

## **Teoria do Programa: Uma análise dos estudos brasileiros**

**ANDRÉIA LOPES CIRINO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**LAÍZA NÍLIA DA SILVA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**JAMES ROCHA RODRIGUES DE MELO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à órgão de fomento:

Obrigada CAPES por proporcionar esta pesquisa.

# TEORIA DO PROGRAMA: UMA ANÁLISE DOS ESTUDOS BRASILEIROS

## 1 INTRODUÇÃO

É no momento da avaliação de uma política pública que o desempenho da mesma é posto sob análise, resultando assim na produção de *feedbacks* sobre as etapas anteriores (SECCHI, 2013). Por seu intermédio é realizada a análise e mensuração dos feitos de uma política pública para a sociedade (SARAIVA, 2006). O objetivo da avaliação de uma política pública é produzir informações úteis capazes de subsidiar o processo decisório (DOMINGOS; SILVA, 2018).

No Brasil tem-se observado um recente crescimento do interesse de *policymakers* acerca das informações transmitidas pelas avaliações de políticas públicas. Uma vez que por meio destas avaliações é possível conhecer os resultados almejados por uma política pública (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Nesse cenário, a Teoria do Programa (TP) se apresenta como uma importante ferramenta analítica, uma vez que proporciona aos *policymakers* compreensão integral da política, podendo ser utilizada na formulação das questões avaliativas, na qualificação dos resultados e na verificação das informações (DOMINGOS; SILVA, 2018; WEISS, 1998).

A TP objetiva reconhecer recursos, ações, prováveis resultados e a cadeia causal de ligação entre estes elementos (WEISS, 1998). Silva (2007) esclarece que a ideia de avaliar a qualidade da teoria, trata-se basicamente de identificar se o desenho do programa é oportuno para atingir os resultados pretendidos, por isso, existe a necessidade de sistematizar hipóteses, ideias e expectativas que servem de respaldo para o programa.

Mediante a percepção dos benefícios da avaliação de políticas e de como a Teoria do Programa tem auxiliado os *policymakers* na compreensão e avaliação das mesmas, o presente estudo busca responder a seguinte indagação: Como a Teoria do Programa tem sido abordada pela produção científica nacional?

Para responder a indagação proposta foi desenvolvida uma revisão sistemática de literatura da produção científica acerca da Teoria do Programa no Brasil. Como justificava do estudo tem-se que segundo Santos (2013, p. 22) “quanto maior a compreensão acerca de como o programa funciona, maior a qualidade e a utilidade das avaliações”, assim, o presente estudo busca compreender como a TP tem sido empregada, mediante a percepção de que a mesma é uma estratégia muito utilizada internacionalmente na avaliação de políticas, em razão de proporcionar uma ampla compreensão do programa (ROGERS et al., 2000).

O presente estudo visa contribuir com os estudos sobre avaliação de políticas públicas, bem como os que abordam a TP, em razão de terem sido evidenciadas as lacunas existentes na literatura e identificadas às temáticas adotadas nos estudos. Além disso, se objetiva contribuir com a literatura nacional oportunizando que a TP possa ser aplicada em programas nacionais, visto que acredita-se que o presente estudo sirva de subsídio para o proposto entendimento. A análise realizada é importante e oportuna para a identificação de questões ou lacunas que demandam maior atenção da comunidade científica nacional, com o intuito de aperfeiçoar suas pesquisas e investigações futuras.

## 2 TEORIA DO PROGRAMA

Durante as duas últimas décadas do século XX, os pesquisadores Chen e Rossi, com o intuito de identificar e quantificar as variáveis que desempenham influência sobre os Programas delinearam a *Program Theory* (Teoria de Programa - TP). A TP criada pelos autores além de avaliar variáveis, analisava as opiniões de atores chaves para a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Programa (RIBAS, 2016).

Para Domingos e Silva (2018, p. 3) a TP é “um constructo analítico entre meios e fins”, isto porque, através dela é possível analisar quais recursos, atividades e estratégias deverão ser desenvolvidas para atingir os resultados esperados. Ainda segundo os autores, a TP “não parte de uma análise linear de causa e efeito, muitas vezes, há relações cíclicas e interacionistas que fogem da lógica de um *continuum* determinístico, fazendo com que os diagnósticos tenham um caráter dinâmico ao longo do programa” (DOMINGOS; SILVA, 2018, p.4).

Nesta mesma linha de pensamento, Sharpe (2011) afirma que a TP trata de um conjunto de informações que descrevem um programa, expondo o como e o porquê o programa opera. Adicionalmente, a TP indica as exigências para se alcançar os resultados pretendidos (SHARPE, 2011). Para Hartz e Silva (2005), a TP é um composto formado por pressupostos, princípios e preposições que direciona a ação social. Segundo os autores, trata-se de uma estratégia metodológica de avaliação de programas que culmina na elaboração de Modelos Lógicos (ML).

Ribas (2016, p. 35) cita que a *American Evaluation Association* (AEA) em 2012, definiu a Teoria de Programa como “um método sistemático para coletar, analisar e usar informações para responder perguntas e solucionar questões referentes a Programas, sobretudo no que concerne a sua eficiência, eficácia e efetividade”. Para tanto, a TP utiliza referenciais das Ciências Sociais e das Ciências Exatas, abordagens qualitativas e quantitativas, ferramentas delimitadas (modelos lógicos, esquemas e diagramas) e sugestões dos atores envolvidos no Programa (RIBAS, 2016).

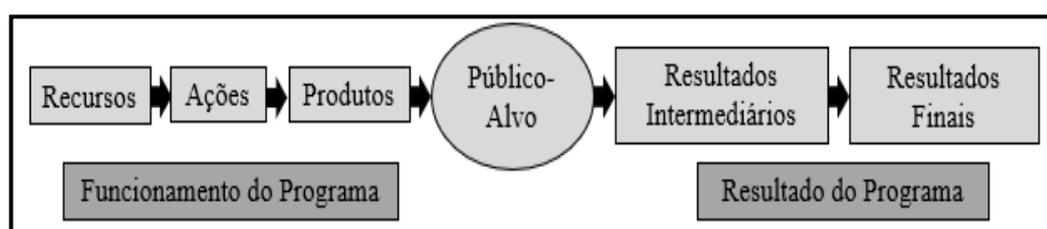


Figura 1: Exemplo de Teoria do programa.

