

Artigo de opinião

Avaliação de políticas e programas baseada na teoria: Reflexões iniciais

Evaluation of policies and programs based on theory: Initial reflections

Delaine Martins Costa^{1*} , Rosana Magalhães² 

¹Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Departamento de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Delaine Martins Costa, branca, pesquisadora concursada para o perfil de desigualdades sociais no Departamento de Ciências Sociais da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca.

Rosana Magalhães, branca, pesquisadora titular do Departamento de Ciências Sociais da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca.

COMO CITAR: Costa, Delaine Martins, & Magalhães, Rosana. (2023). Avaliação de políticas e programas baseada na teoria: Reflexões iniciais. *Revista Brasileira de Avaliação*, 12(3), e123423. <https://doi.org/10.4322/rbaval202312034>

Resumo

Como problema central discute-se a relevância conceitual e metodológica da avaliação orientada pela teoria do programa. A argumentação parte da problematização em torno dos limites e alcances da prática avaliativa têm gerado investimentos na busca de novas ferramentas heurísticas. Embora tenha crescido o interesse sobre estratégias explicativas que valorizam a reflexão sobre as premissas teóricas dos programas, ainda são poucos os estudos com este enfoque. A escolha metodológica privilegiou artigos e livros artigos e livros que se destacaram no âmbito da literatura com esse enfoque, seja por inaugurar novas abordagens, seja por problematizar os conceitos centrais e seu uso em pesquisas e estudos. O diálogo entre autores em torno dos conceitos apoia a formulação de novas hipóteses sobre a natureza das iniciativas analisadas e dos seus múltiplos efeitos. Conclui-se que a principal contribuição ao campo refere-se à integração entre a perspectiva realista e a abordagem da *theory-driven evaluation* permite avanços na compreensão do desenho, da dinâmica de implementação e dos resultados de intervenções em cada contexto local.

Palavras-chave: Avaliação. Avaliação de programas de saúde. Teoria.

Abstract

As a central problem, the conceptual and methodological relevance of evaluation guided by program theory is discussed. The argument starts from the problematization around the limits and scope of evaluation practice, which has generated investments in the search for new heuristic tools. Although interest in explanatory strategies that value reflection on the theoretical premises of programs has grown, there are still few studies with this focus. The methodological choice favored articles and books, articles and books that stood out in the field of literature with this focus, either by inaugurating new approaches or by problematizing central concepts and their use in research and studies. The dialogue between authors around the concepts supports the formulation of new hypotheses about the nature of the initiatives analyzed and their multiple effects. We conclude that the main contribution to the field refers to the integration between the realistic perspective and the theory-driven evaluation approach, which allows advances in understanding the design, implementation dynamics and results of interventions in each local context.

Keywords: Evaluation. Evaluation on public health. Theory.

A RBAVAL apoia os esforços relativos à visibilidade dos autores negros na produção científica. Assim, nossas publicações solicitam a autodeclaração de cor/etnia dos autores dos textos para tornar visível tal informação nos artigos.

Recebido: Setembro 14, 2023

Aceito: Setembro 18, 2023

***Autor correspondente:**

Delaine Martins Costa

E-mail: delaine.costa@gmail.com



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



Avaliação de políticas e programas baseada na teoria: reflexões iniciais

Avaliar é um verbo utilizado para diferentes propósitos e, no senso comum, está ligado à emissão de algum julgamento ou atribuição de valor. Em diversos contextos acadêmicos, o uso do mesmo verbo é empregado em objetivos de trabalhos de conclusão de curso, dissertações, teses, e artigos científicos. O uso do verbo, em estudos acadêmicos, não necessariamente suscita o debate acerca das teorias mobilizadas em pesquisas científicas. Em geral, o método em si se torna mais relevante do que as teorias acionadas no âmbito da avaliação pretendida uma vez que esse adquire centralidade para a compreensão dos resultados alcançados.

