



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Desenho e Avaliação de Políticas Públicas pela Teoria

Joaquim Caeiro, Marco Cruzeiro

[ARTIGO] GT 14 Estudos teóricos, históricos e comparados em Adm. Pública

O Desenho e a Avaliação pela Teoria: Propostas Para Desenvolver Políticas Públicas mais Eficientes e Eficazes

Resumo

Apesar dos contributos desenvolvidos no âmbito das políticas públicas, a literatura sugere que, com frequência, mesmo em áreas da governação que hoje já estão bem estabelecidas, como a economia, as relações internacionais, a criminalidade, ou a educação, os governos fazem escolhas em que o conhecimento mobilizado não é suficientemente coerente para explicar a eficiência e a eficácia dessas intervenções. Uma solução para ultrapassar esta situação passa pelo desenvolvimento da teoria do desenho de políticas públicas a partir do emprego de informação científica contida nas teorias das ciências sociais e comportamentais. Outra solução poderá passar pelo aperfeiçoamento das abordagens e métodos de avaliação das políticas públicas pela teoria, potenciando a transferência do conhecimento produzido para o desenho de programas ou intervenções. Neste artigo percorremos os principais aspetos teóricos dos modelos de avaliação e desenho de políticas públicas guiados pela teoria, mostrando que esta abordagem tem sido aplicada a áreas como saúde, educação, prevenção da criminalidade, melhoria das condições de trabalho, prevenção do abuso de drogas, promoção de comportamentos pró-ambientais, participação eleitoral, incentivo à paternidade responsável, redução da obesidade e promoção de finanças pessoais responsáveis. Assim, é nossa intenção apresentar ideias que permitam melhorar as teorias empregues na formulação e na avaliação dos programas e reforçar o contributo desta última, no sentido de potenciar a transferência do conhecimento produzido para outras intervenções, lugares e populações.

Palavras-chave: modelos de avaliação, avaliação pela teoria, teoria da mudança, desenho de programas, instrumentos de políticas públicas

Abstract

Despite the contributions introduced in the field of public policies, the literature suggests that, often, even in areas of governance that are already well settled today, such as the

economy, international relations, crime, or education, the governments make choices in that the mobilized knowledge is not coherent enough to explain the efficiency and effectiveness of these failures. A solution to overcome this situation involves the development of the theory of public policy design, based on the use of scientific information contained in theories of social and behavioural sciences. Another solution may involve improving approaches and methods for evaluating public policies through theory, enhancing the transfer of knowledge produced for the design of programs or interventions. In this article we cover the main theoretical aspects of models for evaluating and designing public policies guided by theory, showing that this approach has been applied to areas such as health, education, crime prevention, improvement of working conditions, prevention of drug abuse, promoting pro-environmental behaviour, electoral participation, encouraging responsible parenthood, reducing obesity, and promoting responsible personal finances. Thus, it is our intention to present ideas that allow improving the theories used in the formulation and evaluation of programs and reinforce the contribution of the latter, in order to enhance the transfer of knowledge produced to other interventions, places and populations.

Keywords: evaluation models, evaluation by theory, theory of change, program design, public policy instruments

Introdução

Apesar dos muitos contributos que recentemente têm sido desenvolvidos no âmbito das políticas públicas, a literatura sugere que, frequentemente, mesmo em áreas da governação que hoje já estão bem estabelecidas, como a economia, as relações internacionais, a criminalidade, ou a educação, os governos fazem escolhas suportadas por conhecimento que não é suficientemente coerente para explicar a eficiência e a eficácia dessas intervenções (Acemoglu & Robinson, 2001; Toje, 2008; Socia, 2014; Belfield & Levin, 2007). Como consequência, assistimos a processos de formulação de políticas por tentativa e erro, por analogia com outras políticas e programas, ou simplesmente por intuição (Linder & Peters, 1984). Esta forma de tomar decisões tem sido caracterizada como o modelo da lata de lixo (*garbage can model*). Este modelo advoga que as diferentes alternativas de decisão são colocadas numa “lata de lixo”, sendo as escolhas feitas como base em preferências inconsistentes e pouco definidas, em tecnologia pouco clara e na participação fluída das diferentes partes envolvidas no

processo de formulação de políticas públicas, que muitas vezes atuam de forma incoerente e inconstante (Cohen et al., 1972). Neste ambiente de tomada de decisão, os resultados das escolhas dificilmente serão previsíveis, podendo dar origem a programas ou intervenções que não são eficientes e eficazes, bem como arriscarão produzir externalidades indesejáveis. Esta situação afigura-se como desadequada perante a crescente exigência de rigor orçamental, de prestação de contas e de melhor alocação dos recursos públicos.

Uma possível solução para ultrapassar esta situação poderá passar pelo desenvolvimento de uma teoria do desenho (*policy design*) de políticas públicas, focada no desenvolvimento das teorias dos programas dos diferentes domínios de atuação, a partir do emprego de informação científica contida nas teorias das ciências sociais e comportamentais. Estas teorias, especialmente as teorias de médio alcance (*Middle-range theory*), como foram designadas por Merton (1968), possuem a propriedade de lidar com fenómenos sociais e comportamentais bem delimitados e produzem abstrações muito próximas dos dados observados, tornando-se úteis para orientar a investigação empírica e facilitar a relação entre a teoria e a prática na conceção, implementação e avaliação de intervenções e programas no âmbito das políticas públicas que pretendam produzir mudanças comportamentais (Michie et al., 2014), com base em mecanismos e modelos causais suportados por evidências produzidas cientificamente.

