

Teoria (ou lógica) da mudança

Ana Paula Karruz

DCP131 – Avaliação de Políticas Públicas A

09, 14 e 23 de abril de 2025

BIBLIOGRAFIA BÁSICA:

JANNUZZI, Paulo de Martino.
Monitoramento e avaliação de programas sociais. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016. pp. 13-31; 68-72.

BIBLIOGRAFIA

COMPLEMENTAR:

Lógica da mudança

- Brasil (2018 - Guia "ex ante"): p. 93-96
- Rogers (2014): p. 1-3
- Tock et al. (2021)

Modelo espiral

- W.K. Kellogg Foundation (2004): p. 27-34 Logic Model Development Guide

Mapa de processos e resultados

- Costa (2019): p. 23-28 (Seção 2.4)

Modelo lógico

- Brasil (2018 - Guia "ex ante"): p. 96-101
- Cassiolato e Guerise (2010): p. 5-13.
- Cohen e Franco (2008): p. 78-84



VÍDEO GRÁFICO: POR QUE AVALIAR?

<https://youtu.be/calZn6ypn0s>

Lógica da mudança

(a.k.a., teoria da mudança ou teoria do programa)

- Conjunto de **relatos articulados** que vinculam a realização de **atividades à consecução de objetivos** programáticos desejados, sob determinadas **condições e pressupostos** (Jannuzzi, 2016, p. 21)



- **Meio para avaliar a consistência das atividades** propostas, as quais devem estar alinhadas à forma como o problema ou demanda social foi definido

Exemplos de teorias da mudança que não se materializaram: Lei Seca (EUA) e Mate um Pardal (China)

“Nas primeiras décadas do século XX, acreditou-se, nos Estados Unidos, que a proibição absoluta da produção e do consumo do álcool, ao invés de sua regulação, levaria à redução drástica da criminalidade. O que se viu foi exatamente o contrário, pois a proibição absoluta levou ao crescimento do contrabando e do crime organizado. A teoria da política era de que combater a produção e a venda da mercadoria extirparia o hábito do consumo de álcool e pouparia o país de suas consequências mais nefastas. Os fatos a desmentiram.”

Brasil (2018, p. 94)

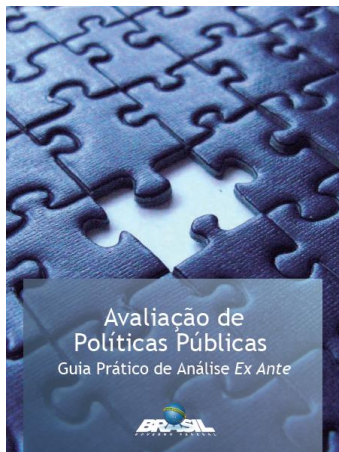
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>



Exemplos de teorias da mudança que não se materializaram: Lei Seca (EUA) e Mate um Pardal (China)

Brasil (2018, p. 94)

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>



“Nas primeiras décadas do século XX, acreditou-se, nos Estados Unidos, que a proibição absoluta da produção e do consumo do álcool, ao invés de sua regulação, levaria à redução drástica da criminalidade. O que se viu foi exatamente o contrário, pois a proibição absoluta levou ao crescimento do contrabando e do crime organizado. A teoria da política era de que combater a produção e a venda da mercadoria extirparia o hábito do consumo de álcool e pouparia o país de suas consequências mais nefastas. Os fatos a desmentiram.

No final dos anos 1950, o governo chinês lançou uma campanha contra os pardais, que se disseminavam como nunca e afetavam a agricultura, pois comiam as sementes. Conhecida pelo slogan Mate um Pardal, a campanha foi um grande sucesso em termos de seu objetivo imediato, a ponto de quase exterminar os pardais em muitas das regiões da China. Nos anos seguintes, livres daqueles pássaros, as plantações foram severamente devastadas por gafanhotos. A teoria de que matar pardais promoveria um aumento da produção agrícola era errada ou, no mínimo, imprecisa.”

Exemplos de teorias da mudança que não se materializaram:

Bangladesh Integrated Nutrition Programme

Rogers (2014, p. 10-11)

<https://www.betterevaluation.org/tools-resources/theory-change-0>



“O exemplo seguinte demonstra a utilização de uma teoria da mudança para orientar a coleta e análise de dados – em particular, para explicar o fracasso do programa – na avaliação do impacto do Programa de Nutrição Integrada do Bangladesh.

Este programa oferecia uma pesagem semanal dos bebês e, em seguida, fornecia aconselhamento nutricional e alimentação suplementar aos identificados como desnutridos ou com baixo peso. Uma avaliação de impacto envolvendo pareamento por escore de propensão (ver Resumo No. 8, Desenho e Métodos Quase-experimentais) não encontrou nenhum impacto significativo no estado nutricional (embora tenha havido um impacto positivo nas crianças mais desnutridas).

A avaliação testou muitas das ligações causais na teoria da mudança e descobriu que estas não estavam ocorrendo. Muitos dos responsáveis pela pesagem dos bebês não conseguiram interpretar corretamente o gráficos de peso e, portanto, eram incapazes de encaminhar corretamente as crianças mais necessitadas para o programa. Havia considerável vazamento e substituição da alimentação complementar. E, em muitos casos, as mães que participaram do programa e receberam aconselhamento nutricional não conseguiram implementar o conselho fornecido por causa da influência das sogras.”

Lógica da mudança

(a.k.a., teoria da mudança ou teoria do programa)

- Conjunto de **relatos articulados** que vinculam a realização de **atividades à consecução de objetivos** programáticos desejados, sob determinadas **condições e pressupostos** (Jannuzzi, 2016, p. 21)



- **Meio para avaliar a consistência das atividades** propostas, as quais devem estar alinhadas à forma como o problema ou demanda social foi definido

A teoria da mudança é **construída com base em:**

- Revisão da **literatura acadêmica** acerca dos **determinantes da problemática**
- **Experiências práticas** anteriores

Evidence gap maps são fonte valiosa para substanciar a lógica da mudança



<http://gapmaps.3ieimpact.org/evidence-maps/primary-and-secondary-education-evidence-gap-map>

Primary and Secondary Education Evidence Gap Map



Roteiro para explorar 3ie's Evidence Gap Maps

Acesse <http://www.3ieimpact.org/>

- Acesse About us
- Acesse About us --> 3ie supporters
- Acesse Evidence hub --> Evidence gap maps

Acesse <https://www.3ieimpact.org/media/videos/how-use-evidence-gap-map-birte-snilstveit>

- How to use an evidence gap map, também disponível no YouTube: <https://youtu.be/vIYSCau0Nlo?si=uQNngUewIfO3d1BV>
- Lembrete: é possível configurar legendas em português (tradução automática) no YouTube