Contudo, uma outra maneira de compreender os estudos e pesquisas avaliativos refere-se ao diálogo das teorias sobre avaliação mobilizadas e o debate intrínseco a estas. No caso da saúde coletiva, entendida com uma área ainda recente de estudos, brasileira, interdisciplinar e que reúne múltiplas abordagens (Hortale et al., 2010; Canesqui, 2010) uma contribuição relevante advém da 'avaliação orientada pela teoria' (*theory-driven evaluation*) ou em sua versão mais recente acrescida da palavra 'science' (*program theory-driven evaluation science*), conforme indicado por Leeuw & Donaldson (2015) e cuja distinção pode ser aprofundada em Santos et al. (2023).

A versão do termo original em inglês para o português (*theory-driven evaluation* ou *program theory evaluation*) nos permite diferentes possibilidades, tais como: avaliação 'baseada' ou 'guiada' ou 'orientada' pela teoria. No presente Artigo de Opinião optamos por 'avaliação de políticas e programas orientada pela teoria' ou 'avaliação baseada na teoria' como termos equivalentes, sabendo que se trata de uma abordagem de avaliação cuja ênfase recai sobre a teoria do programa ou política pública. A abordagem permite, ainda, a avaliação de iniciativas públicas multiestratégicas.

Embora o tema da avaliação seja transversal às distintas áreas do conhecimento e disciplinas, diferentes tradições foram construídas, são colocadas em prática, geram acúmulo de conhecimento e debate expressos em revistas especializadas. Contudo, no Brasil e no campo da saúde coletiva estudos orientados por essa perspectiva podem ser ampliados, ainda que se reconheça que essa nomenclatura abriga diferentes abordagens que se complementam, como a avaliação realista (Pawson & Tilley, 1997) e as teorias da mudança (Weiss, 1998), compreendidas como formas de avaliação de programa baseada na teoria. Ambas as abordagens buscam suprir limites e fragilidades presentes nos modelos experimental e construtivista utilizados no campo da avaliação de políticas e programas. As principais distinções e pontos de afastamento entre essas abordagens podem ser examinadas no livro de Pawson e Tilley e em artigo de Blamey & Mackenzie (2007).

A avaliação baseada na teoria lida com uma dimensão central que é a compreensão do programa como 'teoria encarnada'. Conforme Leeuw & Donaldson (2015), há uma fragmentação no entendimento dos princípios e premissas teóricas dos programas no âmbito dos estudos em avaliação, segundo análise empreendida pelos autores com base no periódico *Evaluation*, a partir de 2000.

É possível afirmar que esta fragmentação extrapola os estudos em avaliação e se intersecta com o a própria Sociologia. Este é um aspecto relevante considerando o diálogo entre as Ciências Sociais e os estudos em avaliação e a interdisciplinaridade constituinte do campo da Saúde Coletiva. Caillé & Vandenberghe (2021) destacam quatro fragmentações na e da Sociologia, duas internas e duas externas. As duas primeiras dizem respeito à fragmentação entre ensinar/pesquisar; teoria/métodos; conceitos/técnicas; abstrações/operacionalizações, 'campo'/'dados' e aos conflitos entre escolas. As duas externas referem-se às perspectivas teóricas que não dialogam com a sociologia como tal (por exemplo, os Estudos Culturais) e as ciências sociais e a filosofias moral e política.

Para além das nuances entre as abordagens usadas em avaliação (e que não cabe aqui aprofundar), uma distinção importante foi feita por Leeuw & Donaldson (2015). Para os autores a ênfase atribuída à teoria – do programa, no caso – é significativa e sublinha a relevância das questões em avaliação e seu desenho. Já a ênfase na "avaliação científica" seria para destacar a confluência da teoria da avaliação, da teoria do programa e da teoria em ciências sociais



as quais constituem uma abordagem distintiva para a avaliação. Acrescentam os autores: '(...) *theory-driven evaluation science invites evaluation scholars and practitioners to think about the value of using theory to improve a wide range of evaluation activities across the domain of policy, program, project, organizational, community, systems evaluation and the like*' (Leeuw & Donaldson, 2015, p. 477).