Outra solução passará por aperfeiçoar abordagens e métodos de avaliação de políticas públicas, bem como reforçar o contributo da avaliação para o sucesso das políticas e dos programas, potenciando a transferência do conhecimento produzido pela avaliação para a formulação de políticas e para o desenho de programas, ou intervenções (Pawson, 2006; Schon, 1987; Weiss, 1998b).

Entre os diferentes tipos de teorias considerados como relevantes para a avaliação de políticas públicas, destaca-se a *teoria do programa* (*programme theory*), sob a forma dos designados modelos lógicos, que têm sido amplamente usados no contexto dos programas de desenvolvimento financiados pelo Banco Mundial e pela União Europeia. No entanto, estes modelos compreendem um tipo de teoria de avaliação simples, em que a abordagem se centra sobretudo nas entradas, saídas, resultados e impactos do programa. Por isso, no sentido de conferir maior capacidade descritiva e explicativa à avaliação, sugere-se o emprego de uma abordagem mais complexa da teoria do programa, recorrendo à *teoria da mudança* (*theory of change*). Esta é definida como uma forma de

descrever o conjunto de suposições que explicam tanto as minietapas que conduzem aos objetivos de longo prazo, como as conexões entre as atividades e os resultados que ocorrem em cada etapa do desenvolvimento dos programas ou intervenções (European Commission, 2009; Weiss & Connell, 1995), podendo assim ser entendida como uma teoria causal.

Considerando a importância do compromisso entre a avaliação e o desenho, no sentido de melhorar o desenvolvimento de programas e intervenções, este artigo procura visar a zona crítica que completa o designado ciclo das políticas públicas. Recorrendo a uma revisão de literatura sobre o tema, procuraremos responder à questão: *Como é que o direcionamento pela teoria poderá ajudar a melhorar a avaliação e contribuir para o desenho dos programas de políticas públicas?*

Parte 1. Teoria do programa, teoria da mudança e mecanismos causais

Uma teoria pode ser definida como um conjunto de conceitos e proposições que especificam a forma como certos fenómenos se relacionam uns com os outros, fornecendo uma descrição organizada, coerente e explicativa sobre o que é conhecido e possuindo simultaneamente uma capacidade preditiva (Michie et al., 2014). Neste sentido, a avaliação dirigida pela teoria (*theory-driven evaluation*) procura examinar as intervenções e programas de políticas públicas a partir da explicitação das teorias envolvidas na sua formulação, juntamente com as condições da sua implementação, identificando os mecanismos causais que fazem a mediação entre os processos e os resultados, com o propósito de compreender como e em que circunstâncias esses programas produzem os efeitos desejados (Fitz-Gibbon & Morris, 1996; Weiss, 1997). Esta forma de perspetivar a avaliação, mais do que se focar em descrever os resultados, procura compreender a forma como esses resultados foram obtidos, em que medida foram ou não alcançados, quem beneficiou da intervenção, em que contexto foi implementada e porque é que ela funcionou, ou não (Funnell & Rogers, 2011). Os argumentos a favor deste modelo de avaliação sugerem benefícios não só para a avaliação dos programas de políticas públicas, mas também assinalam o seu contributo para a produção e acumulação de conhecimento sobre as diferentes políticas e sobre as vantagens da utilização desse conhecimento para aperfeiçoar futuras intervenções (Chen, 1990; Funnell & Rogers, 2011; Michie et al., 2014; Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2006).

Entre as diferentes conceptualizações e termos que têm sido usados para descrever esta conceção da avaliação podemos destacar: lógica do programa (*program logic*) (Funnell & Rogers, 2011); teoria do programa (*program theory*) (Bickman & Peterson, 1990); teoria da ação (*theory of action*) (Patton, 2008); teoria da mudança (*theory of change*) (Weiss, 1998a); avaliação com base na teoria (*theory-based evaluation*) (Weiss, 1972; Fitz-Gibbon & Morris, 1996); avaliação dirigida pela teoria (*theory-driven evaluation*) (Chen & Rossi, 1983; Donaldson, 2005). Estes diferentes termos nem sempre são usados de forma permutável, ou muitas vezes são usados no mesmo sentido, como é o caso dos termos teoria do programa e lógica do programa, mas em contextos específicos podem assumir significados distintos (Funnell & Rogers, 2011). Consequentemente, esta terminologia dependerá dos diferentes posicionamentos dos avaliadores e das organizações que recorrem à avaliação. Neste artigo, optamos por usar o termo *avaliação dirigida pela teoria* para, de algum modo, traduzir e englobar essas diferentes designações.

A *teoria do programa* constitui um modelo explícito sobre a forma como uma política, um programa, ou intervenção, contribui para os resultados pretendidos, ou observados (Funnell & Rogers, 2011), sendo habitualmente constituída por dois componentes: uma *teoria da mudança* e uma *teoria da implementação*. A teoria da mudança descreve os processos centrais pelos quais a mudança ocorre para indivíduos, grupos ou comunidades. Esses processos podem ser psicológicos, sociais, físicos ou económicos. A teoria da implementação explica a forma como um programa, ou intervenção, deve ser desenvolvido para ativar essa teoria da mudança (Funnell & Rogers, 2011). A teoria do programa assume assim uma dupla função descritiva e prescritiva.