O que sabemos sobre intervenções relacionadas à alimentação escolar (school feeding interventions)? Acesse o Primary and Secondary Education Evidence Gap Map:

<http://gapmaps.3ieimpact.org/evidence-maps/primary-and-secondary-education-evidence-gap-map>

- Acesse aba About
- Acesse aba Evidence map; note a descrição das intervenções e outcomes (clique nos títulos das linhas e colunas para ler as descrições) e a cobertura da evidência mapeada
- Selecione região Latin America and the Caribbean e clique em Update chart; observe a cobertura da evidência sobre school feeding interventions
- Selecione país Brazil e atualize o mapa

Mais conteúdo relevante no site do 3ie: A lógica da mudança:

- Acesse <https://www.3ieimpact.org/media/videos>
- Selecione o vídeo ¿Cómo construir una teoría del cambio? 3ie Cómo - serie de video conferencias, também disponível no YouTube: <https://youtu.be/K7NxAg9htUjw?si=HGxZcgGiLyfSFxzX>

¿Cuáles son los pasos para construir una teoría del cambio?



1. Definir la intervención, los objetivos y resultados
2. Definir la cadena de causalidad
 1. Insumos
 2. Productos
 3. Resultados
 4. Impactos
3. Identificar los supuestos en la cadena de causalidad
4. Añadir una dimensión temporal
5. Identificar las preguntas clave de la evaluación
6. Validar y revisar

<https://youtu.be/K7NxAGhtUjw?si=HGxZcgGiLyfSFxzX>

A lógica da mudança pode ser representada de diferentes maneiras

Lógica da mudança

Representações habituais




Modelo “espiral”

Mapa de Processos e Resultados
(MaPR)

Modelo lógico

A lógica da mudança pode ser representada de diferentes maneiras

 Foco das próximas páginas

Lógica da mudança

Representações habituais

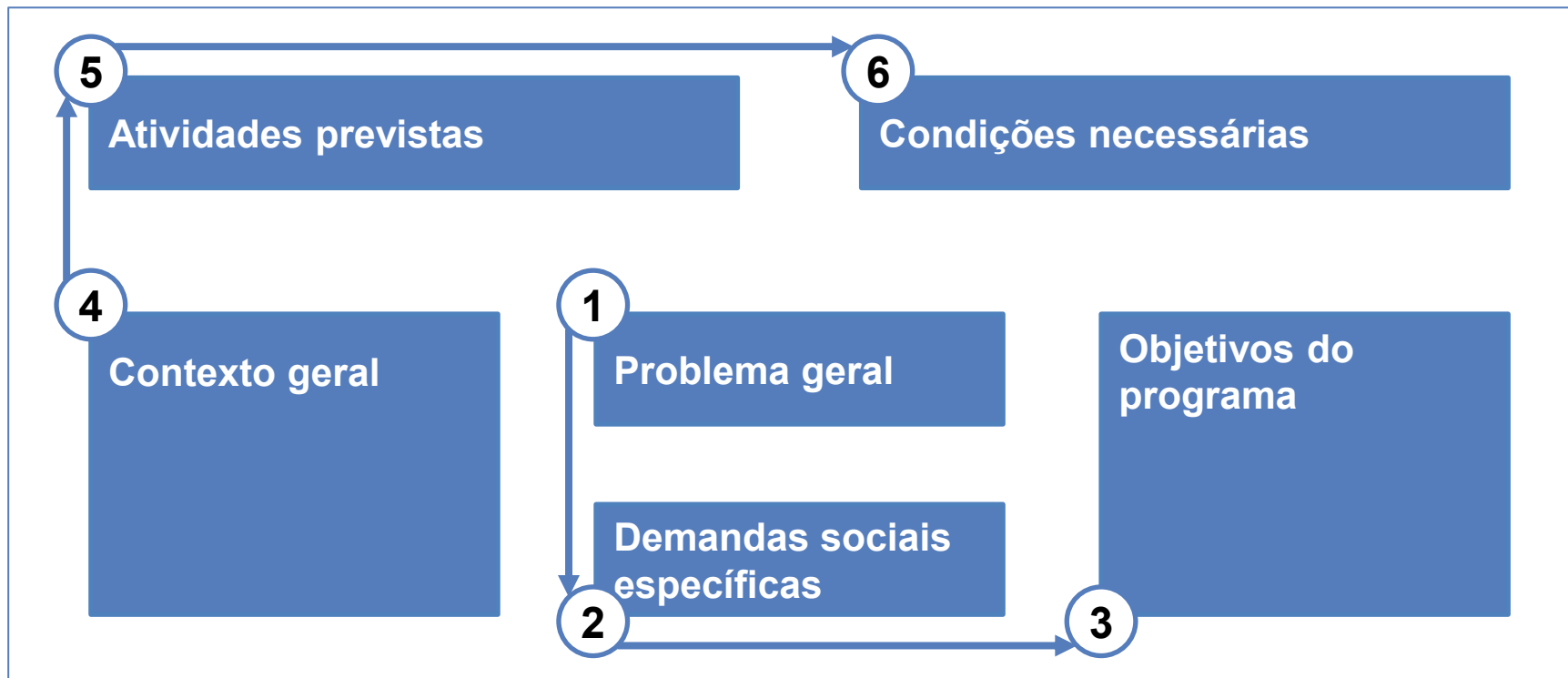


Modelo “espiral”

Mapa de Processos e Resultados (MaPR)

Modelo lógico

Do começo: usando o modelo “espiral” para iniciar um MaPR



- Proposto pela Fundação Kellogg (WKKF, 2004, “Logic Model Development Guide”*), sob o nome de **Program Planning Template**
- O modelo (ou diagrama) espiral é um instrumento para representar a lógica da mudança, especialmente utilizado para programas que estão em início de formulação
- Diferentemente do MaPR e do modelo lógico, o modelo espiral **não** deixa explícita a cadeia lógica de atividades necessárias para que insumos se transformem em resultados e impactos

Alguma ideia sobre como reorganizar este framework?

* Disponível em: <https://www.wkkf.org/resource-directory/resources/2004/01/logic-model-development-guide>

COMPLICATION (Problema)

Apresentação do desafio que emerge no contexto (**problema de pesquisa**). Desafio pode ser fruto de uma inovação tecnológica, de uma mudança legal, de uma divergência de entendimento na literatura, de uma lacuna de conhecimento etc. Dados são usados para especificar o desafio e suas características.

Mas

Portanto

SITUAÇÃO (Contexto)

Descrição imparcial (i.e., sem juízo de valor) do estado atual das coisas. Num projeto de pesquisa, constitui a apresentação do **tema** e um breve reporte sobre como esse tema tem sido explorado pela **literatura** (um curtíssimo resumo do referencial teórico).

