

# **Avaliação de Quarta Geração: uma Análise das Potencialidades e Limitações Baseada na Experiência de Avaliação do Programa Água para Todos**

João Paulo Fiúza da Silva<sup>1</sup>  
Renata Simões Guimarães e Borges<sup>2</sup>

Recebido em 25 de novembro de 2019  
Aprovado em 21 de julho de 2020

DOI: 10.18829/2003

## **Resumo**

O presente ensaio teórico-empírico foi desenvolvido com o objetivo de analisar as potencialidades e limitações da avaliação de quarta geração (AV4G), modelo proposto por Guba e Lincoln (1989), de base social-construtivista. A análise se deu a partir da consideração de diversos estudos que utilizaram ou analisaram o modelo em questão e da experiência de utilização da AV4G pelos autores, quando da realização de pesquisa avaliativa acerca do Programa Água para Todos, no município de Bonito de Minas, estado de Minas Gerais. Como resultado, tem-se que a AV4G se mostra adequada às demandas de avaliação de políticas públicas na contemporaneidade, em um contexto hegemonicamente democrático, onde a participação nas decisões de interesse público é um valor caro para a gestão pública e para a sociedade. Embora haja o predomínio do uso da AV4G para avaliação de políticas públicas de saúde, esse modelo de avaliação também se mostra adequado para avaliação de políticas em outras áreas, especialmente quando combinado com outros modelos.

**Palavras-chave:** Avaliação de políticas públicas. Políticas públicas. Avaliação de programas sociais.

## **Abstract**

The present empiric theoretical essay has the objective of analyzing the potentialities and limitations of the Fourth Generation Evaluation (FGE), a model proposed by Guba and Lincoln (1989), with a social-constructivist basis. The analysis bases on the consideration of several studies that used or analyzed the model in question and the experience of using the FGE by the authors when carrying out evaluative research on the Water for All Program in the municipality of Bonito de Minas, state of Minas Gerais. As a result, the FGE is adequate to the demands of evaluating public policies in the contemporary world, in a hegemonically democratic context, where participation in decisions of public interest is an expensive value for public management and for society. Although there is a predominance of the use of AV4G for the evaluation of public health policies, this evaluation model is also suitable for evaluating policies in other areas, especially when combined with other models.

**Keywords:** Evaluation of public policies. Public policy. Evaluation of social programs.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e professor da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. E-mail: jpfsilva1983@gmail.com

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É doutora em Business Administration pela Southern Illinois University, com o apoio do programa CAPES/Fulbright. E-mail: renatags@ufmg.br

## 1 Introdução

A avaliação de políticas públicas torna-se cada vez mais importante e objeto de grande interesse, tanto no setor governamental quanto acadêmico, embora ainda se apresente como uma prática cuja institucionalidade ainda está em construção, especialmente no contexto brasileiro. Isto ocorre na medida em que, diante da constante escassez de recursos e de demanda real por maior eficiência e efetividade dos investimentos públicos, apresenta-se como valioso instrumental para a tomada de decisão pelos gestores públicos a respeito de uma política, além de contribuir para os processos de transparência, de responsabilização e de *accountability* (COSTA e CASTANHAR, 2003; CAPOBIANGO, 2011; CENEVIVA e FARAH, 2012; HOWLETT *et al.*, 2013).

Mesmo observando o notório crescimento da área de avaliação de públicas (CRUMPTON *et al.*, 2016), trata-se de um consenso na literatura a necessidade do fortalecimento da cultura de pesquisa avaliativa e avaliação institucional de políticas públicas. Tanto no Brasil como no exterior, existe ainda uma necessidade de amadurecer aspectos metodológicos na área de avaliação de política públicas, especialmente no que diz respeito ao aprofundamento das discussões em torno dos resultados das avaliações, bem como em torno dos modelos de avaliação em si (meta-avaliação), pois se a avaliação de políticas ainda tem muito por crescer, a avaliação da avaliação ainda se mostra mais incipiente (ELLIOT, 2011; FURTADO e LAPERRIERE, 2012). Neste contexto, Furtado e Laperriere (2012) chamam a atenção para o fato de a avaliação de políticas públicas ainda carecer de conceitos e contornos bem definidos. Os autores acrescentam que existem tantos modelos de avaliação quantos são os avaliadores, ou quantos sejam os objetos a serem avaliados, como se obrigatoriamente cada área de atuação exigisse um modelo específico de avaliação, o que só contribui a horizontalização das discussões, sem que haja a devida profundidade (SOUZA, 2003).

A proposta do presente trabalho é apresentar uma análise que vai ao encontro do que fora observado pelos autores, especificamente no que diz respeito à necessidade de se refletir sobre a possibilidade da aplicação de um único modelo a objetos variados, sem a necessidade de variações desnecessárias. Para tanto, tem-se por base as proposições que compõem a avaliação de quarta geração (AV4G), proposta por Guba e Lincoln (1989). Aliado ao referencial teórico citado e ao que lhe é adjacente, considera-se ainda a experiência dos autores na utilização do modelo AV4G na avaliação do Programa Água para Todos. O Programa Água para Todos consiste em uma política pública

implementada pelo Governo Federal brasileiro, cujo objetivo é a universalização do acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, para famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. O escopo do programa consiste no fornecimento de objetos (caixas d'água, poços artesianos, pequenas barragens, etc.) para armazenagem de água para utilização pelas famílias atendidas, durante os períodos de seca, criando condições basilares de desenvolvimento social e diminuição da pobreza no semiárido brasileiro, região profundamente afetada pela seca e escassez de água (GOMES e BARBIERI, 2004). Está em funcionamento no estado de Minas Gerais há cerca de cinco anos e até então não havia sido realizada nenhuma avaliação institucional ou acadêmica da política, no que diz respeito à sua efetividade.

A discussão apresentada se mostra relevante na medida em que contribui para a ampliação das possibilidades de utilização do modelo de avaliação em questão. Mesmo que as potencialidades do AV4G sejam reconhecidas na literatura, até então só havia sido utilizado para avaliações de políticas públicas de saúde, tanto no Brasil quanto no exterior (BOSI, 2009; MACHADO BIELEMAN *et al.*, 2009; FERREIRA e OLSCHOWSKY, 2009; BOSI e PONTES, 2010; CAMATTA, 2011; MOUREAU e CLARKIN, 2011). Assim, o que se pretende analisar é se a AV4G, consideradas as suas potencialidades e limitações, tem condições de ser utilizada nas diversas áreas de políticas pública apresentando-se como uma metodologia flexível e versátil, indicada, principalmente, para a avaliação da efetividade de políticas públicas.

A avaliação de quarta geração é reconhecida como um modelo paradigmático no campo da avaliação, especialmente pela sua ruptura com a corrente positivista, até então predominante, ao privilegiar a dialética, o interpretativismo e o construtivismo em detrimento de princípios como objetividade, validade externa e generalização. Embora seja um modelo exaltado por diversos autores, pela sua alegada capacidade de promoção de participação dos grupos de interesse, de empoderamento e de aprendizagem, também sofre críticas por supostamente ignorar interesses individuais ou grupais subjacentes às declarações explicitadas no processo avaliativo, e, por não considerar a influência das relações de poder entre os grupos nos resultados da avaliação (HOUSE e HOWE, 1999; GREENE *et al.*, 2006; LAY e PAPADOPOULOS, 2007). Estes e outros aspectos é que compõem o cerne da análise deste trabalho.

## **2 Avaliação de quarta geração: a participação e o construtivismo como paradigmas no campo da avaliação de políticas públicas**

A consolidação da democracia como sistema hegemônico de governança pública e o consequente incremento da demanda por participação social nas decisões em torno de políticas públicas influenciaram também os modelos de avaliação de públicas, dando azo a modelos participativos ou democráticos de avaliação (ALCÂNTARA, 2007). Neste contexto, a AV4G pertence a uma corrente de teorias de avaliação de tradição democrática, também denominadas de *stakeholders-based evaluation* (HOUSE e HOWE, 1999; GREENE *et al.*, 2006).

Segundo Kantorski *et al.* (2009), a avaliação de quarta geração é uma avaliação responsiva, em que as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse servem como foco organizacional (a base para determinar que informação seja necessária). Nos modelos tradicionais, os parâmetros e limites são definidos *a priori* e a avaliação responsiva os determina por intermédio de um processo interativo e de negociação que envolve os grupos de interesse. Reforça-se, portanto, as alegações de que a avaliação de quarta geração representaria exatamente um movimento de resposta de Guba e Lincoln (1989) ao paradigma positivista que, na visão destes, fornecia as bases das gerações anteriores, concorrendo para que apresentassem limitações que precisavam ser superadas (HUEBNER e BETTS, 1999; KANTORSKI *et al.*, 2009). Segundo Guba e Lincoln (1989) as gerações ou eras de avaliação de políticas públicas anteriores seriam 1ª geração, também conhecida como era da Mensuração (1930-1960); a 2ª geração, também denominada era da Descrição (1960-1970); e a 3ª geração, denominada era do Julgamento (1970-1980). Todas guardavam entre si a característica comum de estarem erigidas sobre o paradigma positivista, desconsiderando elementos importantes como a pluralidade dos diversos grupos de interesse e o fato de a realidade ser socialmente construída, sendo, portanto, fruto de interpretação, logo, não poderia ser objetiva e generalizável.

O paradigma construtivista, sobre o qual Guba e Lincoln (1989) erigiram a sua proposta de avaliação de quarta geração, seria capaz de superar os problemas dos métodos de base positivista, uma vez que substituiria a supremacia do ponto de vista do avaliador pela valorização dos pontos de vista de todos os *stakeholders* ou grupos de interesse. A partir do envolvimento dos grupos de interesse, seria possível também acomodar a pluralidade de atores e de percepções, permitindo-se confrontar suas construções sobre o objeto da avaliação, propiciando a construção de consensos ou mesmo a compreensão das

divergências. Kantorski *et al.* (2009) acrescentam que o papel do pesquisador também se viu modificado, na medida em que este passou de uma posição de desejável neutralidade e distanciamento para outra de confesso e necessário envolvimento com o processo de avaliação, participando ativamente das construções dos grupos de interesse.

Mas quem ou quais seriam os grupos de interesse ou *stakeholders*? Os grupos de interesse ou *stakeholders* são todos aqueles que de forma direta ou indireta possuem algum interesse no processo avaliativo (GUBA e LINCOLN, 1989). Este interesse pode ser definido tanto pelo fato de serem beneficiados pelos produtos ou serviços em avaliação, quanto pelos possíveis resultados da avaliação, como por exemplo, o encerramento de uma política ou programa diante de resultados negativos na avaliação. Quase sempre os grupos de interesse são muitos, mas é possível definir três categorias que seriam capazes de agrupar todos, que são os agentes, os beneficiários e as vítimas. Os agentes são as pessoas envolvidas na elaboração e implementação da política ou programa sob avaliação. Os beneficiários são todas as pessoas que se beneficiam de alguma forma com a disponibilidade do serviço. A vítima é toda e qualquer pessoa que possa sofrer efeitos negativos da política, programa ou serviço, nestes compreendidos os que não foram por eles beneficiados.

Uma vez identificados os grupos de interesse, inicia-se um processo de negociação de base construtivista entre os grupos de interesse que teoricamente: a) tenta auxiliar esses grupos na construção de consensos sobre suas realidades ou reconhecer divergências; b) é educativo, pois propicia condições de aprendizagem entre os stakeholders, na medida em que permite o compartilhamento de pontos de vista, agregando conhecimento aos membros do grupo; c) é empoderador porque está baseado na participação de todos os *stakeholders* na construção da realidade, por meio da apresentação de suas impressões e preocupações, contribuindo para a leitura de contextos, o que é considerado de fundamental importância para a avaliação de políticas públicas (HUEBNER e BETTS, 1999; ALMEIDA e DE PAULA, 2015)

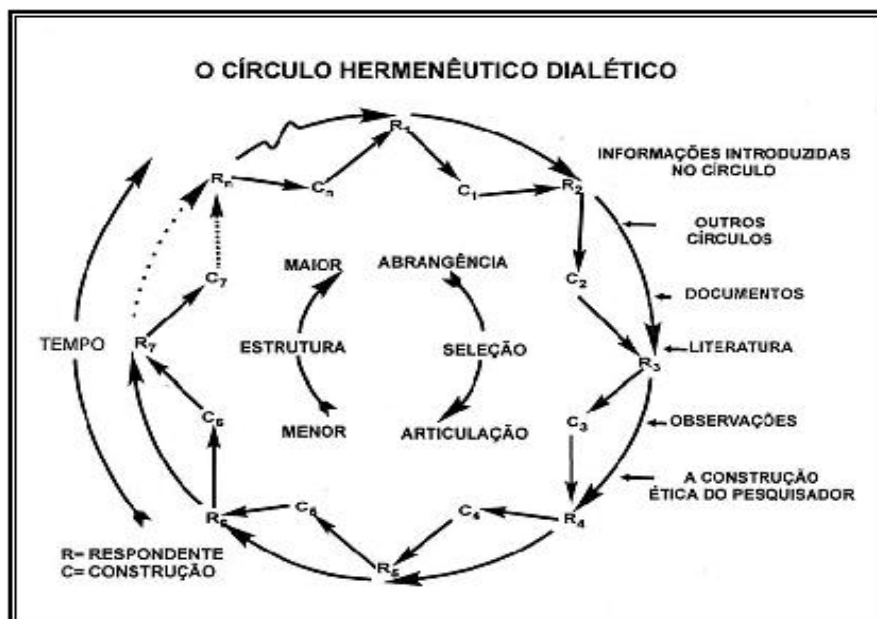
Todo o processo de negociação é conduzido pelo avaliador/pesquisador, o qual, no contexto da avaliação de quarta geração, deixa de ser um julgador, que caracteriza o distanciamento do programa ou política pública avaliada (como ocorre na perspectiva positivista), e passa a atuar como um facilitador dos debates e da construção de consensos entre os grupos de interesse durante o processo de avaliação participativa (ADELMAN, 1996 *apud* HUEBNER e BETTS, 1999; MOUREAU e CLARK, 2011).

De forma sintética, o processo em que se baseia a avaliação de quarta geração se dá em três fases, que são: a) identificação dos grupos de interesse ou *stakeholders*; b) análise das reivindicações, reclamações e pontos de potencial discordância entre os participantes; e c) busca do consenso entre os grupos de interesse, por meio da discussão, negociação e intercâmbio de informações (GUBA e LINCOLN, 1989; HUEBNER e BETTS, 1999). É importante ressaltar que negociação é a palavra-chave na avaliação de quarta geração (NEUFELD e RYAN, 1988; SWENSON, 1991).

A negociação posta como chave por Guba e Lincoln (1989) se fundamenta na premissa de que a realidade é construída a partir da interação entre o avaliador e os grupos participantes da avaliação (NEUFELD e RYAN, 1988; HUEBNER e BETTS, 1999). O avaliador e os grupos de interesse, por sua vez, buscam alcançar consensos sobre três categorias: as afirmações ou reivindicações, as preocupações e as questões. A afirmação ou reivindicação é qualquer observação apresentada por um indivíduo integrante de um grupo de interesse, que represente algo favorável ou positivo em relação ao objeto da avaliação. Uma preocupação, por sua vez, é qualquer consideração de um membro do grupo que represente um aspecto desfavorável ou negativo em relação ao que se avalia. Por último, a questão é qualquer declaração que possa representar um ponto de discordância em potencial entre os membros dos grupos participantes da avaliação.

Estas categorias se apresentam como foco da avaliação e são submetidas ao processo de base construtivista, sob o método hermenêutico-dialético, que fundamenta a AV4G (MOUREAU e CLARK, 2011). O método é considerado hermenêutico porque é eminentemente interpretativo, e dialético porque é responsivo e interativo, buscando-se confrontar as diversas interpretações entre os membros dos grupos de interesse. O processo de avaliação deve então seguir o “ciclo hermenêutico-dialético”, representado na Figura 1.

Figura 1 - Representação gráfica do ciclo hermenêutico-dialético.



Fonte: Guba e Lincoln (1989, p. 152)

Encerrado o processo de avaliação, Guba e Lincoln (1989) apontam três possíveis caminhos definidos a partir do nível de consenso alcançado, que são: a) resolução total: quando todas as questões são resolvidas. Estratégias podem ser mantidas ou abandonadas frente ao consenso formado; b) resolução parcial: quando nem todas as situações levantadas são resolvidas ou encaminhadas por limitações ou por ausência de informações. Algumas questões ainda ficam pendentes de solução; e c) não-resolução: as situações não são resolvidas, pois não há consenso entre as partes. Caso o caminho possível seja a não resolução, resta aguardar novas avaliações até que seja possível alcançar o consenso necessário ao encaminhamento da solução, ou alguma solução passa a ser imposta pelo grupo de interesse detentor de poder.

### 3 O Programa Água para Todos: contexto de utilização da Avaliação de Quarta Geração

A base empírica para a realização deste ensaio foi construída durante a avaliação do Programa Água para Todos realizada de junho a outubro de 2017, no município de Bonito de Minas, localizado na região Norte do estado de Minas Gerais. Na oportunidade, realizamos uma avaliação da política pública em comento tendo como instrumental

metodológico a Avaliação de Quarta Geração, o que nos permitiu formar algumas convicções sobre as possibilidades e limitações do modelo para a avaliação de políticas públicas. A análise que nos propomos a fazer aqui, portanto, vai ao encontro do que Huebner e Betts (1999) defendem como uma boa técnica de análise do mérito de um modelo de avaliação, qual seja, a de avaliá-lo com base em uma experiência prática, superando os limites da mera especulação teórica.

Sobre o programa avaliado, trata-se de uma política formulada no âmbito do Governo Federal do Brasil e implementada pelos governos estaduais, com o objetivo de universalizar o acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, para populações consideradas em situação pobreza e extrema pobreza<sup>3</sup> e residentes em áreas rurais da região do Semiárido Brasileiro<sup>4</sup> (BRASIL, 2011).

O escopo do programa consiste no fornecimento de objetos (caixas d'água, poços artesianos, pequenas barragens, etc.) para armazenagem de água para utilização pelas famílias atendidas, durante os períodos de seca, criando condições basilares de desenvolvimento social e diminuição da pobreza. Está em funcionamento no estado de Minas Gerais há cerca de cinco anos e até então não havia sido realizada nenhuma avaliação institucional ou acadêmica da política, no que diz respeito à sua efetividade.

#### **4 Análise e discussão**

Analisar um modelo de avaliação pressupõe o julgamento do seu valor segundo parâmetros que definam o que seja uma avaliação de boa qualidade (STUFFLEBEAM, 2011), segundo critérios previamente estabelecidos. Este ensaio busca analisar sobre atributos de qualidade da AV4G, a partir da verificação de suas potencialidades e limitações.

##### **4.1 Potencialidades da avaliação de quarta geração**

Na literatura vários estudos que utilizaram a metodologia AV4G ressaltam, até com algum entusiasmo, suas vantagens em relação às metodologias das gerações anteriores. Por exemplo, Furtado (2001), Kantorski *et al.* (2009), Glanzner *et al.* (2011) e Willrich

---

<sup>3</sup> Nos termos do Decreto Federal 7.492, de 2 de junho de 2011, família em situação de extrema pobreza trata-se de uma unidade familiar em que a renda per capita não ultrapasse 85 reais mensais. Em situação de pobreza significa que a renda per capita é de no máximo 154 reais mensais.

<sup>4</sup> O Semiárido Brasileiro é uma região caracterizada pelo clima seco, quente e baixas médias de precipitação pluviométrica, que chegam aos 800mm anuais, considerados insuficientes para sustentar, por exemplo, a perenidade de rios e reabastecimento dos lençóis freáticos e, conseqüentemente, o abastecimento das populações residentes na região com segurança (BRASIL, 2017; IBGE, 2017).



*et al.* (2013) utilizaram a avaliação de quarta geração para avaliar políticas públicas na área da saúde, especialmente as voltadas para a atenção psicossocial. Todos guardam entre si o traço comum de evidenciar suas potencialidades. Esses estudos apresentam três principais argumentos para justificar as vantagens da AV4G. O primeiro trata da capacidade da metodologia em proporcionar participação dos diversos grupos de interesse, comportando a diversidade e pluralidade em todos os seus matizes. O segundo argumento se refere a capacidade de captar elementos de subjetividade e simbolismo compartilhados intra e intergrupos de interesse. E, finalmente, o terceiro argumento a favor da utilização da avaliação de quarta geração inclui a capacidade de encaminhar para solução de conflitos apontados pelos grupos de interesse.

A capacidade da AV4G de promover a participação democrática dos grupos de interesse na avaliação e construção de soluções para políticas públicas decorre da própria essência de sua metodologia, a qual tem como pressuposto exatamente a interação dialética entre os diversos atores interessados ou implicados no objeto avaliado. Isso faz com que o processo seja inclusivo, dando voz a grupos de pessoas muitas vezes marginalizadas pelos processos convencionais de avaliação. Nos modelos convencionais o protagonismo é exercido pelo avaliador, seja interno ou externo, e não por aqueles que formatam, implementam ou sofrem os efeitos da política (GREENE *et al.*, 2006; LAY e PAPADOPOULOS, 2007).

Em geral, essa potencialidade inclusiva é particularmente importante no caso de avaliação de políticas públicas, pois existe uma relação direta entre exclusão e pobreza. No caso de uma política pública cujo o público é formado por famílias pobres ou extremamente pobres, como é o Programa Água para Todos, a utilização de metodologias participativas, aos moldes da AV4G de fato representa uma oportunidade de inclusão e exercício de cidadania. Principalmente para essas pessoas que, pelas próprias condições demográficas e sociais, muitas vezes acabam por serem excluídas trivialmente das políticas formuladas nos e para os centros urbanos. Basta considerar que se trata de um programa que beneficia famílias que até então não tinham sequer uma fonte segura de água para seu próprio consumo cotidiano. Essas famílias ainda não contam com serviços básicos como água encanada e esgotamento sanitário, o que não ocorre com tanta frequência no meio urbano.

Naturalmente, o que se busca a partir da inclusão dos diversos grupos de interesse não é a mera participação pela participação, e sim a qualificação dos resultados da avaliação e um exercício colaborativo de construção de soluções ou encaminhamento

destas para possíveis problemas verificados na política avaliada. O compartilhamento de perspectivas entre os grupos avaliados, de forma igualitária, pode beneficiar a política antes de sua implementação. Os grupos de interesse passam a ter a oportunidade de resolver antecipadamente conflitos na formulação dessas políticas ou mal-entendidos que possam comprometer o seu posterior funcionamento. O processo de avaliação pode também auxiliar na compreensão e correção de desvios verificados após a sua implementação a partir da perspectiva dos participantes.

Um aspecto importante a ser ressaltado neste contexto é que a avaliação e tomada de decisão de forma compartilhada conduzem também ao compartilhamento de responsabilidade nas decisões tomadas, conferindo-lhes maior legitimidade. Espera-se que uma maior legitimidade diminua as possibilidades de resistência à política ou de comportamentos que possam sabotar o seu funcionamento (HUEBNER E BETTS, 1999; LINCOLN, 2003; LAY e PAPADOPOULOS, 2007). Ainda sobre este aspecto, tem-se que as abordagens participativas de avaliação de políticas públicas, como é o caso da AV4G, apresentam maiores chances de terem seus resultados utilizados. Em geral, essas avaliações são consideradas mais úteis por apresentarem maior compreensão do problema, e por isso, apresentam menor possibilidade de serem engavetada (COUSINS, 2001; BECHELAINE e CKANAZAROFF, 2014).

Sobre isso, há necessidade de se fazer um contraponto em relação às avaliações externas. Como destacado por Bechelaine e Ckanazaroff (2014), a participação é um fator importante, mas não é o único, devendo ser combinado com outros indutores de utilização, como a existência de uma cultura de avaliação e o envolvimento da alta gerência da organização. Nestes casos, entendemos que o surgimento do interesse e motivação pela avaliação é igualmente externo, podendo não contar com a adesão de atores chaves na organização, o que comprometeria os resultados.

A segunda categoria de potencialidades diz respeito à capacidade da AV4G de captar os aspectos simbólicos e subjetivos que circulam entre os grupos de interesse. Com isso, torna-se possível compreender como o objeto avaliado é apropriado e ressignificado por aqueles que compõem os diversos grupos de interesse da política, ou seja, os agentes, os beneficiários e as vítimas (GUBA e LINCOLN, 1989). Partindo do pressuposto de que a realidade é socialmente construída, por meio das relações intersubjetivas, e, entre os sujeitos e o meio social (BERGER e LUCKMAN, 1978; GUBA e LINCOLN, 1989), o modelo considera essas percepções ou construções apresentadas pelos sujeitos, em todas as suas formas de expressão (CARVALHO, 2007). São considerados vários aspectos

relevantes em uma avaliação, na medida em que revelam as visões, muitas vezes divergentes, sobre o mesmo objeto, além de permitir o seu compartilhamento e a construção de consensos (MOUREAU E CLARKIN, 2011; HALL e GREENE, 2012).

Essa característica da AV4G mostra-se como um grande diferencial principalmente quando da avaliação de políticas sociais, como é o caso da política avaliada. Nestes casos, a captação e análise de elementos simbólicos são fundamentais para o aprofundamento da compreensão sobre a efetividade do projeto ou programa avaliado. As políticas sociais buscam intervenções com objetivos multidimensionais, isto é, com interfaces sociais, culturais, políticas e/ou psicológicas, de modo que capturar aspectos eminentemente subjetivos torna-se substancialmente importante, o que é viabilizado por modelos participativos como a AV4G.

A considerar que o exercício avaliativo é eminentemente valorativo, deve-se ter em mente que nem sempre o que foi formulado pelos *policy makers* é o que é percebido pelos grupos responsáveis pela execução ou até mesmo pelos beneficiários de uma política pública (FURTADO e LAPERIÈRE, 2012). Neste ponto, o viés interpretativo da AV4G mostra-se como uma forte potencialidade, pois permitirá ao avaliador compreender como os diversos grupos de interesse percebem o objeto avaliado, para além dos aspectos objetivos, como indicadores econômicos, sociais ou público atendido pela política. A avaliação de quarta geração assume uma característica de forte complementariedade a modelos quantitativos de avaliação, muito embora o modelo seja totalmente viável, conforme o contexto, de forma autônoma.

No caso do Programa Água para Todos, foi possível evidenciar como os beneficiários se apropriam afetivamente dos objetos (reservatórios) que são instalados em suas residências, os quais assumem o valor de conquista de dignidade, de superação de dificuldades e de emancipação. Esses resultados interferem na autoestima e nas expectativas da família, que passa a vislumbrar condições ainda melhores de existência. Observamos, portanto, que a percepção da realidade posterior à política extrapola a mera satisfação com a disponibilidade de água para consumo ou produção de alimentos, transcendendo em valor e significado, o que afeta diretamente a imagem da política e a valorização da capacidade transformativa de seus mecanismos de intervenção.

O que torna o caráter interpretativo da AV4G uma potencialidade para sua utilização em outros contextos, independente da área em que a política é executada, é sua capacidade de captar a efetividade da política em relação à sua real efetividade de transformação na vida das pessoas por elas beneficiadas. Como o método de avaliação da

AV4G é eminentemente valorativo, os aspectos subjetivo e simbólico certamente tomam relevo.

O último atributo que consideramos uma potencialidade da AV4G diz respeito ao fato do modelo estar baseado não somente no compartilhamento de percepções ou de informações, mas também na busca da construção de consensos, criando um espaço de negociação, em que o avaliador ou a equipe de avaliadores exercem uma função de ligação e mediação intra e intergrupos de interesse. Como argumenta Fonseca (2016) as políticas públicas constituem um espaço em que o conflito de interesses é algo imanente, ainda que de forma subjacente, de modo que a construção de consensos se mostra como necessária e relevante para o sucesso de uma política pública. A proposta da AV4G é exatamente que haja a construção conjunta de encaminhamentos de solução em face dos problemas levantados pelos grupos de interesse, tornando-os comuns entre eles, e passando a buscar a solução total ou parcial das questões, muito embora seja possível que isso não ocorra (GUBA e LINCOLN, 1989; KANTORSKI, 2009; HUEBNER e BETTS, 1999).

Em nossa experiência de avaliação do Programa Água para Todos pudemos certificar que de fato essa potencialidade é verdadeira, principalmente quando a negociação gira em torno de divergências de percepção sobre aspectos como qualidade do funcionamento da política, por exemplo. Contudo, questões mais problemáticas, que envolvam atribuição de responsabilidade por encargos são mais complexas e demandam tempo e uma interação mais direta entre os atores. Este aspecto se torna um fator dificultador quando da avaliação de políticas de grande alcance territorial, em que estes indivíduos estão distantes fisicamente. Neste caso, foi possível verificar que havia pessoas importantes no processo que residiam a dezenas de quilômetros entre si, o que aliado ao fator de extrema pobreza econômica, dificultou a realização de encontros presenciais. Este é um fator que pode carregar o processo de maior complexidade e deve ser considerado pelo avaliador. Estratégias de financiamento ou de busca de alternativas tecnológicas devem ser consideradas nestes casos.

#### **4.2 As limitações da avaliação de quarta geração**

A primeira limitação vai diretamente de encontro à potencialidade representada pelo viés participativo e democrático do modelo. Huebner e Betts (1999) defendem que embora apresente uma essência inclusiva, a definição dos grupos de interesse pode ser uma dificuldade para o avaliador, podendo gerar um viés de escolha e consequentemente

dos resultados do processo avaliativo. Esta dificuldade seria decorrente da própria definição dada por Guba e Lincoln (1989) para o termo *stakeholders*, de que estes seriam quaisquer indivíduos ou grupos que tivessem algum envolvimento ou interesse no objeto avaliado. A dificuldade na definição dos grupos de interesse estaria exatamente na aceção do que poderia representar um interesse de determinado grupo, especialmente quando consideramos o grupo de vítimas. No caso do Programa Água para Todos, não tivemos essa dificuldade, mas reconhecemos que realmente esta dificuldade pode ser apresentada quando da avaliação de políticas que cuidam de interesses difusos de diversos segmentos da sociedade. Nestes casos, podemos depreender que os interesses estão de tal forma diluídos, que a delimitação de beneficiários ou vítimas da política pode ser extremamente complexa ou até mesmo inviável.

A segunda limitação levantada acerca da AV4G é apontada por Houe e Howe (1999) e diz respeito ao fato do modelo negligenciar os interesses subjacentes aos posicionamentos apresentados pelos diversos grupos de interesse. Sendo assim, o modelo confere a eles uma área de imparcialidade, desconsiderando a possibilidade de que as considerações levadas pelos representantes dos grupos de interesse podem ser fruto de manipulação de ordem política, ou ainda, que podem ser fruto de combinações interpessoais ou intergrupais para direcionarem o processo em determinada direção.

O argumento dos autores é demasiado contundente, visto que de fato a questão dos interesses subjacentes é discutida em dois trabalhos de Guba e Lincoln (1985, 1989) que fundamentam a AV4G. Nestas, a crítica ao paradigma positivista é tão efusiva e simetricamente oposta a um entusiasmo com a corrente construtivista, que em nenhum momento vícios como estes são considerados pelos autores do modelo em análise, embora seja uma questão de extrema relevância. Importante ressaltar, contudo, que este aspecto não é exclusivo da AV4G e pode ser verificado em outros modelos de natureza qualitativa. Sabe-se que questões contextuais podem interferir no modo como os indivíduos se posicionam sobre determinadas questões, prejudicando a integridade das informações fornecidas durante a avaliação, devendo, portanto, o avaliador estar atento a estes aspectos, de modo a fazer escolhas metodológicas que diminuam ou elidam este problema (DUARTE, 2004).

Na avaliação do Programa Água para Todos, pudemos verificar que em contextos não conflituosos, em que há um nível de consenso constituído entre os grupos, esta não é uma questão problemática. Mas, de qualquer maneira, nos parece que a triangulação de dados pode ser uma alternativa viável para mitigar o problema, na medida em que

permitirá o cruzamento e confrontação de dados de fontes diversas, incrementando os níveis de assertividade dos achados da pesquisa.

Nesta mesma linha, Furtado e Laperrière (2012) sustentam que a AV4G falha ao não considerar o desequilíbrio de forças entre os grupos de interesse, isto é, ao considerarem que todos são iguais quanto ao valor de suas construções sobre a realidade durante o processo de avaliação. Guba e Lincoln (1989) deixaram de considerar que relações de submissão intersubjetivas e intergrupais podem interferir nos resultados da avaliação, pendendo, naturalmente, para os interesses de indivíduos ou grupos dominantes.

Neste ponto, embora se reconheça a força do argumento de Furtado e Laperrière (2012), é importante ressaltar que essa limitação pode ser mitigada ou corrigida com o exercício de uma postura atenta e crítica por parte do pesquisador/avaliador. Como afirma Brito e Leonardos (2001), a função do pesquisador é clarificar as evidências apresentadas pelos atores sociais, exercendo uma postura crítica e reflexiva da realidade como a percebe, à luz dos elementos teóricos postos à sua disposição. Sendo a construção do conhecimento algo eminentemente incremental, podemos compreender que as proposições de Guba e Lincoln (1989) estão sujeitas a aperfeiçoamentos, como qualquer método de pesquisa, o que, via de regra, se dá a partir das experiências de pesquisa vivenciadas pela comunidade de pesquisa ou de avaliadores.

Ainda na linha das limitações de ordem conceitual da AV4G, na Avaliação do Programa Água para Todos pudemos perceber um aspecto não relatado nos diversos estudos em que foi utilizada ou foi analisada. Esse aspecto se refere ao fato de não considerar as discrepâncias cognitivas entre os atores envolvidos no processo avaliativo, o que pode exigir uma posição de “tradutor” do avaliador, além de mediador. Em um país como o Brasil, em que a desigualdade social além de profunda, é multidimensional, a divergência não estará somente na forma de perceber a mesma realidade, mas também no modo de descrevê-la, expressá-la e de intercambiar as construções entre os diversos grupos.

No caso do Programa Água para Todos, o público beneficiário é formado por famílias pobres ou extremamente pobres, via de regra deficitárias em alfabetização. Portanto, um desafio do avaliador é tornar palatável a essas famílias as construções dos agentes ou dos demais grupos, de modo que possam exercer sua interpretação, crítica e desejável reelaboração dialética de suas próprias construções. Este aspecto faz com que a responsabilidade de quem exerce a função de avaliador seja ainda maior e mais carregada

de rigor metodológico, de modo a diminuir os riscos de vieses interpretativos, que venham a interferir nos resultados da avaliação.

As duas últimas limitações apontadas em torno da AV4G são de ordem prática. Em primeiro lugar, as críticas de Fontan (2001) se dá em relação a utilidade dos seus resultados, os quais, segundo ele, seriam estéreis, na medida em que não se encaminham para a ação, mas somente para a construção de consensos. O autor propõe a chamada Avaliação de Quinta Geração, que teria como grande diferencial encaminhar soluções de ordem prática para os problemas levantados durante o processo de avaliação.

Respeitando o posicionamento de Fontan (2001), divergimos no sentido de que o fato de a avaliação de políticas não encaminhar medidas de ordem prática, não necessariamente a desveste de valor. Avaliar é um exercício eminente valorativo, sendo o resultado deste exercício um dos objetivos da avaliação de públicas. Ou seja, a função avaliativa é eminentemente informativa, podendo o seu resultado servir a diversas finalidades, tais como a tomada de decisão, a persuasão da *Policy Community*, o aprofundamento do conhecimento sobre a política, dentre outras, como defende Patton (2008). Compreendemos que embora o encaminhamento de práticas resolutivas pudesse ser o status desejável de qualquer modelo de avaliação, o fato de não fazê-lo não lhe retira o mérito, vez que a adoção de medidas corretivas em torno da política avaliada poderá constituir-se como um dos seus efeitos, conforme o caso analisado.

A outra limitação de ordem prática diz respeito à própria viabilidade da execução da AV4G, visto se tratar de um método intensivo em recursos humanos, principalmente para execução em escala. Como destacaram Moureau e Clarkin (2011), o processo exige a mobilização de avaliadores para contato direto com os participantes da avaliação, de modo a promover as discussões necessárias à implementação do método de avaliação proposto. Isto é um fator que gera custos nem sempre viáveis em contextos de restrição financeira e pode funcionar como um fator desestimulador para emprego do método. Em nossa pesquisa pudemos verificar na prática as dificuldades operacionais impostas por esta característica da AV4G, embora tenhamos abordado apenas um único município atendido pela política pública avaliada. No caso de avaliações institucionais este pode ser um fator decisório relevante.

## **5 Considerações finais**

O modelo de Avaliação de Quarta Geração se mostra adequado às demandas de avaliação de políticas públicas na contemporaneidade, em um contexto hegemonicamente

democrático, onde a participação nas decisões de interesse público é um valor caro para a gestão pública e para a sociedade. Além disso, a característica participativa e inclusiva do modelo retira a posição de protagonismo do avaliador, e, lhe atribui um papel de intérprete e mediador das diversas construções sociais da realidade apresentadas pelos grupos de interesse envolvidos no processo de avaliação. E é exatamente esse nosso papel do avaliador que representa um dos desafios a serem superados para a correta execução da AV4G. Este aspecto exige rigor metodológico e uma postura crítica, reflexiva e responsável da parte do avaliador, de modo a diminuir ou elidir as limitações do método. Um cuidado maior deve ser dispensado à possibilidade de vieses interpretativos e à não consideração da influência dos desequilíbrios de forças entre os grupos e das relações de poder, intersubjetivas ou intergrupais.

O modelo apresenta-se como totalmente viável para utilização em políticas de maior extensão de público ou território geográfico. No entanto, sugerimos que sua utilização seja combinada com outros modelos que apresentem maior capacidade de escala, sob pena de se mostrar econômica e temporalmente inexecutável dada a sua intensividade de recursos humanos e de tempo para a realização das práticas de compartilhamento e negociação dos diversos pontos de vista. Deste modo, os resultados passam a ser obtidos em profundidade e alcance desejáveis para as políticas públicas de diversos segmentos.

Finalmente, consideramos que há necessidade de expansão de modelos participativos de avaliação, aos moldes da AV4G, para outros campos de políticas públicas, para além da área das políticas de saúde. É necessário, como verificado até então, institucionalizar as práticas avaliativas e fomentar a utilização dos resultados de avaliação para adequar e repensar algumas políticas públicas, com o objetivo de consolidar uma cultura de transparência e efetividade na utilização de recursos públicos.

### **Referências Bibliográficas**

ADELMAN, Clem. Anything Goes Evaluation and Relativism. **Evaluation**, v. 2, n. 3, p. 291-305, 1996.

ALCÂNTARA, B. C. S. Reflexões sobre o potencial das políticas públicas democrático-populares locais para estudar possibilidades de um novo organizar. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 5, n. 2, p. 1-14, 2007.

ALMEIDA, Brunna Carvalho; DE PAULA, Sílvio Luiz. Política de esporte e lazer: a elaboração de um instrumento de avaliação. **Revista de Administração da UFSM**, v. 8, n. 2, p. 249-266, 2015.



BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **Construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1978.

BIELEMANN, Valquíria de Lourdes M.; KANTORSKI, L. Prado; RIBEIRO BORGES, L.; GOPINGER CHIAVAGATTI, F.; WILLRICH, J. Quinzen; SOUZA, A. Suelene de; HECK, R. M. A inserção da família nos centros de atenção psicossocial sob a ótica de seus atores sociais. **Texto & Contexto Enfermagem**, v. 18, n. 1, 2009.

BOSI, Maria Lúcia Magalhães; PONTES, Ricardo José Soares; DE VASCONCELOS, Suziana Martins. Dimensões da qualidade na avaliação em saúde: concepções de gestores. **Revista de Saúde Pública**, v. 44, n. 2, p. 318-324, 2010.

BOSI, Maria Lúcia Magalhães. Notas sobre a segunda avaliação externa do programa de treinamento em epidemiologia aplicada aos serviços do sistema único de saúde do Brasil-EPISUS: potencialidades do enfoque qualitativo-participativo. **Saúde e Sociedade**, v. 18, n. 3, p. 549-553, 2009.

BRASIL. Decreto n. 7535, de 26 de julho de 2011. *Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso à Água – “Água para Todos”*. Brasília: Diário Oficial da União, 2011. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/documents/10157/7552bcf2-8a6f-41f3-bd85-ff6d09f31adb>> Acesso em: 22 Jul 2017.

BECHELAINE, Cinthia Helena de Oliveira; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. As Avaliações Vão Para a Gaveta? Uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso de avaliações de políticas públicas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 2, p. 78-93, 2014.