De acordo com Chen (1990), a construção de uma teoria do programa está impregnada de valores; isto é, de “*ideas or meanings of what ought to be*” (p. 57). Os valores podem afetar a definição dos objetivos e resultados considerados para julgar o valor do programa, os processos causais que devem ser investigados e como conceptualizar e medir as variáveis que lhes dizem respeito. Como valores básicos para a avaliação de um programa, o autor refere a responsividade, a objetividade, a confiabilidade e a generabilidade, salientando que o foco em diferentes valores irá gerar abordagens diferentes e, consequentemente, diferentes teorias. Entre essas abordagens destaca uma focada nas partes interessadas (*stakeholders*), que enfatiza o valor da responsividade, e outra focada no conhecimento proporcionado pelas teorias das ciências

sociais, valorizando a objetividade. Aponta ainda os pontos fortes e fracos de cada uma e propõe uma abordagem integradora entre ambas, que incorpore tanto o valor da responsividade, como o da objetividade.

Relativamente aos processos causais subjacentes à teoria da mudança, Pawson e Tilley (1997) sugerem que as intervenções de políticas públicas funcionam por meio da ação de mecanismos que afetam a realidade social. Nesta perspectiva, apelidada de *realista*, a explicação da relação entre causa e efeito deixa de assumir uma forma sequencial, cuja explicação depende da associação entre variáveis, para passar a ser entendida como um mecanismo que, mais do que explicar onexo causal, é responsável pela própria relação. Os autores defendem que citar a causa não é suficiente para explicar a forma como ocorreu o efeito. Por isso, a teoria terá de esclarecer o mecanismo causal que explica o que faz funcionar uma intervenção.

Na identificação do mecanismo, Pawson e Tilley (1997), propõem que na avaliação de um programa se considere: (i) a inserção do programa na natureza estratificada da realidade social; (ii) o desenvolvimento de proposições que informem sobre os micro e macroprocessos que o constituem; (iii) a demonstração da forma como os resultados do programa decorrem das escolhas das partes interessadas e da sua capacidade para os colocar em prática. Um mecanismo é, conseqüentemente, uma teoria que explica o potencial dos recursos e do racional envolvidos no programa. Identificar mecanismos envolve, assim, a tentativa de desenvolver proposições sobre os componentes e processos que fazem com que um programa desencadeie uma reação naqueles a quem se dirige.

Parte 2. Possíveis contributos das ciências sociais e comportamentais para o desenvolvimento do desenho e da avaliação guiados pela teoria

Como sugerem Linder e Peters (1984), por uma questão de capacidade de previsão e de controlo, será importante possuir conhecimento sobre as estratégias que funcionam e sobre as condições em que estas produzem bons resultados. Sem esse conhecimento, a sociedade ficará entregue a soluções obtidas por tentativa e erro para a resolução dos seus problemas de políticas públicas. Nessas circunstâncias, apenas as estratégias mais conhecidas são ponderadas como possíveis soluções, ainda que tenham apenas um sucesso mínimo. Informada apenas por evidências fragmentárias, a formulação da

maioria das políticas ocorre de forma *ad hoc*, incorporando de forma incerta componentes de outras políticas presumidamente bem-sucedidas. Além disso, estes autores informam que há uma tendência para escolher os instrumentos de políticas com base em propriedades que lhes são subjacentes, sem que tenha sido seriamente considerada a sua adequação àquilo que se pretende realizar. Também, usar apenas estratégias já conhecidas pode facilitar os processos de formulação de políticas, mas reforça o viés que estas possam comportar e dificulta a exploração de novas e melhores soluções. Por isso, Linder e Peters (1984) propõem uma mudança na abordagem do desenho de políticas públicas que empregue o conhecimento produzido no âmbito das ciências sociais na procura de soluções para os problemas. Em sentido semelhante, Chen e Rossi (1980; 1983) sugerem a utilização das teorias das ciências sociais na avaliação, de forma a potenciar a compreensão dos programas para lá da perspectiva fornecida pelos formuladores, implementadores e outros envolvidos (*stakeholders*).

A este respeito, além do já bem estabelecido contributo da análise económica, focada no valor da eficiência (Wildavsky, 1966), a sociologia poderá contribuir para a compreensão da mudança de normas e arranjos organizacionais, a psicologia para a mudança de preferências e crenças, a antropologia para a mudança de símbolos e relações sociais e a ciência política para a mudança de processos de políticas e instituições políticas (Linder & Peters, 1984). A variedade de perspetivas disciplinares poderá, assim, expandir o conjunto dos instrumentos de políticas públicas, bem como os valores que estes servem, para lá do leque de ferramentas mais usadas pelos governos – como é o caso da legislação, da regulamentação ou da tributação – para influenciar a mudança do comportamento dos cidadãos e alcançar os resultados de política desejados.

A literatura dá conta de algumas iniciativas recentes no desenvolvimento e aplicação eficaz da teoria comportamental no desenho de intervenções e programas de políticas públicas. Entre essas iniciativas, será de destacar o trabalho desenvolvido por Thaler e Sunstein (2008), em torno da abordagem que os autores designaram por *nudge*. Os autores começam por destacar os desenvolvimentos da emergente ciência da escolha, cuja pesquisa levantou sérias questões sobre a racionalidade de muitos julgamentos e decisões, para desconstruir a falsa suposição de que as pessoas apenas se orientam por escolhas racionais. Salientam que nem sempre as pessoas fazem escolhas que são de seu interesse, ou que são melhores do que as escolhas que seriam feitas por outras pessoas. Muitas vezes, a informação que possuem não é completa, só permite fazer previsões

imparciais que as podem levar a fazer escolhas erradas. As escolhas são, assim, produzidas por processos heurísticos, sujeitas a vieses que as podem restringir apenas às soluções já conhecidas e serem limitadas por outras condições psicológicas, como a dissonância cognitiva ou a aversão ao risco. Por isso, os autores defendem o recurso a uma “arquitetura” da escolha, que possa orientar as pessoas na tomada de decisão, especialmente quando estão em jogo escolhas difíceis, ajudando-as a melhorar a sua capacidade de mapear (*mapping*) e, conseqüentemente, de selecionar melhores opções.

Os exemplos de aplicação do *nudge* apresentados por Thaler e Sunstein (2008) abrangem um leque variado de assuntos, tais como: poupança e mercados de crédito, previdência social, política ambiental, saúde, casamento, entre outros. Para os autores, torna-se assim aceitável que as pessoas possam ser orientadas em direções que irão melhorar as suas vidas, desde que as intervenções preservem a sua liberdade de escolha.

Também o relatório MINDSPACE, do Institute for Government, the Cabinet Office (2010), vem reforçar a ideia de que influenciar o comportamento é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas, sugerindo uma abordagem que recorra a instrumentos e medidas menos coercivas do que as baseadas, por exemplo, em legislação ou regulamentação. Em substituição, propõe o desenvolvimento de “contextos de mudança” que propiciem um ambiente favorável à tomada das decisões e potenciem a ocorrência do comportamento que se pretende estimular. Neste sentido, o relatório procura contribuir para a formulação de políticas públicas apresentando uma lista de nove princípios – *messenger, incentives, norms, defaults, salience, priming, affect, ego* – que remetem para efeitos sustentados por pesquisas nos campos da psicologia social e da economia comportamental, que comprovadamente produzem mudanças comportamentais e, por isso, podem ser tidos em consideração na formulação de políticas. Estes elementos contemplam ainda uma dupla dimensão de efeitos, que por um lado visam os mecanismos automáticos do comportamento e, por outro, estimulam o comportamento influenciado por processos mais reflexivos. O relatório apresenta ainda exemplos da forma como este quadro de trabalho pode ser aplicado em áreas como a prevenção do crime e redução do comportamento antissocial, a promoção de comportamentos pró-ambientais, a participação eleitoral, o incentivo à paternidade consciente, a redução da obesidade e a promoção de finanças pessoais responsáveis.

Será também de destacar a revisão sistemática de teorias da mudança do comportamento desenvolvida por Michie et al. (2014). A partir de quatro disciplinas

acadêmicas – psicologia, sociologia, antropologia e economia – os autores identificam e descrevem sistematicamente oitenta e três teorias da mudança do comportamento, que estes sugerem ter potencial para informar o desenvolvimento de intervenções eficazes. Entre as teorias identificadas, as quatro que por ordem de ocorrência são mais referidas no conjunto de artigos revistos pelos autores são o Modelo, Transteórico de Mudança (*Transtheoretical Model of Change*), a Teoria Cognitiva Social (*Social Cognitive Theory*), o Modelo de Informação-Motivação-Habilidades Comportamentais (*Information-Motivation-Behavioural Skills Model*), o Modelo de Crenças de Saúde (*Health Belief Model*), a Teoria da Autodeterminação (*Self Determination Theory*), a Abordagem do Processo de Ação em Saúde (*Health Action Process Approach*) e a Teoria da Aprendizagem (*Social Learning Theory*).

Michie et al. (2014) sugerem o uso destas teorias no sentido de: i) fornecer uma estrutura a partir da qual o *designer* de uma intervenção pode identificar e definir o que precisa ser mudado para que o comportamento se altere em termos de capacidades, oportunidades ou processos motivacionais; ii) promover a avaliação de mediadores adequados para identificar os mecanismos causais; iii) permitir que o resultado das avaliações da intervenção forneça um teste da teoria utilizada. O primeiro ponto reforça a importância de elencar todas as possíveis formas que apresentam um potencial para estimular a mudança de comportamento no sentido pretendido. Este elenco permitirá a seleção das técnicas de mudança de comportamento mais apropriadas para desenvolver uma dada intervenção (Michie et al., 2008; Michie & Prestwich, 2010; Rothman, 2004). O segundo ponto, salienta que a avaliação se deve focar nos mecanismos, ou mediadores envolvidos na intervenção, no sentido de perceber se: i) a intervenção não afetou o mediador que se considerava importante; ii) a intervenção afetou com sucesso o mediador, mas este acabou por não influenciar o comportamento em questão (Michie & Abraham, 2004; Rothman, 2004; 2009). Consequentemente, a teoria fornece um contributo importante para a compreensão do funcionamento das intervenções, facilitando o seu melhoramento e transposição para diferentes contextos e populações (Michie et al., 2008). Por último, sugere-se que desenhar uma intervenção com base numa teoria de mudança de comportamento também permite que o resultado das avaliações da intervenção forneça um teste dessa teoria, permitindo o seu aperfeiçoamento e aumentando a eficácia de futuras intervenções (Michie et al., 2008; Rothman, 2004).

Ainda, Michie et al. (2011), desenvolveram uma ferramenta de *design* de intervenções, que designaram por “roda de mudança do comportamento” (*behaviour change wheel*), que conjuga fontes de comportamento, com funções das intervenções e categorias de políticas públicas, permitindo: (i) determinar os mecanismos que devem ser visados, a fim de se produzir uma mudança e alcançar um objetivo comportamental pretendido; (ii) selecionar as intervenções e políticas que, provavelmente, serão as mais eficazes para mudar esses mecanismos e realizar essa mudança.

Parte 3. O envolvimento das partes interessadas na construção da teoria do programa e partilha dos resultados da avaliação

Considerando que as componentes da teoria do programa envolvem simultaneamente uma teoria da mudança e uma teoria da implementação (Funnell & Rogers, 2011), será também de considerar o desenvolvimento da teoria do programa a partir do envolvimento das partes interessadas, atendendo ao importante contributo que estes atores podem proporcionar para contextualizar a conceptualização do programa e contribuir para o seu planeamento e implementação.

O envolvimento das partes interessadas na formulação e avaliação de políticas públicas terá ganho maior expressão sobretudo a partir da década de noventa do século XX, suportada pela crescente afirmação de novas formas de pensar sobre a atuação do estado e sobre a forma como este se relaciona com os restantes atores sociais. Entre estas conceções, será de destacar os modelos de governança, que orientam o desenho de políticas para novas formas de gestão pública (Kooiman, 1993; Rhodes, 1996), centradas no mercado e na governação em rede. Os novos arranjos de ferramentas e instrumentos de políticas públicas passam a ser vistos como o resultado de processos descentralizados e democratizados, que promovem o envolvimento dos vários interessados, tanto do setor público como do privado e associativo, na formulação e implementação das políticas. Como resultado, sugeriu-se a adoção de práticas mais participativas e consultivas (Arellano-Gault & Vera-Cortes, 2005; Rodrigues, 2011), substituindo os processos anteriores de formulação e implementação *top-down*, dominados por analistas do governo, por outros mais *bottom-up* e menos propensos a serem projetados unicamente pelas elites estatais e políticas. Estas conceções tiveram um grande impacto na investigação em torno das políticas públicas, alterando a forma como os vários atores, estatais e não estatais, prevaleceram nas disputas e nas decisões de formulação de

políticas, afetando os pressupostos, as escolhas e os tipos de instrumentos usados na implementação das mesmas (Arnaud et al., 2018; March & Olsen, 1996; Offe, 2006).

De acordo com esta abordagem à construção da teoria do programa, as diversas partes interessadas devem ser envolvidas na avaliação na medida em que são elas as promotoras e as principais destinatárias dos resultados. Neste sentido, sugere-se que os avaliadores procurem obter pistas ou dicas a partir da consulta de documentos relevantes e realização de entrevistas aos principais envolvidos na formulação de um programa, gerentes e grupos de interesse, questionando-os sobre as suas suposições, expectativas, recursos, atividades e resultados esperados. Essas entrevistas, bem como eventuais visitas ao local, pretendem revelar as prioridades da intervenção, os resultados esperados, as relações entre os objetivos e os recursos necessários para os alcançar, os problemas e dificuldades enfrentados e as necessidades de informação. A documentação relevante inclui o histórico legislativo do programa, regulamentos e diretrizes, justificativos do orçamento e relatórios de monitorização ou execução. Com base nesta análise, os avaliadores podem construir um modelo provisório da teoria do programa e discutir esse modelo com os principais envolvidos e interessados. Esta auscultação deve fornecer informações sobre recursos, atividades, resultados pretendidos, efeitos colaterais e presumidas ligações causais entre recursos, atividades e resultados, no sentido de ser possível constituir uma teoria formal do programa (Chen, 1990).

Este envolvimento das partes interessadas é entendido por certos autores como um fator potenciador da utilização dos resultados das avaliações (Greene, 1987, 1988; Weiss, 1998b), beneficiando não só esses interessados nas intervenções e programas, mas também os próprios avaliadores, na medida em que essa interação representa uma boa oportunidade para o avaliador adquirir conhecimento sobre o avaliado – pessoas, atividades, contextos e políticas. Advoga-se ainda que a informação obtida com este tipo de contacto excede a que pode ser obtida através da simples consulta de documentos e registos (Greene, 1988).

Para além do possível uso instrumental da avaliação, nomeadamente apoiando os processos de tomada de decisão, esta também poderá contribuir para clarificar e aperfeiçoar a conceptualização dos programas, ou intervenções de políticas públicas. Numa avaliação dirigida pela teoria, a reflexão crítica sobre os elementos conceptuais e sobre o funcionamento do programa poderá aumentar, ou mudar, a compreensão da equipa de trabalho sobre os pressupostos e objetivos, evidenciar pontos fortes e fracos,

bem como sugerir possíveis linhas de ação. Esse exame poderá também revelar que alguns desses elementos têm de ser repensados, ou que precisam de ser suportados por atividades adicionais, para que possam produzir os resultados desejados (Greene, 1988). Além disso, esta reflexão poderá contribuir para melhorar o desenho dos futuros programas e intervenções, facilitando a transferência de conhecimento sobre os processos e resultados para outras situações e lugares em que as condições contextuais e organizacionais sejam suficientemente favoráveis e semelhantes (Greene, 1988; Schon, 1987; Scriven, 1967; Weiss, 1998b).

Além da avaliação, também numa perspectiva do desenho dos programas, considera-se que as partes interessadas são as que estão mais bem posicionadas para resolver os possíveis cenários de um problema. Muitos deles têm poder de tomada de decisão, ou influência na comunidade, e compreendem a viabilidade e o custo-eficácia das soluções propostas. Neste sentido, sugere-se que o desenho dos programas se focalize nos cenários de intervenção que se suponha que terão maior impacto sobre os resultados, ou nos cenários que terão maior probabilidade de serem politicamente implementados (Voinov & Bousquet, 2010).

O envolvimento das partes interessadas poderá, assim, ser entendido como um momento crucial no completamento do designado ciclo das políticas públicas, na medida em que este poderá não só reforçar a ligação entre a teoria e a realidade das intervenções, como fornecer informação relevante para os que possuem maior influência e poder de decisão sobre essas intervenções. Uma teoria que não seja percebida como útil e que não corresponda às expectativas dos principais atores envolvidos no desenvolvimento dos programas, dificilmente será usada para melhorar o desempenho dos mesmos (Wholey, 1987) e contribuir para o desenvolvimento de futuras intervenções. Este envolvimento poderá, assim, reforçar a intercessão e a complementaridade entre a avaliação e o desenho de políticas públicas.

Parte 4. Relatos sobre o uso da teoria no desenho e avaliação de políticas públicas

Relativamente ao modo como a avaliação de políticas públicas dirigidas pela teoria tem sido usada na conceção e avaliação de programas e intervenções, Donaldson (2003) apresenta vários exemplos no sentido de demonstrar que a avaliação do programa baseada na teoria tem vindo a ser introduzida nas práticas da avaliação convencional. Os

estudos que expõe abrangem uma variedade de domínios substantivos, incluindo serviços comunitários para jovens, rastreio do cancro da mama, desenvolvimento de crianças em idade pré-escolar, prevenção da criminalidade, melhoria das condições de trabalho, gestão no fornecimento de serviços de saúde e prevenção do abuso de drogas.

Também Coryn et al. (2011) analisa 45 casos de avaliações dirigidas pela teoria, publicados entre 1990 e 2009, comparando a forma como este tipo de avaliação tem sido praticada com os principais princípios descritos e prescritos por teóricos proeminentes desta forma de avaliação. Os casos incluem avaliações de intervenções na área da saúde, programas educacionais, crime e segurança, transporte, ambiente e finanças. Os autores concluem que o motivo ideológico foi o mais apontado pelos avaliadores para selecionarem uma abordagem de avaliação baseada na teoria e em nenhum caso houve evidência suficiente para apoiar as conclusões de que os financiadores, ou patrocinadores da avaliação, estiveram diretamente envolvidos na seleção do uso deste tipo de abordagem. A análise indica ainda que: a origem das teorias era principalmente dedutiva e derivavam de teoria científica existente; as teorias e suposições indutivas, sustentadas pelas partes interessadas, ou adquiridas por meio da observação do programa, eram muito menos comuns; quase metade dos casos aplicou alguma combinação de métodos dedutivos e indutivos para formular a teoria do programa; raramente foram tidas em consideração teorias alternativas; na maioria dos casos, não foi perceptível que a teoria tenha sido usada de forma significativa para conceptualizar, projetar ou executar a avaliação relatada; mais de metade dos casos estudados identificaram falhas na teoria do programa, mas poucos pesquisaram por resultados ou efeitos colaterais imprevistos ou não intencionais, positivos ou negativos, não especificados na teoria do programa. Os autores referem ainda que em nenhum caso foi possível obter uma confirmação fiável de que as avaliações baseadas na teoria são mais ou menos adequadas, úteis, viáveis ou precisas do que outras formas de avaliação. Também, exceto numa pequena minoria de casos, o que é referido como avaliação orientada pela teoria corresponde a investigação que não é dirigida por avaliadores, mas por cientistas sociais que procuram testar proposições teóricas e hipóteses derivadas das suas próprias tradições disciplinares de investigação.

Por último, outra análise incluindo um total de 62 artigos, realizada por Breuer et al. (2016) sobre intervenções de saúde pública evidenciou que: as descrições sobre o desenvolvimento e uso da teoria na conceção e avaliação da intervenção não forneciam

O DESENHO E A AVALIAÇÃO PELA TEORIA

detalhes sobre o processo de desenvolvimento da teoria; as opções metodológicas variaram entre a participação das partes interessadas e as abordagens focadas no avaliador; as avaliações não clarificaram a forma como se vinculavam à teoria da mudança ou como esta foi usada para interpretar os resultados; a maioria não discutiu explicitamente os resultados da teoria da mudança em relação a resultados inesperados, nexos causal e mediação de efeitos.