Mesmo que inseridas na tradição da avaliação orientada na teoria, Potvin & Bisset (2014) argumentam que a avaliação requer competências metodológicas e técnicas para condução de investigações sistemáticas. Contudo as autoras advogam a 'avaliação como uma prática', isto é, mais do que 'bons e rigorosos cientistas' os mesmos se inserem na produção de conhecimento e não fora dela, daí a importância das fundamentações teleológicas, epistemológicas e ontológicas. Para as autoras, estas fundamentações estão interligadas à prática e acrescentam a esta a dimensão metodológica. A primeira dimensão da prática tem sua fundamentação teleológica que, aqui, podemos sintetizar: qual o propósito da avaliação?

A dimensão ontológica é, ainda hoje, a menos estudada (e a mais importante, do nosso ponto de vista), qual seja, qual a realidade ontológica dos programas e políticas que são objetos da avaliação? Poderíamos acrescentar que esta dimensão da prática requer incorporar não só a interpretação da população como beneficiária mas especialmente sua agência (capacidade de escolha e tomada de decisão) frente às ações governamentais e processos sociais em suas perspectivas objetivas, subjetivas e intersubjetivas. Na dimensão epistemológica é dada atenção, pelas autoras, ao *status* do avaliador em relação ao programa. O próprio avaliador (ou pesquisador) é um agente ativo da avaliação e, portanto: "tanto o programa quanto a avaliação influenciam um ao outro" (Potvin & Bisset, 2014, p. 155). A quarta dimensão da prática (a metodológica) ultrapassa a produção de conhecimento científico, isto é, diz respeito à análise da possibilidade de avaliação a qual define a pergunta, o projeto e o uso do conhecimento.

Para Weiss (1998) as teorias que orientam os programas não são necessariamente corretas ou consensuais, ao contrário, podem revelar ambiguidades e contradições em torno da visão dos problemas a serem enfrentados. No desenho avaliativo do programa, porém, o estudo das premissas teóricas do programa deve ser privilegiado. Além disso, para a autora é preciso compreender o processo de tradução dos objetivos em atividades na dinâmica operacional da intervenção. No processo de avaliação, esta combinação entre *teoria do programa* e *teoria de implementação* além de expressar de maneira mais densa o alvo de mudança contribui para indicar os caminhos para a coleta de dados e informações relevantes a fim de construir *benchmarks* e estratégias para a análise de resultados.

Cabe destacar entre as principais contribuições para a avaliação de iniciativas públicas no campo da saúde coletiva a ideia central de Weiss (1997, 1988) e Pawson & Tilley (1997) de que programas são 'teorias encarnadas' e a avaliação é um 'teste da teoria'. Para testar a teoria dos programas é preciso descrevê-la, identificar através de quais mecanismos essa teoria opera ou pretende operar e verificar como esses mecanismos estão sendo desencadeados em cada contexto. Será preciso fazer comparações entre programas e também entre contextos a fim de entender cada configuração 'contexto/mecanismo/resultado'. Com isso é possível produzir conhecimento sobre o que funciona, para quem e em quais circunstâncias.

Com certeza, nem toda avaliação será conduzida segundo as perspectivas e abordagens da avaliação de programa baseada na teoria, e para as quais os autores que se filiam a esta tradição desenvolveram um conjunto de conceitos e estratégias metodológicas. Alguns vêm sendo objeto de análise que por sua vez circunscreve modos de compreensão da pesquisa avaliativa. Como por exemplo: *theory-driven* (Coryn et al., 2011); teoria (Leeuw & Donaldson, 2015); mecanismo (Astbury & Leeuw, 2010; Lacouture et al., 2015), contexto (Nielsen et al., 2022; Greenhalgh & Manzano, 2022) e teoria do programa e teoria da implementação (Scheirer, 1987). Vale destacar também a concepção da pesquisa avaliativa como um tipo de construção de teorias de médio alcance, como proposto por Pawson (2017) com base na sociologia de Merton (1910/2003). Sob esse aspecto, as teorias dos programas podem ser vistas como teorias sociológicas de médio alcance.