RESOLUTION (Proposta de ação)

Produto, serviço ou solução que se propõe para enfrentar o desafio. No caso de um projeto de pesquisa, é a pesquisa que se planeja fazer. Especificação daquilo que será feito (**objetivos**) e de como a pesquisa contribuirá, ainda que modestamente, para a resolução do **problema** (**justificativa**).

Fonte: Adaptado de <https://www.linkedin.com/pulse/plotting-success-storytellers-guide-framework-angela-angie-violino-8nluf/>

Exemplo: artigo motivado com base na estrutura S-C-R

“As **desigualdades presentes na sociedade brasileira refletem-se na pós-graduação**. Em particular é notável a sub-representação dos negros, que perfazem apenas 25% dos pós-graduandos *stricto sensu* - mestrandos e doutorandos (Righetti et al., 2020). As **ações afirmativas buscam aplacar distorções**, estabelecendo condições especiais de ingresso e permanência na mais alta esfera acadêmica para grupos historicamente aliçados dessa etapa educacional (Venturini, 2019).

Contexto da pós-graduação *stricto sensu*.

Nesse sentido, **em 2017 a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, 2017) aprovou uma política de inclusão para pessoas negras (pretas e pardas), indígenas e com deficiência em seus cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrados e doutorados). A maioria das decisões – como o percentual de vagas a serem reservadas para negros (entre 20 e 50%) e as ações para promover a permanência dos cotistas – foram descentralizadas, ficando a juízo dos colegiados dos programas de pós-graduação (PPGs)**. Trata-se de uma estratégia de implementação *bottom-up*, “de baixo para cima”, de modo que burocratas de nível de rua (nesse caso, docentes membros dos colegiados dos PPGs) podem alterar a conformação da política (Sabatier, 1986; Barrett, 2004).

Contexto específico da UFMG.

A latitude de experimentação conferida aos colegiados de pós-graduação para a implementação das cotas e o grande número desses programas na UFMG (79 PPGs acadêmicos em 2022) oferecem um **rico campo de análise, ainda inexplorado**. Também, interessa analisar o potencial da reserva de vagas conter a estratificação vertical - especificamente, a sub-representação da população negra na pós-graduação em geral - e a estratificação horizontal - distribuição desigual de grupos raciais entre cursos, com categorias mais favorecidas acessando cursos de maior prestígio ou retorno financeiro (Posselt & Grodsky, 2017).

Problema/ oportunidade

Nesse contexto, **propusemos a seguinte questão**: quais padrões de implementação e obstáculos à efetividade podem ser identificados na política de cotas de cunho racial na pós-graduação da UFMG? **Para endereçá-la, empreendemos dois esforços de pesquisa complementares entre si**: i) descrever o panorama resultante das decisões descentralizadas, considerando a distribuição dos percentuais de reserva praticados e associações desses com características dos cursos; e ii) identificar eventuais entraves à plena efetividade da política de cotas na pós-graduação *stricto sensu* da UFMG.”

Proposta de ação

(Mendes; Karruz, 2024 – “Cotas na pós-graduação: a experiência da Universidade Federal de Minas Gerais”, em fase final de produção editorial pela [Revista de Sociologia e Política](#))

Exemplo: “espiral” para programa de qualificação profissional

1. Problema geral

- Falta de oportunidades para inserção produtiva e mobilidade ocupacional da população em idade ativa

2. Demandas sociais específicas

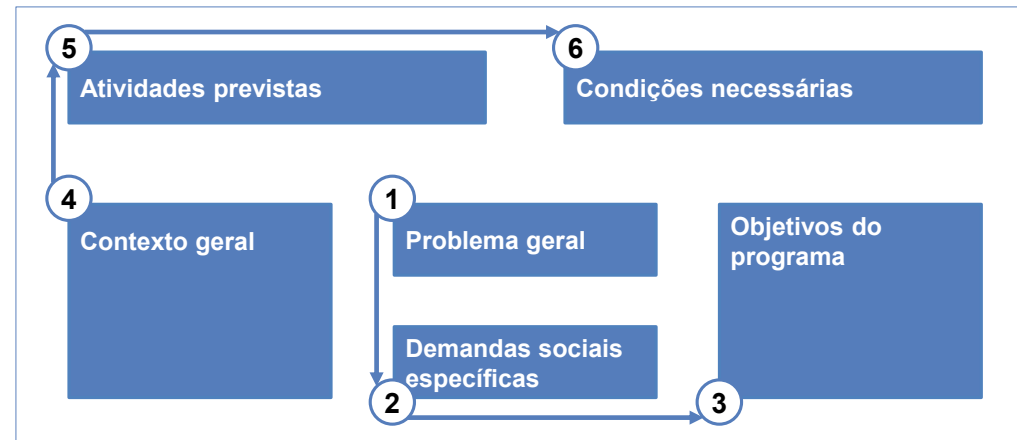
- Mão de obra qualificada para atividades relacionadas ao projeto regional de desenvolvimento do turismo

3. Objetivos do programa

- Oferta de programa regional de qualificação profissional, com ênfase em turismo, em escolas técnicas nas prefeituras da região

4. Contexto geral

- Baixa escolaridade da população ocupada
- Região pobre, com baixo dinamismo econômico regional
- Articulação de prefeituras para projeto regional de desenvolvimento



5. Atividades previstas

- Credenciamento de escolas
- Desenvolvimento de material didático
- Mobilização de públicos
- Oferta de vagas nos cursos