Considerações finais

O desenho e avaliação dirigida pela teoria apresenta-se como uma solução para melhorar a eficiência e eficácia das políticas públicas. Esta abordagem parte do pressuposto que as teorias das intervenções quando são formuladas com base em mecanismos e modelos causais, suportados por conhecimentos científicos provenientes das ciências sociais e comportamentais, produzem melhores resultados do que as soluções obtidas ao acaso, por tentativa e erro ou por transposição inadvertida. Neste sentido, propõe-se a utilização do conhecimento produzido no âmbito das ciências sociais na procura de soluções concretas para os problemas de políticas públicas (Linder & Peters, 1984). Os apologistas desta utilização, para além da análise económica, sugerem o emprego de teorias provenientes da sociologia, da psicologia, da antropologia e da ciência política no desenvolvimento de programas e intervenções (Michie et al., 2011; Michie et al., 2014; Thaler & Sunstein, 2008), defendendo que o uso destas várias perspetivas disciplinares poderá expandir o conjunto dos instrumentos de políticas públicas, bem como os valores que estes servem, para lá do leque de ferramentas mais usadas pelos governos para influenciar a mudança do comportamento dos cidadãos e alcançar os resultados de políticas desejados.

Por seu turno, defende-se que a avaliação terá um papel importante a desempenhar na produção e acumulação de conhecimento sobre as diferentes políticas, possibilitando a transferência desse conhecimento tanto para aperfeiçoar futuras intervenções (Chen, 1990; Chen & Rossi, 1980, 1983; Funnell & Rogers, 2011; Michie et al., 2014; Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2006), como para outras situações e lugares em que as condições contextuais e organizacionais sejam suficientemente favoráveis e semelhantes (Greene, 1988; Michie et al., 2008; Schon, 1987; Scriven, 1967; Weiss, 1998b).

Contudo, a literatura também revela que tanto o desenho de intervenções, como a avaliação dirigida pela teoria, ainda precisam que a investigação continue a aperfeiçoar os aspetos conceptuais e metodológicos desta abordagem ao desenvolvimento de políticas públicas (Breuer et al., 2016; Coryn et al., 2011). Do mesmo modo, parece ser necessário empreender mais estudos empíricos que efetivamente confirmem se o desenho e a avaliação de políticas baseada na teoria são mais adequados e produzem melhores resultados do que outras formas de formular e avaliar políticas públicas.

Referências

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2001). Inefficient Redistribution. *American Political Science Review*, 95(3), 649-661.
doi:<https://doi.org/10.1017/S0003055401003057>
- Arellano-Gault, D., & Vera-Cortes, G. (2005). Institutional design and organisation of the civil protection national system in Mexico: The case for a decentralised and participative policy Network. *Public Administration and Development*, 25(3), 185–192. doi:<https://doi.org/10.1002/pad.357>
- Arnaud, S., Arts, B., & Edwards, P. (2018). Governance arrangements in the European forest sector: Shifts towards ‘new governance’ or maintenance of state authority? *Land Use Policy*, 79, 968-976.
doi:<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.08.036>
- Belfield, C. R., & Levin, H. M. (2007). *The Price We Pay: Economic and Social Consequences of Inadequate Education*. Brookings Institution Press.
- Bickman, L., & Peterson, K. A. (1990). Using Program Theory to Describe and Measure Program. Em L. Bickman, *Advances in Program Theory. New Directions for Evaluation* (Vol. 47, pp. 61-72). Jossey-Bass.
- Breuer, E., Lee, L., Silva, M., & Lund, C. (2016). Using theory of change to design and evaluate public health interventions: a systematic review. *Implementation Science*, 11(63), 2-17. doi:<https://doi.org/10.1186/s13012-016-0422-6>
- Chen, H. T. (1990). *Theory-driven evaluations*. Sage.
- Chen, H. T., & Rossi, P. (1980). The Multi-Goal, Theory-Driven Approach to Evaluation: A Model Linking Basic and Applied Social Science. *Social Forces*, 59(1), 106-122. doi:<https://doi.org/10.1093/sf/59.1.106>
- Chen, H. T., & Rossi, P. H. (1983). Evaluating with Sense: The Theory-Driven Approach. *Evaluation Review*, 7(3), 283-302.
doi:<https://doi.org/10.1177/0193841X8300700301>

- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. doi:<https://doi.org/10.2307/2392088>
- Coryn, C., Noakes, L., Westine, C., & Schroter, D. (2011). A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice From 1990 to 2009. *American Journal of Evaluation*, 32(2), 199-226. doi:<https://doi.org/10.1177/1098214010389321>
- Donaldson, S. (2003). Theory-driven program evaluation in the new millennium. Em S. Donaldson, & M. Scriven, *Evaluating social programs and problems: Visions for the new millennium* (pp. 105-135). Lawrence Erlbaum.
- Donaldson, S. (2005). Using Program Theory-Driven Evaluation Science to Crack the Da Vinci Code. *New Directions for Evaluation*, 2005(106), 65-84. doi:<https://doi.org/10.1002/ev.152>
- European Commission. (2009). *Evalsed Sourcebook: Method and Techniques*. Brussels: European Commission. https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/evalsed_sourcebook_method_and_techniques.pdf
- Fitz-Gibbon, C., & Morris, L. (1996). Theory-Based Evaluation. *Evaluation Practice*, 17(2), 177-184. doi:[https://doi.org/10.1016/S0886-1633\(96\)90024-0](https://doi.org/10.1016/S0886-1633(96)90024-0)
- Funnell, S., & Rogers, P. (2011). *Purposeful Program Theory Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. Jossey-Bass.
- Greene, J. C. (1987). Stakeholder participation in evaluation design: is it worth the effort? *Evaluation and Program Planning*, 10(4), 379-394. doi:[https://doi.org/10.1016/0149-7189\(87\)90010-3](https://doi.org/10.1016/0149-7189(87)90010-3)
- Greene, J. C. (1988). Stakeholder participation and utilization in program evaluation. *Evaluation Review*, 12(2), 91-116. doi:<https://doi.org/10.1177/0193841X8801200201>
- Institute for Government, the Cabinet Office. (2010). *MINDSPACE: Influencing behaviour through public policy*. Institute for Governmen. Obtido de <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/MINDSPACE.pdf>