Como aponta Ligia de Salazar (2009), para além de estabelecer associações plausíveis entre intervenção e resultados a avaliação é um processo de aprendizagem e serve para aprimorar



a teoria dos programas. A avaliação, portanto, não deve se esgotar em um informe mas apoiar a formulação de novas hipóteses sobre os fenômenos sociais e as oportunidades de intervenção para a mudança.

Observando as mudanças recentes no perfil das ações públicas de saúde e na sociedade brasileira, cabe voltar a atenção para análise e avaliação de políticas a partir das contribuições de autores preocupados em desenvolver abordagens capazes de identificar e superar os limites das estratégias tradicionais. Avanços consistentes podem ser percebidos através da experiência acumulada na avaliação de programa baseada em teoria, na problematização dos processos de causalção e na análise sobre as influências dos contextos de implementação.

Considerando que a realidade ontológica dos programas é feita de ações e interações, Potvin & Bisset (2014) chamam atenção para esta dimensão e as múltiplas possibilidades de mudanças: *“É o que é feito pelos vários atores do programa, tanto os humanos quanto os não humanos, (...) que contribui para transformar o contexto na direção esperada pelos que iniciaram o programa”* (Potvin & Bisset, 2014, p. 164). Todas as ações do programa, para as autoras, envolvem duas realidades interativas, uma tangível e objetiva e outra simbólica.

No campo da saúde coletiva, incluindo-se aí as iniciativas de avaliação, cabe examinar os programas em suas teorias e a perspectiva da mudança pretendida, articulando ambas realidades. A interação é complexa, especialmente no caso de programas e políticas públicas de saúde que por si já articulam diferentes *settings*, recursos e atores, dimensões objetivas e subjetivas num cenário de disputas narrativas sobre a ciência, a ética e a política.

Conclui-se, portanto, que dada a complexidade do campo da Saúde Coletiva a avaliação baseada na teoria contribui não só para o entendimento sobre mudanças e impactos alcançados mas principalmente para avançar no desenho de novas intervenções e produção de conhecimento sobre a natureza das práticas, os desafios presentes nos contextos de implementação e os possíveis efeitos pretendidos e não pretendidos.

Fonte de financiamento

Não há.

Conflito de interesse

Não há.

Referências

- Astbury, Brad, & Leeuw, Frans. (2010). Unpacking black boxes: Mechanisms and theory building in evaluation. *The American Journal of Evaluation*, 31(3), 363-381. <http://dx.doi.org/10.1177/1098214010371972>
- Blamey, Avril, & Mackenzie, Mahiri. (2007). Theories of change ad realistic evaluation: Peas in a pod or apples and oranges? *Evaluation*, 13(4), 439-455. <http://dx.doi.org/10.1177/1356389007082129>
- Caillé, Alan, & Vandenberghe, Frédéric. (2021). Por uma nova sociologia clássica: Re-unindo Teoria Social, Filosofia Moral e os Studies. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.
- Canesqui, Ana Maria. Ciência Sociais e Humanas: Interdisciplinaridade no campo da saúde coletiva. (2010). In Virgínia A. Hortale, Carlos O. F. Moreira, Regina C. A. Bodstein & Célia L. Ramos (Eds.), *Pesquisa em saúde coletiva: Fronteiras, objetos e métodos* (pp. 57-83). Rio de Janeiro: Ediotra FIOCRUZ.
- Coryn, Chris L. S., Noakes, Lindsay A., Westine, Carl D., & Schröter, Daniela C. (2011). Systematic review of theory-driven evaluation practice from 1990 to 2009. *The American Journal of Evaluation*, 32(2), 199-226. <http://dx.doi.org/10.1177/1098214010389321>
- Greenhalgh, Joanne, & Manzano, Ana. (2022). Understanding ‘context’ in realist evaluation and synthesis. *International Journal of Social Research Methodology*, 25(5), 583-595. <http://dx.doi.org/10.1080/13645579.2021.1918484>
- Hortale, Virginia Alonso, Moreira, Carlos O. F., Bodstein, Regina C. A., & Ramos, Célia L. (2010). As Ciências Sociais e a Epidemiologia: Entrevista com Maria Andréa Loyola e Maurício Barreto. In Virgínia A. Hortale, Carlos O. F. Moreira, Regina C. A. Bodstein & Célia L. Ramos (Eds.), *Pesquisa em saúde coletiva: Fronteiras, objetos e métodos* (pp. 13-30). Rio de Janeiro, RJ: Ediotra FIOCRUZ.