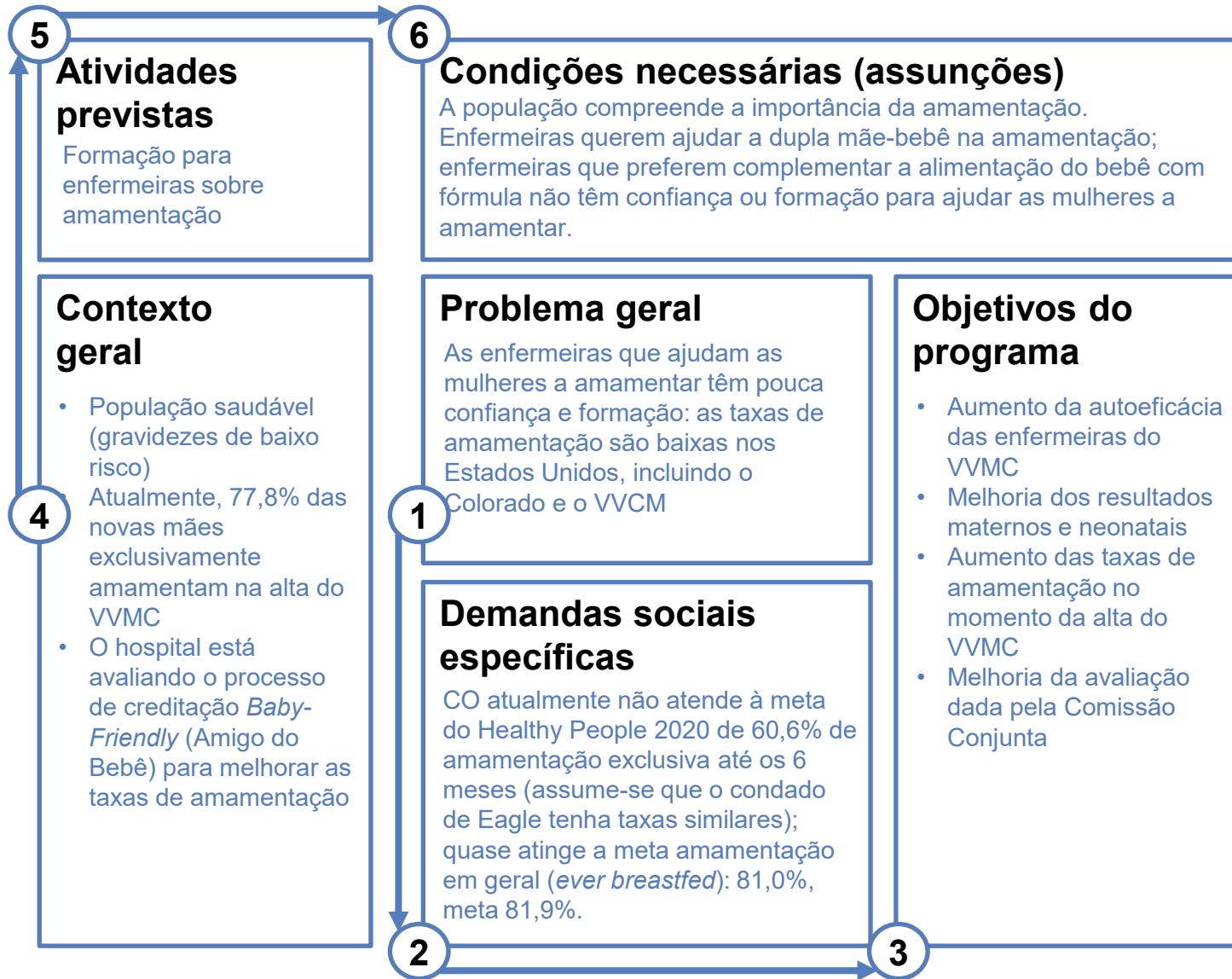
6. Condições necessárias

- Existência de escolas técnicas com experiência
- Contratações em resposta aos investimentos no setor de turismo

Vide páginas
24 e seguintes
de Jannuzzi
(2016).

Program Planning Template

Washburn (2016, p. 16 – “Impact of Educational Intervention on Nurses’ Breastfeeding Self-Efficacy”; tese em Enfermagem, Regis Uni., Co.)



Disponível em:
<https://epublications.regis.edu/theses/724/>

Glossário

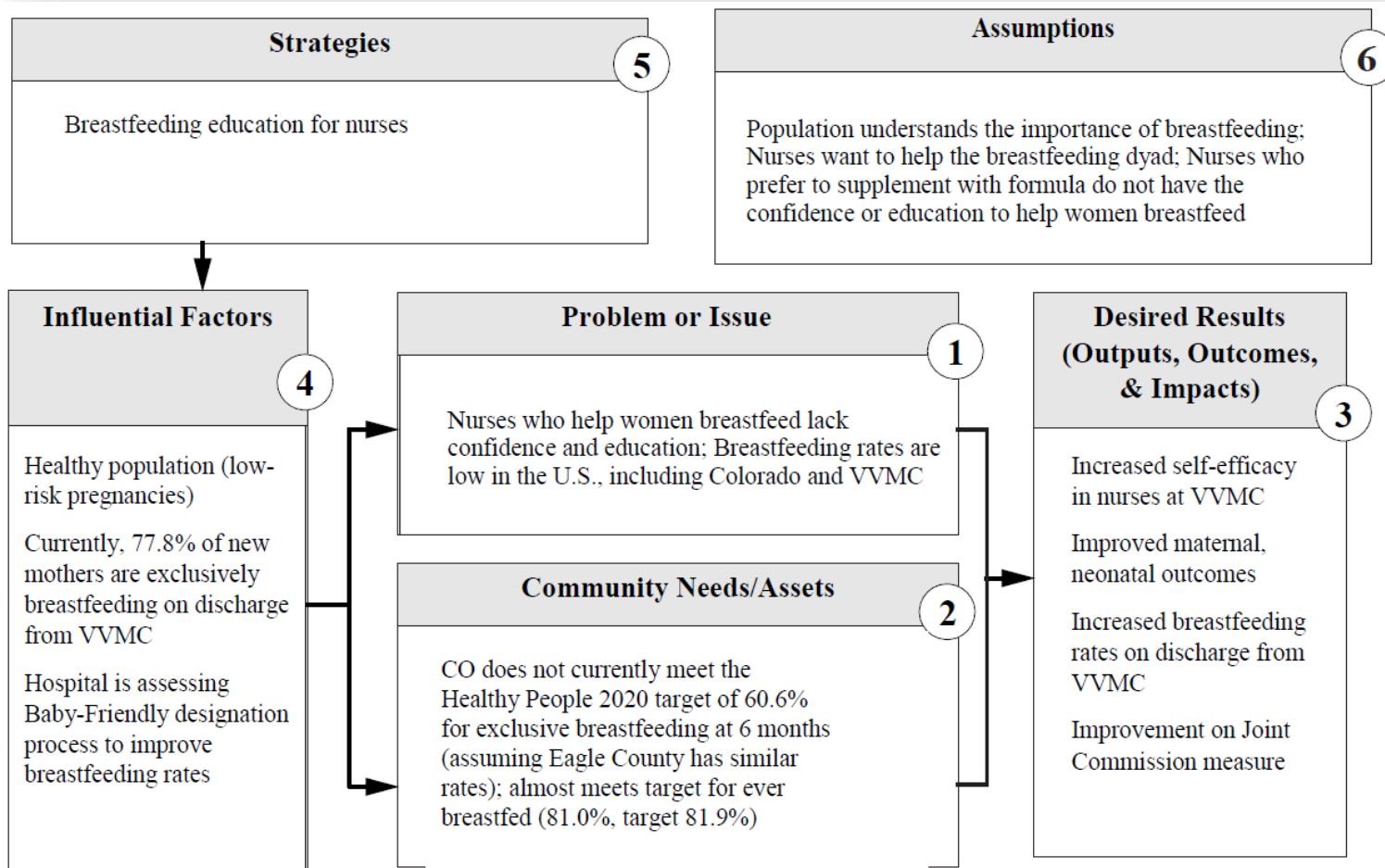
Autoeficácia: a crença de uma pessoa em suas próprias capacidades para produzir um resultado ou comportamento específico; confiança.

VVMC: Vail Valley Medical Center.

Baby-friendly designation: creditação que identifica hospitais que implementaram práticas conhecidas por melhorar os resultados da amamentação.

Program Planning Template

Washburn (2016, p. 16 – “Impact of Educational Intervention on Nurses’ Breastfeeding Self-Efficacy”; tese em Enfermagem, Regis Uni., Co.)



(Figure 4: Program Planning Template. Adapted from W. K. Kellogg Foundation, 2004, p. 57).

Disponível em:

<https://epublications.regis.edu/theses/724/>

Glossary

Self-efficacy: a person's belief in their own capabilities to produce a specific outcome or behavior; confidence.

VVMC: Vail Valley Medical Center.

Baby-friendly designation: accreditation identifying hospitals that have implemented practices known to improve breastfeeding outcomes.

Breastfeeding dyad: mother-baby breastfeeding biological unit.

Program Planning Template

Niznik (2004, p. 228 – “An exploratory study of the implementation and teacher outcomes of a program to train elementary educators about ADHD in the schools”; tese em Psicologia Educacional, UT Austin)

Strategies

- In-service education has been shown to be effective in increasing teacher knowledge
- In-service education has been shown to correlate to higher ratings of educator self-efficacy/self-confidence
- Increasing knowledge often changes self-efficacy/self-confidence

Assumptions

- Cypress-Fairbanks ISD administrators will support this program with facilities, funding for professional development, and equipment and space
- Educators are motivated to have their students succeed
- Teachers seek to improve their coping and management of students with special needs

Influential Factors

Potential Barriers:

- Teachers have limited time to attend in-service presentations
- Teachers are not well compensated for attending additional training after-school
- Some educators think too much time/effort is spent on discussing ADHD
- Facilitators with sufficient knowledge in ADHD are needed to conduct the training program

Assets:

- Educators want students to succeed and will try multiple efforts in order to help
- Educators want additional info
- Attendance at this program is strongly encouraged by administrators and Assistant Superintendent
- Program is supported by Staff Development Department

Problem or Issue

- The prevalence and impact of ADHD in the schools is increasing
- Mainstreaming of students with ADHD increases demands on teachers
- Teachers receive inadequate training, lack sufficient knowledge about ADHD, and are unprepared to meet the needs of students with ADHD
- Teachers have limited perceived confidence in working with students with ADHD and often fail to implement needed interventions
- Teachers are reluctant to make modifications for mainstreamed students with behavior disorders
- Professional development training often does not meet the specific local needs of teachers

Needs

- With increased focus on mainstreaming, on average, there is at least one student with ADHD in each classroom
- The vast majority of teachers indicate that what they want to learn more about ADHD with regard to: interventions, assessment, and methods for communication with parents
- Parents in the district put significant pressure on staff to better serve their students with ADHD
- The percentage of students identified as OHI for ADHD in the district is the highest in state of Texas
- Training about ADHD needs to occur

Desired Results

- Increased knowledge about ADHD among teachers
- Increased perceived confidence in teaching students with ADHD
- Improved addressing of teacher needs about ADHD
- Increased of intervention strategies
- Increased awareness of resources among teachers
- Improved attitude toward mainstreaming of students with ADHD
- Increased knowledge in referral process for students
- Improved teacher coping skills in managing students with ADHD
- Decrease in special education referrals for students ADHD
- Students with ADHD receive improved service delivery

Disponível em:

<https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/1282>

Glossary

ADHD: Attention-Deficit/Hyperactivity Disorder.

OHI: disability category of Other Health Impairment.

ISD: Independent School District. Type of school district for primary and secondary education that operates as an entity independent and separate from any municipality, county, or state; normally implies that the district has its own taxing authority.

A lógica da mudança pode ser representada de diferentes maneiras

Lógica da mudança

Representações habituais



Modelo “espiral”

Mapa de Processos e Resultados (MaPR)

Modelo lógico

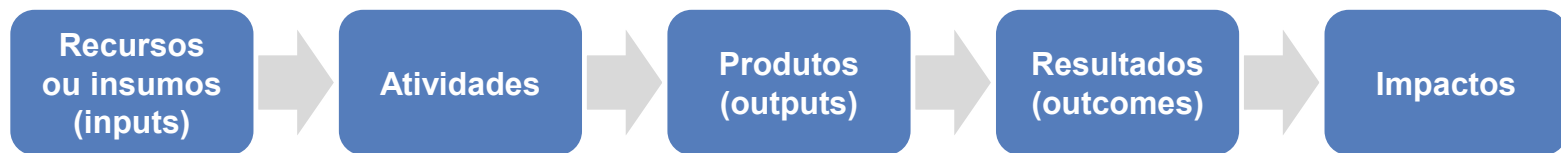
O MaPR e o modelo lógico são elaborados a partir de uma mesma estrutura, chamada de cadeia de resultados ou pipeline.

Cadeia de resultados (ou pipeline)

Rogers (2014, p. 7 – “Unicef Methodological Briefs”)

Há diferentes formas de se apresentar a teoria da mudança. Uma cadeia de resultados (ou modelo de pipeline) representa a teoria da mudança em termos de uma série de caixas (as etapas).

Figura 4. Teoria da mudança apresentada numa cadeia de resultados



Fonte: Rogers (2014, p.7; tradução nossa).

A representação da teoria da mudança em forma de pipeline (literalmente, tubulação) apresenta **etapas encadeadas**, em clara sequência temporal e com orientação única (um só sentido). **O MaPR e o modelo lógico estruturam-se a partir da cadeia de resultados (pipeline).**

Disponível em:

https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Evaluierung/Theory_of_Change/UNICEF_Theory_of_change.pdf

Etapas da cadeia de resultados (ou pipeline)

Brasil (2018, p. 98-99 – “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Avaliação *Ex Ante*”)

[...] ações e os serviços realizados sob o escopo da política.

Definição de

.

[...] mudanças observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada. Alterações sobre conhecimento, habilidades, atitudes, motivação e comportamento de indivíduos são alguns exemplos.

Definição de

.

[...] os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades. Trata-se, por exemplo, do número de beneficiários servidos, do número de horas de duração de uma intervenção, do número de funcionários treinados, da quantidade de benefício entregue, entre outros.

Definição de

.

[...] mudanças de mais longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo no qual se inserem (por exemplo, um aumento de bem-estar da população em relação ao tema da intervenção).

Definição de

.

[...] recursos necessários para a sua execução, sejam financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros. Por exemplo, a sensibilização de atores, a mudança de marcos normativos, o diagnóstico de situação, as pesquisas de opinião, entre outros [...].

Definição de

.

Etapas da cadeia de resultados (ou pipeline)

Brasil (2018, p. 98-99 – “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Avaliação *Ex Ante*”)

[...] ações e os serviços realizados sob o escopo da política.

Definição de atividades.

[...] mudanças observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada. Alterações sobre conhecimento, habilidades, atitudes, motivação e comportamento de indivíduos são alguns exemplos.

Definição de resultados.

[...] os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades. Trata-se, por exemplo, do número de beneficiários servidos, do número de horas de duração de uma intervenção, do número de funcionários treinados, da quantidade de benefício entregue, entre outros.

Definição de produtos.

[...] mudanças de mais longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo no qual se inserem (por exemplo, um aumento de bem-estar da população em relação ao tema da intervenção).

Definição de impactos.

[...] recursos necessários para a sua execução, sejam financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros. Por exemplo, a sensibilização de atores, a mudança de marcos normativos, o diagnóstico de situação, as pesquisas de opinião, entre outros [...].

Definição de insumos.

Etapas da cadeia de resultados (ou pipeline)

Brasil (2018, p. 98-99)
– “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Avaliação *Ex Ante*”

A seguir, cada um desses componentes do modelo lógico é descrito.

Insumos

Os insumos de uma política são os recursos necessários para a sua execução, sejam financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros. Por exemplo, a sensibilização de atores, a mudança de marcos normativos, o diagnóstico de situação, as pesquisas de opinião, entre outros, podem ser considerados, a depender do problema, insumos para a política.

Atividades

As *atividades* são as ações e os serviços realizados sob o escopo da política. Nessa etapa, devem ser consideradas:

- atividades diretas, aquelas que recaem sobre os beneficiários da política em si (treinamentos, distribuições de renda etc.); e
- atividades indiretas, aquelas necessárias para garantir a realização da política (treinamento de funcionários, tarefas de gerenciamento, provisão de instalações etc.).

Tais atividades podem e devem ser desenhadas na forma de processos, ou seja, atividades encadeadas por um passo a passo. A cada atividade devem corresponder os insumos necessários à sua consecução. Por exemplo, a identificação do público-alvo, por meio de pesquisas ou cadastros administrativos, é um insumo necessário ao processo de divulgação da política e de seus programas. Por sua vez, a divulgação é um processo que precede o cadastramento, na medida em que as pessoas precisarão ser informadas da existência da política para que procedam ao cadastramento. Este requer os insumos de uma estrutura de balcões de atendimento, centrais de atendimento telefônico ou portais eletrônicos.

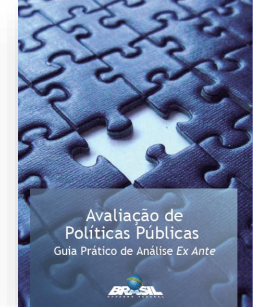
Produtos

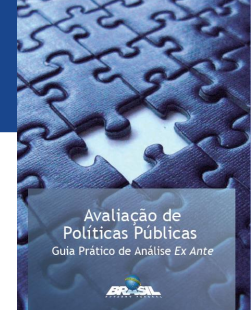
No âmbito de um modelo lógico, *denominam-se produtos (outputs) os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades*. Trata-se, por exemplo, do número de beneficiários servidos, do número de horas de duração de uma intervenção, do número de funcionários treinados, da quantidade de benefício entregue, entre outros. Por norma, cada atividade deve contribuir para, no mínimo, um produto.

Resultados

Os resultados (*outcomes*) de uma política, por sua vez, *são mudanças observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada*. Alterações sobre conhecimento, habilidades, atitudes, motivação e comportamento de indivíduos são alguns exemplos. Resultados devem ser observáveis e mensuráveis, por serem os efeitos diretos da intervenção sobre os beneficiários.

Os resultados esperados, bem como as metas previstas no desenho da política, representam referências iniciais, que precisam ser calibradas durante e após o processo de implantação da ação pública, afetando os instrumentos disponíveis utilizados. A definição de resultados preliminares e, especialmente, de metas quantitativas da ação pública é essencial para a





Etapas da cadeia de resultados (ou pipeline)

Brasil (2018, p. 98-99)
– “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Avaliação *Ex Ante*”)

avaliação da eficácia, eficiência e efetividade da política. O uso de indicadores quantitativos e/ou qualitativos apropriados faz parte, então, do seu desenho. Após a implantação da ação pública, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas, no âmbito de avaliações *ex post*.

A atribuição de mudanças observadas a uma intervenção é uma suposição que requer cuidado. Uma das formas de como isso pode ser feito é observar ou simular uma comparação dos beneficiários pós-intervenção em relação a um contrafactual, um caso ou um momento que represente a situação em que estariam caso não tivessem tido acesso à política (tópico abordado no guia *ex post*). Essa é uma e não a única possibilidade de avaliação, sendo que a experiência internacional recomenda o uso de técnicas variadas, quantitativas e qualitativas, e em momentos diferentes de implementação – o que dá origem à distinção entre avaliações formativas, feitas durante a implementação, e somativas, feitas quando a política já apresenta resultados palpáveis há algum tempo.

Como se ressaltou anteriormente, quanto mais bem desenhadas as relações de causalidade entre os componentes de uma política, maior a probabilidade de que os resultados pretendidos sejam alcançados em decorrência da intervenção. Por isso é fundamental que na fase de planejamento e desenho seja levada em consideração a pertinência lógica da cadeia de resultados esperada e o maior número de fatores identificáveis que a impactam, bem como as evidências empíricas já documentadas sobre ações comparáveis.

Impactos

Por fim, *os impactos de uma política são mudanças de mais longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo no qual se inserem* (por exemplo, um aumento de bem-estar da população em relação ao tema da intervenção). Trata-se, *grosso modo*, “dos resultados dos resultados” de uma política, ou seja, das consequências geradas em um momento mais distante a partir dos resultados diretamente atribuídos a uma intervenção. Assim como na etapa precedente, *impactos devem ser mensuráveis* e a constatação de sua causalidade também requererá comparação a um contrafactual.

Impactos podem ser divididos entre individuais ou coletivos. No primeiro caso, trata-se de efeitos de longo prazo sobre os beneficiários, sejam estes indivíduos ou organizações. Incluem alterações em rendimentos, acesso a empregos, obtenção de assistência social, comportamentos criminais, em níveis de saúde, entre outras. Já impactos coletivos referem-se aos efeitos combinados de impactos individuais sobre a comunidade ou sociedade em que estejam inseridos. Nesse caso, incluem mudanças sociais, econômicas, civis, ambientais, políticas etc.

2.1.3 Elaboração prática

Os boxes A.1 e B.1 exemplificam a aplicação de modelos lógicos aos exemplos A e B adotados neste guia. Por razões didáticas, os modelos são meramente hipotéticos, ou seja, não foram necessariamente utilizados pelas políticas em questão. Não obstante, os objetivos e os resultados são de fato aqueles propugnados pelas respectivas políticas.

Etapas da cadeia de resultados (ou pipeline)

WKKF (2004, p. 8 – “Logic Model Development Guide”)

1. **Insumos** são recursos que viabilizam o programa. Podem incluir financiamento, organizações existentes, possíveis parceiros colaboradores, redes organizacionais ou interpessoais existentes, equipe e voluntários, tempo, instalações, equipamentos e suprimentos.
2. **Atividades** são os processos, técnicas, ferramentas, eventos, tecnologia e ações do programa planejado. Estas podem incluir o desenvolvimento e fabricação de produtos (e.g., materiais promocionais e currículos educacionais) ou o desenvolvimento e oferta de serviços (e.g., treinamento, aconselhamento ou triagem de saúde).
3. **Produtos** são as entregas diretas das atividades do programa. Eles são geralmente descritos em termos do tamanho e/ou escopo dos serviços e produtos entregues ou produzidos pelo programa. A análise dos produtos permite verificar se um programa foi entregue ao público-alvo pretendido na “dose” pretendida. Um produto do programa, por exemplo, pode ser o número de aulas ministradas, reuniões realizadas ou materiais produzidos e distribuídos ou horas de cada tipo de serviço fornecido.
4. **Resultados** são mudanças específicas em atitudes, comportamentos, conhecimentos etc. que se espera resultarão dos produtos do programa; frequentemente, são expressas ao nível individual.
5. **Impactos** são mudanças organizacionais, comunitárias e/ou ao nível de um sistema esperadas como consequência dos resultados do programa, podendo incluir melhorias nas condições de vida e mudanças no campo político. (WKKF, 2004, “Logic Model Development Guide”, p. 8; tradução nossa, com adaptações)


Disponível em:

<https://www.wkkf.org/resource-directory/resources/2004/01/logic-model-development-guide>

Observe como esta obra enfatiza o caráter individual dos resultados e o caráter coletivo dos impactos. Nem todas as referências definem resultados e impactos em função do alcance na população tratada.

No caso do “Mate um pardal”, o que seriam outputs (produtos), outcomes (resultados) e impactos?

A lógica da mudança pode ser representada de diferentes maneiras

 Foco das próximas páginas

Lógica da mudança

Representações habituais



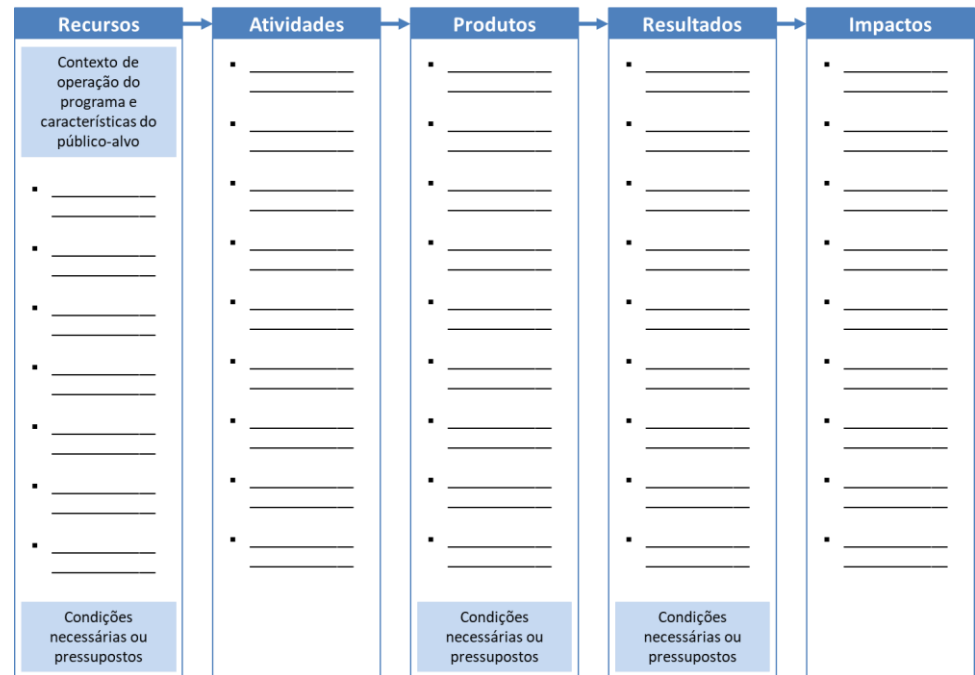
Modelo “espiral”

Mapa de Processos e Resultados
(MaPR)

Modelo lógico

O Mapa de Processos e Resultados (MaPR)* explicita conexões entre grandes componentes do programa

- O MaPR é um **enquadramento (framework)** que **explicita**:
 - Os **processos críticos** de um programa
 - Seus **marcos e entregas** no tempo**
 - As **conexões de suas atividades**, as relações de antecedência e dependência entre elas**
 - O **contexto e os pressupostos** de operação do programa
- Subentende que os **resultados e impactos** do programa **advêm da interação** de componentes e **das condições particulares** em que o programa “vive”, opera e se transforma