- Kooiman, J. (. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Sage.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1984). From Social Theory to Policy Design. *Journal of Public Policy*, 4(3), 237-259. doi:<https://doi.org/10.1017/S0143814X0000221X>
- March, J., & Olsen, J. G. (1996). Institutional perspectives on political institutions. *Governance*, 9(3), 247–264. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1996.tb00242.x>
- Merton, R. K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. The Free Press.
- Michie, S., & Abraham, C. (2004). Interventions to change health behaviours: Evidence-based or evidence-inspired? *Psychology & Health*, 19(1), 29-49. doi:<https://doi.org/10.1080/0887044031000141199>
- Michie, S., & Prestwich, A. (2010). Are interventions theory-based? Development of a theory coding scheme. *Health Psychology*, 29(1), 1-8. doi:<https://doi.org/10.1037/a0016939>
- Michie, S., Campbell, R., Brown, J., West, R., & Gainforth, H. (2014). *ABC of Behaviour Change Theories*. Silverback Publishing.
- Michie, S., Johnston, M., Francis, J., Hardeman, W., & Eccles, M. (2008). From theory to intervention: Mapping theoretically derived behavioural determinants to behaviour change techniques. *Applied Psychology-an International Review-Psychologie Appliquee-Revue Internationale*, 57(4), 660-680. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1464-0597.2008.00341.x>
- Michie, S., Van Stralen, M., & West, R. (2011). The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science*, 6(42), 1-11. doi:<https://doi.org/10.1186/1748-5908-6-42>
- Offe, C. (2006). Political institutions and social power: Conceptual explorations. Em S. S. I. Shapiro, & D. Galvin, *Rethinking political institutions: The art of the state* (pp. 9–31). New York University Press.
- Patton, M. (2008). *Utilization-focused evaluation* (4th ed.). Sage Publications.

- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. Sage.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Sage.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. Em P. S. Association, *Political Studies* (pp. 651-667). Blackwell Publishers.
- Rodrigues, C. (2011). *Governança de organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados*. Edições Pedagogo.
- Rothman, A. J. (2004). “Is there nothing more practical than a good theory?”: Why innovations and advances in health behaviour change will arise if interventions are used to test and refine theory. *International Journal of Behavioural Nutrition and Physical activity*, 1(11), 1-7. doi:<https://doi.org/10.1186/1479-5868-1-11>
- Rothman, A. J. (2009). Capitalizing on Opportunities to Refine Health Behaviour Theories. *Health Education & Behaviour*, 36(5), 150S-155S. doi:<https://doi.org/10.1177/1090198109340514>
- Schon, D. A. (1987). *Educating the reflective practitioner: Toward a new design for teaching and learning in the professions*. Jossey-Bass.
- Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. Em R. W. Tyler, R. M. Gagne', & M. Scriven, *Perspectives of curriculum evaluation* (Vol. 1, pp. 39–83). Rand McNally.
- Socia, K. M. (2014). Residence Restrictions Are Ineffective, Inefficient, and Inadequate: So Now What? *Criminology & Public Policy*, 13(1), 179-188. doi:<https://doi.org/10.1111/1745-9133.12071>
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Boston Yale University Press.
- Toje, A. (2008). The Consensus—Expectations Gap: Explaining Europe’s Ineffective Foreign Policy. *Security Dialogue*, 39(1), 121–141. doi:<https://doi.org/10.1177/0967010607086826>

- Voinov, A., & Bousquet, F. (2010). Modelling with stakeholders. *Environmental Modelling & Software*, 25(11), 1268-1281.
doi:<https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2010.03.007>
- Weiss, C. (1972). *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Prentice Hall.
- Weiss, C. (1997). Theory-based evaluation: Past, present and future. *New Directions for Evaluation*, 1997(76), 41-55. doi:<https://doi.org/10.1002/ev.1086>
- Weiss, C. (1998a). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Prentice Hall.
- Weiss, C. (1998b). Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21-33.
doi:<https://doi.org/10.1177/109821409801900103>
- Weiss, C., & Connell, J. (1995). Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families. Em *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts* (pp. 65-92). The Aspen Institute.
- Wholey, J. S. (1987). Evaluability Assessment: Developing Program Theory. *New Directions for Program Evaluation*, 1987(33), 77-92. doi:
<https://doi.org/10.1002/ev.1447>
- Wildavsky, A. (1966). The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting. *Public Administration Review*, 26(4), 292-310. doi:<https://doi.org/10.2307/973301>