- Lacouture, Anthony, Breton, Anne, Guichard, Anne, & Ridde, Valéry. (2015). The concept of mechanism from a realist approach: A scoping review to facilitate its operationalization in public health program evaluation. *Implementation Science: IS*, 10(1), 153. PMID:26519291. <http://dx.doi.org/10.1186/s13012-015-0345-7>
- Leeuw, Frans, & Donaldson, Stewart I. (2015). Theory in evaluation: Reducing confusion and encouraging debate. *Evaluation*, 21(4), 467-480. <http://dx.doi.org/10.1177/1356389015607712>
- Nielsen, Steffen Bohni, Lemire, Sebastian, & Tangsig, Stinne. (2022). Unpacking context in realist evaluations: Findings from a comprehensive review. *Evaluation*, 28(1), 91-112. <http://dx.doi.org/10.1177/13563890211053032>
- Pawson, Ray, & Tilley, Nick. (1997). *Realistic evaluation*. London; Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Pawson, Ray. (2017). Middle range theory and programme theory evaluation: From provenance to practice. In Jos Vaessen (Ed.), *Mind de gap: Evaluation and the social sciences*. London: Routledge <http://dx.doi.org/10.4324/9781315124537-11>.
- Potvin, Louise, & Bisset, Sherri. (2014). Mais metodologia do que métodos. In Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Ed.), *Avaliação em promoção da saúde: Uma antologia comentada da parceria entre o Brasil e a cátedra de abordagens comunitárias e iniquidades em saúde (CACIS)*, da Universidade de Montreal de 2002 a 2012 (pp. 153-169). Brasília: CONASS. <http://dx.doi.org/10.29327/561261.1-16>.
- Salazar, Ligia. (2009). Desafios metodológicos, políticos y éticos de la evaluación. In Ligia de Salazar (Ed.), *Efectividad en Promoción de la Salud y Salud Pública: Reflexiones sobre la práctica em América Latina y propuestas de cambio* (pp. 129-135). Santiago de Cali, Colômbia: Programa Editorial Universidade del Valle.
- Santos, Elizabeth M., Cardoso, Gisela C. P., Oliveira, E. A. (2023). *Avaliação baseada em teorias: Um pouco de história, os objetos, os atores, suas práticas e seus desafios*. In Elizabeth M. Santos, Gisela C. P. Cardoso & Egléubia A. Oliveira (Eds.), *Aprendendo Avaliação: Modelos e métodos aplicados* (pp. 33-66). Rio de Janeiro, RJ: CEBES.
- Scheirer, Mary Ann. (1987). Program theory and implementation theory: Implications for evaluators. *New Directions for Program Evaluation*, 1(33), 59-76. <http://dx.doi.org/10.1002/ev.1446>
- Weiss, Carol H. (1988). Understanding the program. In Editor Weiss, CH (Ed.), *Evaluation* (pp. 46-71). EUA: Prentice Hall.
- Weiss, Carol H. (1997). Theory-based evaluation: Past, present and future. *New Directions for Evaluation, Special Issue*, 41-55. San Francisco, CA: Jossey-Hass.
- Weiss, Carol. (1998). *Evaluation: methods for studying programs and policies* (2nd ed.). Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall.