciso que o avaliador/pesquisador esteja atento à outras dificuldades que se apresentam no transcurso de sua trajetória avaliativa, conforme algumas acima mencionadas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, faz-se necessário compreender que em um contexto político onde os recursos orçamentários para fins sociais são escassos e reduzidos, a avaliação de políticas públicas surge como uma ferramenta de controle e julgamento eficiente da gestão pública. Assim, sob o manto de uma abordagem eminentemente positivista, o que se observa é que os processos avaliativos de políticas e programas públicos tem se voltado a operacionalizar controles orçamentários a partir de indicadores pré-estabelecidos, direcionados para o atendimento de exigências das instituições de fomento econômico internacional, sem, contudo, preocupar-se com o contexto no qual a política pública está inserida e quais são os seus resultados *in loco*.

Assim, sob o prisma de um novo paradigma construtivista, responsivo em sua essência, em que se baseia a construção de um processo avaliativo hermenêutico onde não há espaços para verdades absolutas ou respostas universais, surge a possibilidade de se implementar um modelo avaliativo onde reivindicações, preocupações e questões de *stakeholders*; servem como direcionamento para uma atuação estatal efetiva.

O referido processo avaliativo, distancia-se dos modelos tidos por gerencialistas trazendo como pano de fundo a chamada para questões relacionadas ao contexto e a realidade dos atores envolvidos nas políticas públicas e tomando como base fundamentos de origem participativa, em que se enaltece o fazer avaliativo através do conflito entre a realidade e o desejado.

Isso é o resultado da compreensão de avaliação por Guba e Lincoln (1989) já que, para os autores, a avaliação é compreendida como um processo sociopolítico, conjunto e colaborativo, de ensino-aprendizagem, contínuo, recorrente e divergente, emergente, com resultados imprevisíveis que negam o real absoluto e convergem para um relativismo responsivo e compartilhado de concessão de poder baseado na compreensão e na ação, cujo resultado não é generalizável mas, que pertence a uma realidade específica.

Portanto, para os construtivistas, a função do avaliador se firma como um colaborador, aprendiz, instrutor, modelador de realidades e um aprendiz de agente de mudanças (Guba, Lincoln, 1989).

Por fim, para além de uma postura evidenciada pela ausência de responsabilidade pelo avaliador, em que direitos são privados e valores olvidados, o método construtivista de quarta geração propõe a realização de uma análise interpretativa dos fenômenos sem desconsiderar a visão de mundo do investigador, que está permeada por um conjunto de crenças e valores, onde o que está sob análise não é a descoberta, mas a realidade dos atores sociais envolvidos a partir de suas próprias vozes.

REFERÊNCIAS

ARCOVERDE, A. C. B.; ALBUQUERQUE, C. M. P. **Avaliação de impactos: da teoria à práxis**. 1ª. ed. Recife: Editora UFPE, 2016.

ASSIS, M. P. *et al.* Avaliação de políticas ambientais: desafios e perspectivas. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 7-20, 2012.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 151 p. 2018.

CENCI, A. R.; BEDIN, G. L.; FISCHER, R. S. Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação econômica. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, v. 3, n. 4, p. 77-97, 2011. Disponível em:

<https://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/32/29>. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

COUTO, F. F.; CARRIERI, A. P.; CKAGNAZAROFF, I. B. Participação na avaliação de políticas públicas: a pesquisa construtivista e quarta geração de avaliação. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 20, p. 36-55, 2019. Disponível em:

<https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/5141>. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, n. 24, p. 213-225, 2004.

FURTADO, J. P.; LAPERRIÈRE, H. Parâmetros e paradigmas em meta-avaliação: uma revisão exploratória e reflexiva. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 3, p. 695-705, 2012.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/jpWHQCWR6RtDzkZDcFrL6qv/?lang=pt>. Acesso em: 19 de setembro de 2020.

GOBERT, MULLER In, VAZ., L.G.D.; políticas públicas. **Revista nova Atenas de educação e tecnologia**. Revista eletrônica do departamento. Acadêmico de ciência da saúde Educação física e esportes – Biologia – Segurança do trabalho. v. 10, n. 01, p. 47, 2007.

GOLDMAN, P. Searching For History in Organizational Theory: Comment on Kieser. **Organization Science**. v. 5, n. 4, 1994.

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

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. Guidelines and Checklist for Constructivist (a.k.a. Fourth Generation) Evaluation. **Evaluation Checklist Project**, p. 1-15, 2001.

HILL, M. J.; VARONE, F. **The public policy process**. 7th ed. London: Routledge, 2016.

HOUSE, E.; HOWE, K. R. **Values in evaluation and social research**. London: Sage, 1999.

KANTORSKI, L. P. *et al.* Avaliação de quarta geração: contribuições metodológicas para avaliação de serviços de saúde mental. **Interface** (Botucatu), Botucatu, v. 13, n. 31, p. 343-355, 2009.

LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012, p. 191-293.

LOTTA, G. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 324 p, 2019.

MEIRELLES, M. C. P.; HYPOLITO, Á. M.; KANTORSKI, L. P. Avaliação de quarta geração: reciclagem de dados. **Journal of Nursing Health**, v. 2, n. 1, p. 63-74, 2012.

MORAIS, N. Quantas vozes compõem uma política? In: CHACON, I. SKIBICK, M.; FREITAS, I. M. (Orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no Brasil contemporâneo**. Sobral, CE: Edições UVA, p. 47-62, 2017.

OLIVEIRA, M. M. D. Metodologia Interativa: Um Processo Hermenêutico-Dialético. **Interfaces Brasil/Canadá**, v.1, n. 1, p. 67-78, 2001.

PINTO, I. C. M. Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, p. 27-36, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321127273003.pdf>. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

PRESTES, E. M. T. A avaliação de políticas sociais: questões teóricas, metodológicas e políticas. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 22, p. 85-101, 2012.

QUEIROZ, G. R. P. C.; BARBOSA-LIMA, M. D. C. A. Conhecimento Científico, seu Ensino e Aprendizagem: A Atualidade do Construtivismo. **Ciência & Educação**, v. 3, n. 3, p. 273-291, 2007.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, n.1, p. 7-15, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22510/1/2008_art_lcrodrigues.pdf. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

SILVA, J. P. F.; BORGES, R. S. G. Avaliação de quarta geração: uma análise das potencialidades e limitações baseada na experiência de avaliação do Programa Água para Todos. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], n. 1, 2020.

SILVA, S. A. M. *et al.* Residência em políticas públicas: una experiencia innovadora de formación. **Cadernos de Pesquisa**, v. 45, n. 157, p.588-611, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/vJ7z3ySCnzTvJxkRDdPK5mn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 de setembro de 2020.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUERTEGARAY, D. M. **Notas sobre Epistemologia em Geografia**. Florianópolis: UFSC, 2005.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.529-550, 2008. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwrvvF8Pb9kDtjDgy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 de setembro de 2020.

Submetido em: 19/07/2023.
Aprovado em: 23/10/2023.