Fonte: Guerrero (2010, p. 19).

Gervais et al. (2015, p. 134 – tradução dos autores) afirmam que:

Sem a teoria do programa, é mais difícil avaliar uma eficácia do programa, uma vez que não é certo que as propostas de intervenções são apropriadas para resolver o problema visado ou alcançar os objetivos desejados. Na falta de teoria, os avaliadores podem se concentrar apenas em resultados relacionados aos objetivos e falham em identificar possíveis impactos negativos da intervenção.

Weiss (1998) destaca que a utilização da TP não é simples, pois, às vezes informações obtidas não possibilitam testes claros. Contudo, mesmo quando os dados não permitem conclusões claras, a TP fornecerá mais conhecimento do que se possuía antes. Assim, a TP pode ser compreendida como um conjunto de pressupostos capazes de verificar como uma política ou programa se dá com os seus beneficiários, e como ela elabora estratégias capazes de atingir seus objetivos. Através da TP infere-se o que deve ser realizado para que o programa ou a política alcance os resultados propostos, para tanto é caracterizada a estrutura do programa, os vínculos lógicos entre problema e objetivos, as ações e os resultados desejados (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004).

Entre os estudos que dissertam sobre tal tema, destacam-se três metodologias: (i) Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos (ZOPP), (ii) Modelo Lógico (ML) e (iii) Planejamento Estratégico Situacional (PES). Destaca-se que de modo geral a TP é compreendida como o arranjo das três técnicas metodológicas, conforme apresentado na Figura 2. Contudo, de modo analítico é necessário evidenciar as especificidades presentes nestas metodologias (DOMINGOS; SILVA, 2018).

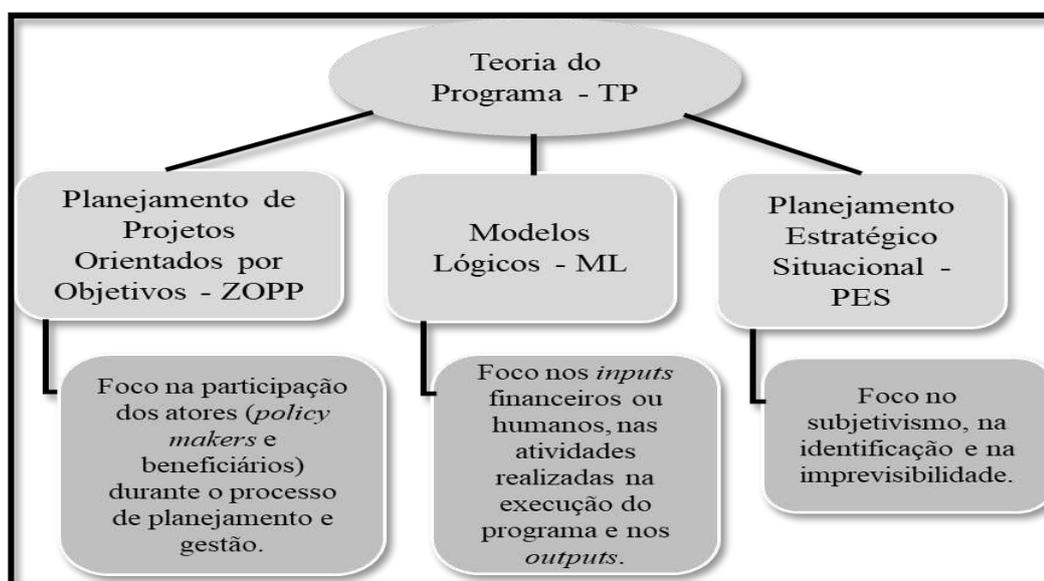


Figura 2: As três técnicas metodológicas da Teoria do Programa.  
Fonte: Elaborada pelos autores, baseada em Domingos e Silva (2018).

O ZOPP foi desenvolvido na década de 1980 e possui como principal característica a participação dos atores durante o processo de planejamento e gestão. Desta forma, tanto os *policymakers* como os atores beneficiários do programa participam compartilhando informações, por isso, a técnica é indicada para oficinas com pequenos grupos (DOMINGOS; SILVA, 2018).

O ML tem como principal característica expor de modo sistemático e visual os elementos do programa, sendo eles: (i) recursos ou inputs financeiros ou humanos, (ii) atividades realizadas na execução do programa e, (iii) resultados obtidos ou outputs (DOMINGOS; SILVA, 2018). “O objetivo do Modelo Lógico é ser um desenho funcional de como o programa poderá se desenvolver, de sua possível execução em um determinado cenário e como pretende resolver os problemas iniciais identificados” (GUERRERO, 2010, p.21).

O PES surgiu no final da década de 1990 e seu pressuposto básico está na complexidade e incerteza dos problemas sociais. Por este motivo, a metodologia possui três características centrais: (i) subjetivismo – consisti na análise das percepções dos atores sobre um evento, (ii) identificação do problema – reconhecer uma situação incômoda passível de solução e, (iii) imprevisibilidade – existem inúmeros desafios e possibilidades que podem ocorrer (DOMINGOS; SILVA, 2018).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo emprega uma abordagem qualitativa, uma vez que através desta abordagem é possível estabelecer “um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto” (OLIVEIRA, 2016, p. 37). Adicionalmente, a pesquisa pode ser caracterizada como descritiva, por buscar expor os estudos sobre TP e suas principais características; e exploratória, em razão de visar proporcionar maior familiaridade com o tema, com o objetivo de tomá-lo mais explícito (GIL, 2002). Além de considerar que pesquisas com esse intuito ainda não foram realizadas, tendo como objeto de análise a literatura brasileira acerca da TP.

O método de pesquisa empregado foi a revisão sistemática de literatura, em razão da sua importância não apenas na definição do problema de pesquisa, mas também “ para obter uma ideia precisa sobre o estado atual dos conhecimentos sobre um dado tema, as suas lacunas e a contribuição da investigação para o desenvolvimento do conhecimento” (BENTO, 2012, p. 1). A seleção realizada focou na produção científica brasileira acumulada sobre TP.

A revisão sistemática foi realizada com base no modelo proposto por Sampaio e Mancini (2007), sendo a síntese expressa na Figura 3.

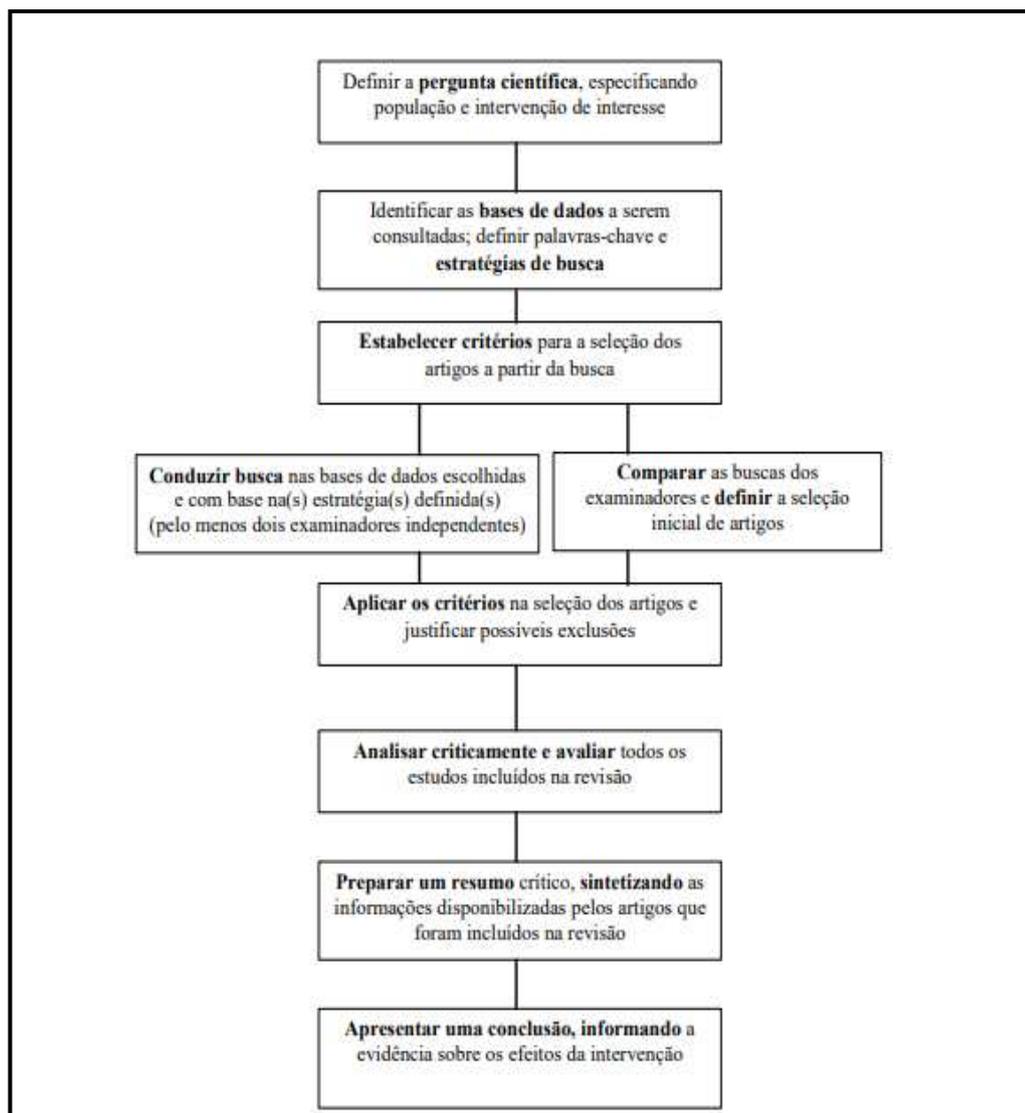


Figura3: Descrição geral sobre o processo de revisão sistemática da literatura.

Fonte: Sampaio e Mancini (2007, p.86).

A sistematização iniciou-se com as buscas de artigos mediante o uso do descritor “Teoria do Programa”, sem critério de temporalidade, abarcando título, resumo e palavras-chave. A busca ocorreu entre os dias 01 e 09 de abril de 2020.

A primeira busca, na base *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), gerou 1 registro. A segunda busca realizada ocorreu na *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL), e não resultou em nenhum registro. A terceira busca aconteceu no Periódicos Capes e gerou 18 registros. Por fim, realizou-se a busca no Google Acadêmico, que retornou 657 registros. Deste modo, a busca gerou um total de 676 registros.

Mediante aos registros obtidos, foram realizadas táticas científicas, com o intuito de limitar o viés de seleção de artigos, sintetizar os estudos relevantes e avaliá-los criticamente, a fim de coletar e analisar seus dados (GALVÃO, SAWADA, TREVISAN, 2004).

A seleção dos estudos foi executada através de três etapas excludentes e uma etapa informativa, sendo que ambas se concentraram em uma análise individual dos artigos. Na primeira etapa foram analisados criticamente e avaliados o título, o resumo e as palavras-chave. Os estudos selecionados na primeira etapa passaram por uma segunda análise, na qual

foram analisados criticamente e avaliados a introdução e os resultados. Por fim, na terceira etapa, os estudos selecionados tiveram suas demais seções criticamente analisadas e avaliadas. Após as três etapas de exclusão, foi realizada a etapa informativa, constituída pela coleta de informações, sendo elas: autores, ano de publicação, periódico ou instituição, ano de publicação, resultados e metodologia.

A seleção realizada proporcionou a exclusão de artigos duplicados, artigos de áreas de estudo divergentes e artigos que não auxiliavam na pesquisa. Concluída a filtragem, obtiveram-se 11 registros selecionados, estes foram catalogados com o auxílio da ferramenta *Microsoft Office Excel*®.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Resultados

Na Tabela 1, encontra-se a síntese dos artigos publicados sobre o tema, ordenados pelo ano de publicação.

Tabela 1: Caracterização dos trabalhos selecionados

Nº	Título	Autor (es) e ano	Periódico/ Instituição
1	Avaliabilidade Do Pacto Pela Redução Da Mortalidade Infantil Nas Regiões Amazônia Legal E Nordeste Do Brasil: Descrição Do Programa E Construção Do Modelo Lógico	Guerrero (2010)	Fundação Oswaldo Cruz
2	Modelo De Avaliação Do Programa De Controle Da Tuberculose	Oliveira, Natal, Felisberto, Alves e Santos (2010)	Ciência & Saúde Coletiva
3	O Modelo Lógico Como Ferramenta De Planejamento, Implantação E Avaliação Do Programa De Promoção Da Saúde Na Estratégia De Saúde Da Família Do Distrito Federal	Romeiro, Nogueira, Tinoco e Carvalho (2013)	Revista Brasileira De Atividade Física & Saúde
4	A Teoria Do Programa E Seus Múltiplos Usos: Construindo Referências Para A Avaliação De Desempenho Do Pronatec	Santos (2013)	Instituto Serzedello Corrêa Do Tribunal De Contas Da União
5	Análise Da Implantação Do Programa Telessaúde Brasil Em Pernambuco, Brasil: Estudo De Casos	Oliviera et al. (2015)	Cadernos De Saúde Pública
6	Programa Luz Para Todos: Uma Representação Da Teoria Do Programa Por Meio Do Modelo Lógico	Freitas e Silveira (2015)	Planejamento e Políticas Públicas
7	Programa Mais Médicos: Uma Avaliação Dos Resultados Iniciais Referentes Ao Eixo Do Provimento Emergencial A Partir Da Teoria Da Avaliação De Programas	Ribas (2016)	Universidade De Brasília
8	Avaliabilidade Do Programa Academia Da Saúde No Município Do Recife, Pernambuco, Brasil	Silva, Guarda, Hallal e Martelli (2017)	Cadernos De Saúde Pública
9	Sistema De Monitoramento E Avaliação Do Programa Nacional De Assistência Estudantil – Pnaes: Um Modelo A Partir Da Teoria Do Programa	Eloi (2018)	Universidade Federal De Viçosa
10	"Minha Casa, Minha Vida": Proposta De Avaliação Com Base Na Teoria Do Programa1	Moreira e Silveira (2018)	Revista Interdisciplinar De Gestão Social
11	Programa Brasil Alfabetizado: Uma Avaliação Da Teoria Do Programa	Henrique e Duque (2019)	Revista De Políticas Públicas

Fonte: Dados da Pesquisa.

Entre os estudos selecionados destaca-se, de acordo com a Tabela 2, que se tratam de sete artigos, três dissertações e uma monografia. Além disso, entre os trabalhos selecionados os primeiros datam de 2010 e os mais recentes de 2019.

Tabela 2: Caracterização dos trabalhos selecionados por tipo

Nº	Título	Tipo	Programa Analisado
1	Avaliabilidade Do Pacto Pela Redução Da Mortalidade Infantil Nas Regiões Amazônia Legal E Nordeste Do Brasil: Descrição Do Programa E Construção Do Modelo Lógico	Dissertação	Programa Pacto pela Redução da Mortalidade Infantil nas Regiões da Amazônia Legal e Nordeste do Brasil (PRMI)
2	Modelo De Avaliação Do Programa De Controle Da Tuberculose	Artigo	Programa De Controle Da Tuberculose
3	O Modelo Lógico Como Ferramenta De Planejamento, Implantação E Avaliação Do Programa De Promoção Da Saúde Na Estratégia De Saúde Da Família Do Distrito Federal	Artigo	Programa de Promoção da Saúde Na Estratégia de Saúde
4	A Teoria Do Programa E Seus Múltiplos Usos: Construindo Referências Para A Avaliação De Desempenho Do Pronatec	Monografia	Pronatec
5	Análise Da Implantação Do Programa Telessaúde Brasil Em Pernambuco, Brasil: Estudo De Casos	Artigo	Programa Telessaúde Brasil
6	Programa Luz Para Todos: Uma Representação Da Teoria Do Programa Por Meio Do Modelo Lógico	Artigo	Programa Luz Para Todos
7	Programa Mais Médicos: Uma Avaliação Dos Resultados Iniciais Referentes Ao Eixo Do Provimento Emergencial A Partir Da Teoria Da Avaliação De Programas	Dissertação	Programa Mais Médicos
8	Avaliabilidade Do Programa Academia Da Saúde No Município Do Recife, Pernambuco, Brasil	Artigo	Programa Academia Da Saúde
9	Sistema De Monitoramento E Avaliação Do Programa Nacional De Assistência Estudantil – Pnaes: Um Modelo A Partir Da Teoria Do Programa	Dissertação	Programa Nacional De Assistência Estudantil
10	Minha Casa, Minha Vida”: Proposta De Avaliação Com Base Na Teoria Do Programa I	Artigo	Programa Minha Casa, Minha Vida
11	Programa Brasil Alfabetizado: Uma Avaliação Da Teoria Do Programa	Artigo	Programa Brasil Alfabetizado

Fonte: Dados da Pesquisa.

O autor da dissertação que corresponde ao texto 1 despendeu esforços para realizar parcialmente a primeira etapa do processo de avaliabilidade e reconstruir um Modelo Lógico do Programa Pacto pela Redução da Mortalidade Infantil (PRMI) nas Regiões da Amazônia Legal e do Nordeste do Brasil. O autor expressa que o PRMI tem como objetivo elaborar e executar ações para reduzir em 5% ao ano a taxa de mortalidade infantil nos anos de 2009 e 2010 (ano em que o texto foi publicado) com prioridades no componente Neonatal. Segundo Guerrero (2010) as ações naquela época eram concentradas em 17 estados, totalizando 256 municípios, todos inseridos no Nordeste ou na Amazônia Legal. A metodologia utilizada é a de análise de avaliabilidade, e para tanto o autor realizou uma avaliação sistemática e preliminar do PRMI. Como resultado foi identificado que o Programa é avaliável e bem

estruturado cientificamente em suas ações e nos possíveis impactos que se propõe, além disso, foi possível descrever o PRMI com foco na reconstrução do seu Modelo Lógico, caracterizando o Pacto como programa de governo, destacando seus objetivos, ações e produtos esperados e mecanismos de coordenação.

O segundo trabalho em análise teve seu foco direcionado para o Programa De Controle da Tuberculose (PCT). Para Oliveira et al. (2010), a avaliação da implementação de um Programa é de extrema importância para que os formuladores e implementadores possam tomar decisões de qualidade. Mediante à tamanha importância, os autores buscaram construir o Modelo Lógico do PCT com base em três estudos de avaliação de intervenções para o controle da tuberculose, sendo eles: (i) Avaliação do Programa de Controle da Tuberculose: estudo de casos na Amazônia Legal, (ii) Avaliação do Programa de Controle da Tuberculose no município de Niterói-RJ: a integração entre unidade de saúde e de saúde da família e (iii) *Indicators and Research Methods for Rapid Assessment of a Tuberculosis Control Programme: Case study of a rural area in South Africa*. Os Modelos dos dois primeiros estudos foram desenvolvidos com uma construção teórica baseada em documentos oficiais do Ministério da Saúde. Para o terceiro estudo foi utilizado o método rápido de avaliação (REM). A pesquisa foi de abordagem mista (quantitativa e qualitativa) e utilizou simultaneamente diversas técnicas de coleta e diversas fontes de evidência com o objetivo de uma única resposta. Os autores concluíram o texto evidenciando o aspecto atribuição, considerando-o como uma grande dificuldade na avaliação de programas, ou seja, se atribuir impactos de diferentes procedimentos de implantação e distinguir entre os vários fatores potencialmente contribuintes.

No terceiro estudo analisado os autores tiveram como objeto de análise o Programa de Promoção da Saúde (PS) na Estratégia de Saúde da Família (ESF) através da elaboração do Modelo Lógico, com ênfase no planejamento e implantação em seu primeiro ano de funcionamento, deste modo, tem-se como objetivo do estudo descrever o programa multidisciplinar de PS, com ênfase na alimentação saudável e atividade física, desenvolvido no Distrito Federal, através da elaboração do ML com registro do planejamento, implantação e desenvolvimento das ações no decorrer do primeiro ano de trabalho. O Programa foi idealizado pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (DF) em conjunto com parcerias internas e externas com universidades e centros de pesquisa para sua implantação na região de São Sebastião (DF). Os autores destacam que por meio da metodologia de elaboração do Modelo Lógico foi possível identificar e registrar os objetivos do programa e as atividades, recursos e estratégias necessárias para alcançá-los. Os autores obtiveram como resultado a identificação da intersetorialidade como aspecto central do processo de PS e a percepção das barreiras a serem superadas a fim de se aumentar a sustentabilidade e reprodutibilidade do programa em realidades semelhantes. Ademais, por meio do ML foi possível definir seu custo-efetividade ao promover a saúde da população.

O quarto estudo foi realizado com o propósito de construir uma teoria para uma política pública social implementada de forma descentralizada, através de quatro episódios, sendo eles: (i) explicação situacional do macro problema a ser enfrentado e Referências do Programa; (ii) estruturação do Programa para alcance de resultados; (iii) levantamento de fatores críticos; (iv) identificação dos fatores que influenciam o desempenho. O objeto de análise foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), e como objetivo geral o estudo buscou identificar aspectos institucionais e organizacionais que afetam

o seu desempenho, e verificar a contribuição da Teoria do Programa na formulação de avaliações de desempenho da atuação governamental. Como conclusão a autora aponta que a Teoria do Programa auxilia na definição de aspectos a serem investigados em uma avaliação de desempenho e que no caso específico os aspectos versam sobre a capacidade de operação dos atores, a condução da política pública e a existência de sobreposição de esforços ou de omissão na entrega de bens e serviços à população.

No quinto estudo, Oliviera et al. (2015) tiveram como objeto de estudo o Programa Telessaúde Brasil que é integrante da Rede de Núcleos de Telessaúde (RedeNutes). Este programa desenvolve ações para Estratégia Saúde da Família, por meio dos serviços de Teleassistência e tele-educação. Ressalta-se que o objetivo do estudo foi o de avaliar o grau de implantação da RedeNutes em seis municípios de Pernambuco. Além disso, o estudo foi uma pesquisa avaliativa, referente à análise da influência do grau de implantação da RedeNutes sobre os efeitos observados, apoiada na estratégia estudo de casos múltiplos. A análise desenvolvida envolveu as dimensões gestora, municipal, global e seus componentes: planejamento, desenvolvimento, portal, Teleassistência e tele-educação. Como conclusão os atores apontam que o Programa contribui para a melhoria do cuidado integral à saúde da população assistida, porém necessita de superar os problemas de adesão à intervenção, sobretudo em relação à Teleassistência.

O sexto estudo analisado buscou ressaltar a importância da Teoria do Programa e de sua representação pelo ML, proposto pelos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para o desenvolvimento de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Para tanto, as autoras utilizaram como objeto de análise o Programa Luz para Todos (LPT), que possui como objetivo a diminuição da desigualdade social por meio da universalização do acesso à energia no meio rural brasileiro. O objetivo geral do artigo foi verificar a consistência na formulação do programa LPT em sua primeira fase 2003-2011, por meio do ML, gerando conhecimento necessário para a avaliação. O estudo é descritivo, explicativo e exploratório, e para sua construção foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados identificados pelas autoras mostraram os pontos fortes e fracos do programa, a consistência e relação causal e dá subsídio à elaboração de indicadores de desempenho, servindo como ponto de partida para estudos futuros sobre o Programa Luz para Todos e fonte de referência para estudos de outros programas.

Ribas (2016), autor do texto que corresponde ao sétimo estudo analisado, teve como objeto de pesquisa o Programa Mais Médicos (PMM) e como objetivo geral avaliar os resultados iniciais referentes ao eixo do provimento emergencial do PMM no âmbito assistencial da Atenção Básica, sob o escopo da Teoria da Avaliação de Programas. Segundo o autor, o fator temporal foi importante para que o estudo não se configurasse como uma Avaliação de Impacto, nem como um *Outcome Evaluation*, isso porque os primeiros médicos só começaram a atender à população no último trimestre do ano 2013, ou seja, pouco mais de dois anos até a data da realização do trabalho. Como conclusão Ribas (2016) aponta que o PMM provisionou médicos para áreas que combinam os mais altos índices de escassez médica e também de desigualdade social.

O artigo que corresponde à oitava análise teve como objeto o Programa Academia da Saúde que é uma das estratégias para a efetivação da Política Nacional de Promoção da Saúde no Brasil. Os autores apontam que até a realização deste estudo não haviam sido realizados estudos de avaliabilidade sobre essa intervenção na cidade de Recife em Pernambuco, que se

configura como um dos primeiros entes federativos a implantar o Programa. Portanto, o estudo teve como objetivo mensurar a avaliabilidade do Programa Academia da Saúde no Município do Recife, considerando a descrição da intervenção, a elaboração de seus Modelos Lógicos e teóricos de avaliação, além de identificar perguntas avaliativas. A fim de executar o estudo, Silva et al. (2017) utilizaram uma abordagem qualitativa lançando mão de uma pesquisa documental, entrevistas e discussão com gestores e técnicos do programa e da técnica da condensação de significados. Como resultados os autores apontam que as diretrizes do programa são muito abrangentes no que tange às possibilidades de ação, porém pouco esclarecedoras no que se refere ao planejamento, operacionalização e avaliação das ações.

O nono estudo analisado teve como objeto o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Segundo Eloi (2018), o objetivo geral do estudo consiste em elaborar um sistema de monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), no campus de Viçosa da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Minas Gerais e, a partir dele, avaliar o Programa na percepção dos seus beneficiários. Para tanto a autora instrumentalizou sua pesquisa em 4 fases: (i) resgatar a Teoria do Programa PNAES na UFV; (ii) elaborar e validar a estrutura lógica do PNAES; (iii) elaborar indicadores a partir da estrutura definida; (iv) avaliar o programa na percepção dos seus beneficiários. A autora concluiu que o ML se apresentou como um facilitador para se definir indicadores apropriados para medir o desempenho do programa.

O penúltimo estudo foi conduzido por Moreira e Silveira (2018), que se propuseram a explicitar a Teoria do Programa “Minha Casa, Minha Vida” com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR), tendo em vista o período 2009-2016. Mediante ao objetivo, os autores realizaram uma análise documental. Os autores concluíram que através dos resultados foi possível identificar a trajetória da modalidade PMCMV/FAR em termos de continuidades e avanços, e possibilitou a visualização teórica da forma pela qual se encontra estruturada para prover benfeitorias à realidade.

Por fim, o último estudo analisado apresentou como proposta realizar uma análise por meio do ML para identificar aspectos importantes para a correta execução do Programa Brasil Alfabetizado. Para tanto Henrique e Duque (2019) avaliaram a consistência teórica e a relação causal prevista no Programa a partir dos elementos oferecidos pelo ML. Como resultados, os autores apontam um desenho relativamente consistente que vincula o problema identificado - no caso, o alto índice de analfabetismo no Brasil - e a sua solução. Ademais, eles destacam que a iniciativa representou uma mudança de patamar nas políticas públicas voltadas à erradicação ou diminuição do analfabetismo.

## **4.2 Discussões**

Entre os 11 estudos analisados nota-se que em todos é evidenciada a importância da avaliação, sendo ela uma maneira de compreender o desempenho de um programa. Os autores dos trabalhos evidenciam através de seus textos que a avaliação exerce um papel primordial para que o programa atinja seus objetivos e para que a sociedade atendida consiga obter os melhores benefícios possíveis. Por tanto, a avaliação se mostra indispensável para a ocorrência do programa, para a sociedade e para os entes federativos responsáveis pelo programa avaliado.

Nos estudos é manifestado de modo claro quais são os problemas públicos que os programas em avaliação buscam sanar, deste modo, torna-se perceptível que os programas ao serem elaborados possuem um foco de atuação e, portanto, possuem os resultados planejados, os quais visam minimizar o problema em questão. A importância do foco nos problemas públicos a serem solucionados se dá mediante ao entendimento de que o problema público é uma situação insatisfatória que afeta a vida de um grupo de cidadãos (SECCHI, 2013). Assim, a definição assertiva do problema público é um elemento primário e essencial ao processo de formulação de políticas, na medida em que erros ocorrem mais frequentemente devido à má definição de um problema, do que por uma solução inadequada (SUBIRATS, 2006).

Os estudos buscaram avaliar políticas públicas que visavam solucionar problemas relacionados à saúde, educação, assistência social e infraestrutura, áreas de grande importância para a população brasileira. Essas áreas também são pautas de grandes discussões que destacam a precariedade e a desigualdade existente entre os cidadãos. Com a disparidade, muitas políticas públicas e programas são implementados visando amenizar o cenário que o território apresenta. Considerando que programas e políticas públicas vão sendo formulados e implementados e que seus resultados são a confirmação do sucesso ou da necessidade de melhorias, a importância da avaliação, neste sentido, é a possibilidade de conhecer a distância entre objetivos propostos e cumpridos.

Além de evidenciar a importância da avaliação, os estudos destacaram a função da TP através de outros estudos e dos resultados apresentados. Para os autores, de modo geral, a TP é uma ferramenta importante para garantir que as ações tomadas no programa proporcionem atingir os objetivos esperados, ademais, por meio da TP os autores conseguiram identificar aspectos que devem ser investigados em uma avaliação de desempenho, como por exemplo, à capacidade de operação dos atores, a existência de sobreposição de esforços ou de omissão na entrega de bens e serviços à população, e a condução da política pública. Assim, a TP trabalhada nos estudos em análise possui meios e fins, conforme expressado por Domingos e Silva (2018).

Deste modo, os resultados analisados corroboram com Gervais et al. (2015), pois apontam que por meio da TP torna-se mais fácil avaliar a eficácia do programa, já que por seu intermédio é possível constatar os avanços, os resultados e até os problemas que precisam ser superados. Contudo, os autores destacam que existem desafios para encontrar todas as informações necessárias, porém de acordo com o exposto por Weiss (1998), esta situação é normal durante a elaboração da TP e que mesmo com a ausência de alguma informação, a TP consegue fornecer mais informações do que havia antes. Por isso a importância de estudos que tenham a TP como o ponto de partida inicial. Para melhor aproveitamento da TP é necessário que exista um progresso, no sentido de se possuir mais opções de dados e informações, além disso, sua utilização gera um maior aprendizado útil para o setor público e para a sociedade.

Os estudos analisados construíram um ML, evidenciando os inputs, as atividades realizadas e os outputs. Através dos resultados analisados nota-se a importância do ML na identificação das questões envolvidas ao programa, favorecendo assim, a verificação dos pontos fortes e fracos, da consistência do programa e da relação causal existente.

Os trabalhos selecionados para análise são datados a partir de 2010, com efeito, o período temporal do material aponta para como são recentes as pesquisas que lançam mão da TP. A escassez de pesquisas expõe que ainda há muito que se explorar no que tange a

utilização da TP, revelando assim a existência de diversas lacunas que pesquisas futuras podem elucidar, incluindo também os programas e políticas públicas que podem ser analisados à luz da TP.

Dentre os trabalhos analisados têm-se sete artigos, três dissertações e uma monografia. O periódico mais representativo foi o Caderno de Saúde Pública com dois artigos e Qualis A2. Os periódicos Ciência e Saúde Coletiva, Qualis A2, Revista de Políticas públicas, Qualis B1, Revista Brasileira de Atividade Física e Saúde, Qualis B2, Revista Interdisciplinar de Gestão Social, Qualis B4 e Planejamento e Políticas Públicas, Qualis B5, com um artigo publicado. É importante salientar que a classificação foi baseada a partir da consulta dos estratos para o quadriênio 2013-2016, na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo. Dentre os periódicos, apesar de haver extratos diversos, nota-se que a maioria deles estão alocados em extratos mais altos. Este achado implica que o tema ora abordado está presente em periódicos com fatores de impacto mais elevado, o que se configura como um fator positivo no que tange à disseminação dos estudos. Desta forma, facilita-se o acesso daqueles que objetivam estudar, explorar e contribuir para com a Teoria do Programa e sua aplicação na avaliação de políticas públicas à estudos conduzidos previamente.

Adicionalmente, a pesquisa abrangeu monografias, dissertações e teses, o que proporcionou a identificação de uma monografia e três dissertações de mestrado, ressaltando a amplitude do tema e sua importância. Os estudos supracitados foram produzidos, respectivamente, no Instituto Serzello Correia do Tribunal de Contas da União, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Viçosa e Fundação Oswaldo Cruz. O Instituto Serzello Correia do Tribunal de Contas da União oferece a pós-graduação lato sensu Especialização em Avaliação de Políticas Públicas. A Universidade de Brasília tem mestrado e doutorado em Administração e Mestrado em Administração Pública e a Universidade Federal de Viçosa possui mestrado e doutorado em Administração com ênfase em Administração Pública. De modo especial, destaca-se a dissertação realizada por Guerreiro (2010) na Fundação Oswaldo Cruz, como exigência do curso de mestrado Profissional em Saúde Pública do Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães para a obtenção do grau de mestre em Ciências, demonstrando assim o caráter interdisciplinar da TP.

Em relação aos autores, não foi possível identificar um autor que publique de forma profícua sobre o assunto, todavia Silveira (2018) possui dois artigos publicados, o primeiro datado de 2015 e o segundo de 2018. A falta de autores profícuos no que diz respeito à TP sugere que o tema ainda não se consolidou como uma agenda de pesquisa abrangente, sendo abordado de forma esporádica. Este resultado revela que a TP ainda precisa avançar quanto à sua exploração teórica e empírica, uma vez que o número de trabalhos que de fato abordam a TP ainda não é expressivo. Desta forma, ressalta-se a necessidade de que o tema seja englobado a uma agenda de estudos e capture o interesse de pesquisadores, para que assim se atinja avanços teóricos e empíricos, fomentando a aplicação da TP como uma ferramenta essencial à análise de políticas públicas.

O quantitativo pequeno de trabalhos que foram encontrados abre espaço para discussão acerca dos motivos que levam ao quantitativo baixo. Dessa forma, a dificuldade de aplicação da TP pode ser um agravante, na medida em que informações não são disponíveis e que o caminho para se chegar em um resultado é permeado de dificuldades. Outra possibilidade seria o desconhecimento por parte da comunidade acadêmica da TP, mesmo a

origem sendo da década de 1980. Mesmo diante desse panorama a TP tem muito que contribuir com a avaliação de políticas públicas e programas brasileiros de forma holística.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mapeamento realizado a fim de investigar como a Teoria do Programa tem sido abordada pela produção científica permitiu verificar a produção científica acerca do objeto, identificando assim, que existem atualmente no Brasil poucos estudos relacionados com a Teoria do Programa, apesar de haver um grande número de estudos sobre avaliação de políticas públicas.

A grande maioria dos trabalhos encontrados não estavam relacionados com a TP, por este motivo não foram selecionados pelo estudo. Os registros selecionados em sua maioria focaram em análises de um programa, exceto o estudo de Oliveira et al. (2010) que visou analisar três programas de controle da Tuberculose, na Amazônia Legal, no município de Niterói (RJ) e na área rural da África do Sul.

Os resultados permitem concluir que a TP, apesar de ser pouco utilizada nos estudos nacionais, é uma ferramenta importante no entendimento acerca do programa, colaborando para o processo avaliativo e abrindo espaço para críticas e elogios acerca do programa. Essa ausência de estudos também sinaliza muitas lacunas que ainda podem ser preenchidas, incluindo as políticas públicas e os programas que podem ser alvos de estudos. Todavia, tem que ser considerados os obstáculos que acrescentam dificuldades para a utilização da TP.

É relevante elucidar que o IPEA disponibiliza Notas Técnicas que ensinam como elaborar o Modelo Lógico, a fim de explicitar a TP, tais materiais dão suporte ao pesquisador para compreender a teoria e sua aplicação nos estudos.

O estudo possui como limitação ter analisado apenas estudos brasileiros, limitando a capacidade de obtenção do cenário de pesquisa e, por este motivo, é proposto para estudos futuros analisar os estudos internacionais sobre a TP, para inclusive ter insights que possam futuramente ser aplicados em pesquisas brasileiras. A TP tem um grande potencial para ser aplicada em políticas públicas e programas brasileiros para exploração e avanços teóricos e empíricos.

## 6 REFERÊNCIAS

BENTO, A. Como fazer uma revisão da literatura: Considerações teóricas e práticas. **Revista JA (Associação Acadêmica da Universidade da Madeira)**, v. 7, n. 65, p. 42-44, 2012.

DOMINGOS, A.; SILVA, L. E. O. TEORIA DO PROGRAMA: O que é, para que serve e quando fazer?. **Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)**. 2018.

ELÓI, S. S. S. Sistema de monitoramento e avaliação do programa nacional de assistência estudantil–PNAES: um modelo a partir da teoria do programa. 2018. **Dissertação** (Mestrado em Administração Pública)–PROFIAP, Universidade Federal de Viçosa: Viçosa. 2018.

FREITAS, G.; SILVEIRA, S. F. R.. Programa Luz Para Todos: uma representação da teoria do programa por meio do modelo lógico. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 45, 2015.

GALVÃO, C. M.; SAWADA, N. O.; TREVISAN, M. A. Revisão Sistemática: recurso que proporciona a incorporação das evidências na prática da enfermagem. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 12, n. 3, p. 549-556, 2004.

GERVAIS, C. et al. The FatherFriendlyInitiativewithinFamilies: Using a logicmodeltodevelopprogramtheory for a father support program. **Evaluation and programplanning**, v. 52, p. 133-141, 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERRERO, A. V. P. Avaliabilidade do pacto pela redução da mortalidade infantil nas regiões Amazônia legal e nordeste do Brasil: descrição do programa e construção do modelo lógico. **Tese de Doutorado**. Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães. 2010.

HARTZ, Z. M. A.; SILVA, L. M. V. (Org.). **Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia; Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

HENRIQUE, A.; DUQUE, D. Programa Brasil Alfabetizado: Uma Avaliação da Teoria do Programa. **Revista de Políticas Públicas**, p.9-21, 2019.

MOREIRA, V. S.; OLIVIERA, D. G. et al. Análise da implantação do Programa Telessaúde Brasil em Pernambuco, Brasil: estudo de casos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 31, p. 2379-2389, 2015.

OLIVEIRA, L. G. D. et al. Modelo de avaliação do programa de controle da tuberculose. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, p. 997-1008, 2010.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 7. ed. Revista e atualizada - Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RIBAS, A. N. Programa Mais Médicos: uma avaliação dos resultados iniciais referentes ao eixo do provimento emergencial a partir da Teoria da Avaliação de Programas. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ROGERS, P. J. et al. Programtheoryevaluation: Practice, promise, andproblems. **New directions for evaluation**, v. 2000, n. 87, p. 5-13, 2000.

ROMEIRO, C. et al. O modelo lógico como ferramenta de planejamento, implantação e avaliação do programa de Promoção da saúde na estratégia de saúde da família do Distrito Federal. **Revista Brasileira de Atividade Física & Saúde**, v. 18, n. 1, p. 132-142, 2013.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. **Evaluation: A systematic approach**. Sagepublications, 2003.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para demonstração de critérios científicos. **Rev. bras. fisioter.**, v. 11, n. 1, p. 83-89, 2007.

SANTOS, A. R. A teoria do programa e seus múltiplos usos: construindo referências para a avaliação de desempenho do Pronatec. **Monografia (especialização)—Curso de Especialização em Análise e Avaliação da Gestão Pública**. Tribunal de Contas da União, 2013.

SARAIVA, E. **Políticas públicas**; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, R. N. et al. Avaliabilidade do programa academia da saúde no município do Recife, Pernambuco, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, n. 4, e00159415, 2017.

SHARPE, G. A review of Program Theory and Theory-based evaluations 100 college drive 1. Purpose of the Paper 3. When to develop a Program Theory 4. Components of a Program Theory. **American International Journal of Contemporary Research**, v. 1, n. 3, p. 72-75, 2011.

SILVA, R. C. **A avaliabilidade do Programa SESI de prevenção de quedas na indústria de construção civil na Bahia**. 2007 89 p. Dissertação (Mestrado em Gerenciamento e Tecnologias Ambientais no Processo Produtivo) - Universidade Federal da Bahia, Escola Politécnica, Salvador, 2007.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 2, p. 199-218, 2006

WEISS, C. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. 2. ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.