BRITO, Angela Xavier de; LEONARDOS, Ana Cristina. A identidade das pesquisas qualitativas: construção de um quadro analítico. **Cadernos de Pesquisa**, n. 113, p. 7-38, 2001.

CAMATTA, Márcio Wagner; NASI, Cíntia; ADAMOLI, Angélica Nickel; KANTORSKI, Luiz Prado; SCHNEIDER, Jacó Fernando. Evaluation of a psychosocial care center: the view of the family. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 11, p. 4405-4414, 2011.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira; SILVEIRA, Sueli de Fátima Ramos; ZERBATO, Cristiano; MENDES, Alcino Cipriano Argolo. Análise das redes de cooperação científica através do estudo das coautorias dos artigos publicados em eventos da Anpad sobre avaliação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1869-1890, 2011.

CARVALHO, M. O uso da teoria do julgamento social no estudo de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 3, n. 2, p. 1-10, 2005.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP Rio de Janeiro**, v. 37, n. 5, p. 969-92, 2003.

COUSINS, J. Bradley. Do evaluator and program practitioner perspectives converge in collaborative evaluation? **Canadian Journal of Program Evaluation**, v. 16, n. 2, p. 113-133, 2001.

CRUMPTON, Charles David; MEDEIROS, Janann Joslin; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; SOUSA, Marcos de Moraes; NAJBERG, Estela. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 981-1001, 2016.

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

ELLIOT, Ligia Gomes. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 19, n. 73, p. 941-964, 2011.

FERREIRA, Silvia Regina; OLSCHOWSKY, Agnes. Residência Integrada Em Saúde: a interação entre as diferentes áreas de conhecimento. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, v. 30, n. 1, p. 106.

FONSECA, F.A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. Edição Especial, p. 406-417, 2016.

FONTAN, Jean-Marc. L'évaluation de cinquième génération. **Cahiers de Recherche Sociologique**, [s.v], n. 35, p. 7-14, 2001

FURTADO, Juarez Pereira. Um método construtivista para a avaliação em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 6, n. 1, p. 165-81, 2001.

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

GLANZNER, Cecília Helena; OLSCHOWSKY, Agnes; KANTORSKI, Luciane Prado. O trabalho como fonte de prazer: avaliação da equipe de um Centro de Atenção Psicossocial. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 45, n. 3, p. 716-721, 2011.

GOMES, J. L.; BARBIERI, J. C. Gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no estado de São Paulo: um novo modelo de política pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 2, n. 3, p. 1-21, 2004.

GREENE, Jennifer C.; DESTEFANO, Lizanne; BURGON, Holli; HALL, Jori. An educative, values-engaged approach to evaluating STEM educational programs. **New Directions for Evaluation**, v. 2006, n. 109, p. 53-71, 2006.

- GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Naturalistic inquiry**. London: Sage, 1985.
- GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Fourth generation evaluation**. London: Sage, 1989.
- HALL, Jori N.; AHN, Jeehae; GREENE, Jennifer C. Values engagement in evaluation: Ideas, illustrations, and implications. **American Journal of Evaluation**, v. 33, n. 2, p. 195-207, 2012.
- HANSSSEN, Carl E.; LAWRENZ, Frances; DUNET, Diane O. Concurrent meta-evaluation: a critique. **American Journal of Evaluation**, v. 29, n. 4, p. 572-582, 2008.
- HOUSE, Ernest; HOWE, Kenneth R. **Values in evaluation and social research**. London: Sage, 1999.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral**. São Paulo: Campus, 2013.
- HUEBNER, Angela J.; BETTS, Sherry C. Examining fourth generation evaluation application to positive youth development. **Evaluation**, v. 5, n. 3, p. 340-358, 1999.
- KANTORSKI, Luciane Prado et al. Avaliação de quarta geração: contribuições metodológicas para avaliação de serviços de saúde mental. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 13, p. 343-355, 2009.
- LAY, Margaret; PAPADOPOULOS, Irena. An exploration of fourth generation evaluation in practice. **Evaluation**, v. 13, n. 4, p. 495-504, 2007.
- LINCOLN Y. S. Fourth generation evaluation in the new millennium. In: DONALDSON S. I.; SCRIVEN M., editors. **Evaluating social programs and problems. Visions for the New Millennium**. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2003.
- MOREAU, Katherine Ann; CLARKIN, Chantalle Louise. Thinking beyond measurement, description and judgement: fourth generation evaluation in family-centered pediatric healthcare organizations. **Journal of Multidisciplinary Evaluation**, v. 8, n. 17, p. 33-45, 2011.
- NEUFELD, Anne; RYAN, Alan G. Fourth-Generation Evaluation. **The Canadian Journal of Program Evaluation**, v. 3, n. 2, p. 77, 1988.
- PATTON, Michael Quinn. **Utilization-focused evaluation**. 4.ed. London: Sage Publications, 2008.
- RASELLA, Davide. Impacto do Programa Água para Todos (PAT) sobre a morbimortalidade por diarreia em crianças do Estado da Bahia, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 29, n. 1, p. 40-50, 2013.
- SCRIVEN, Michael. Key evaluation checklist (KEC). **Retrieved April**, v. 15, p. 2007, 2013.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

STUFFLEBEAM, Daniel L. Meta-Evaluation. **Journal of MultiDisciplinary Evaluation**, v. 7, n. 15, p. 99-158, 2011.

SWENSON, Melinda M. Using fourth-generation evaluation in nursing. **Evaluation & the health professions**, v. 14, n. 1, p. 79-87, 1991.

WILLRICH, Janaina Quinzen; KANTORSKI, Luciane Prado; CHIAVAGATTI, Fabieli Gopinger; CORTES, Jandro Moraes; ANTONACCI, Milena Hohmann. Os sentidos construídos na atenção à crise no território: o Centro de Atenção Psicossocial como protagonista. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 47, n. 3, p. 657-663, 2013.