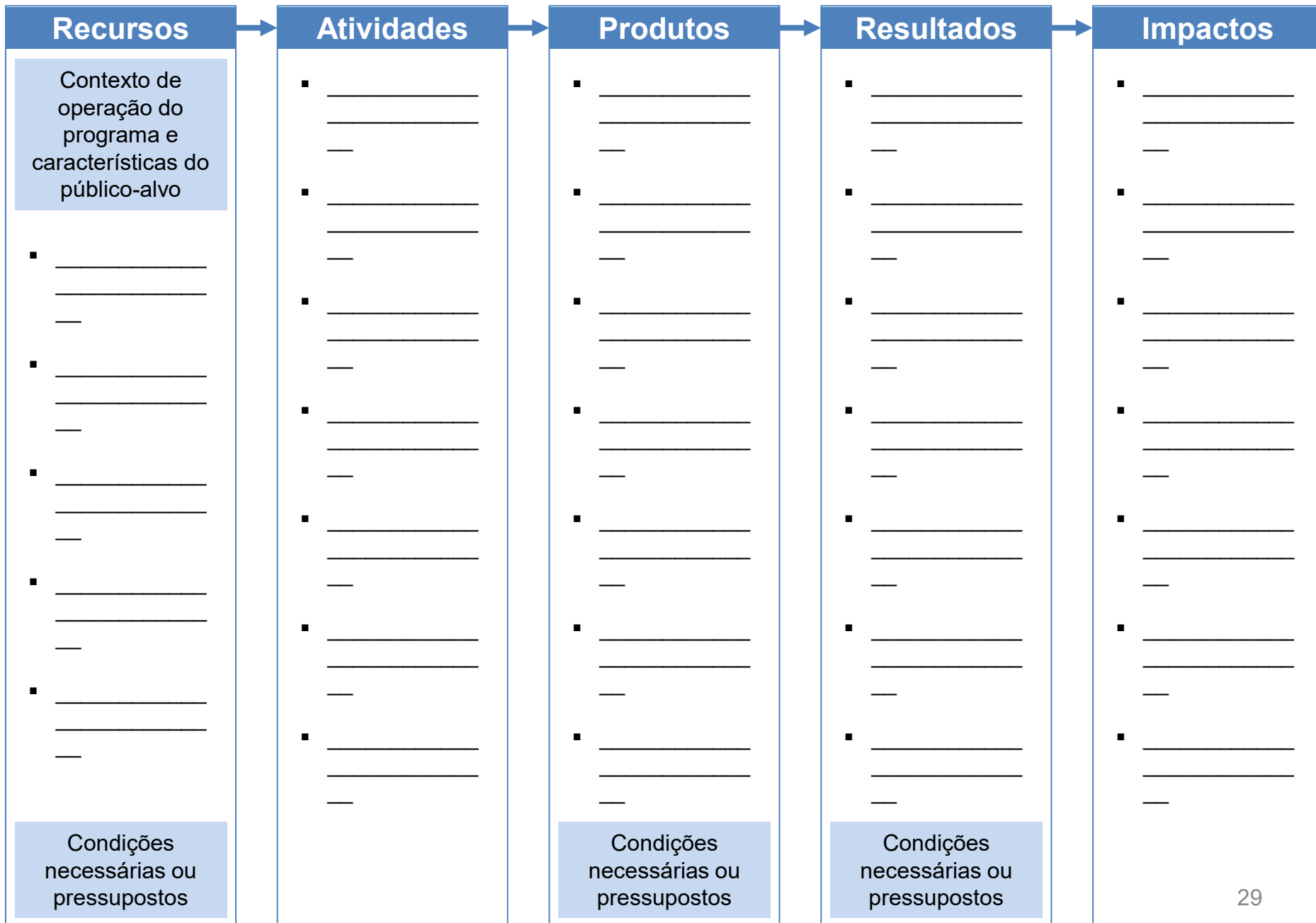


Proposto por Jannuzzi (2016), o MaPR evidencia os componentes do programa (processos, produtos e resultados), aponta as atividades-chave e norteia a escolha de indicadores para avaliação e monitoramento.

* Também conhecido como Mapa de Insumos, Processos, Produtos, Resultados e Impactos (Mippi).

** Informação frequentemente omitida.

Estrutura do MaPR



Representação de um programa por meio do MaPR

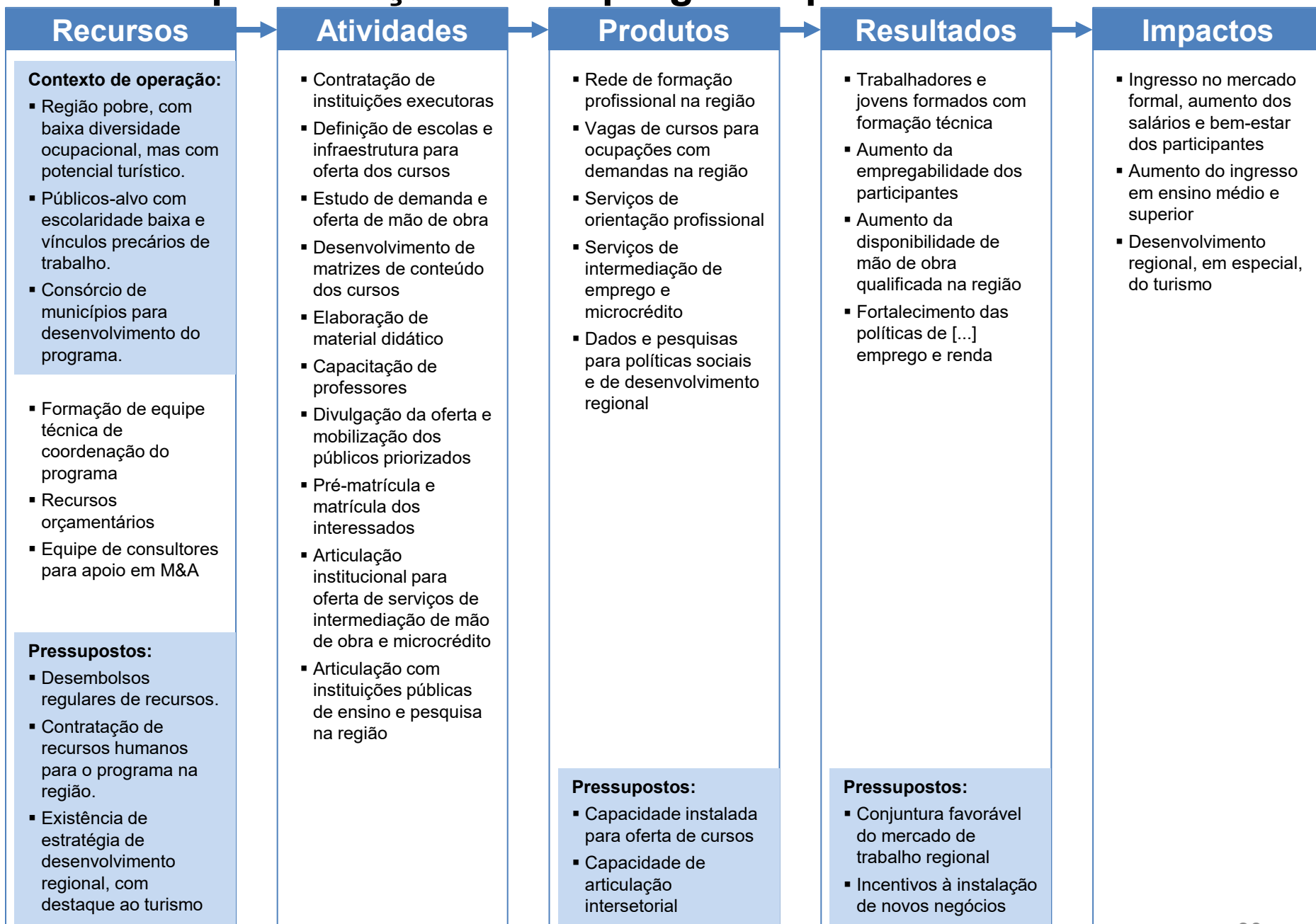
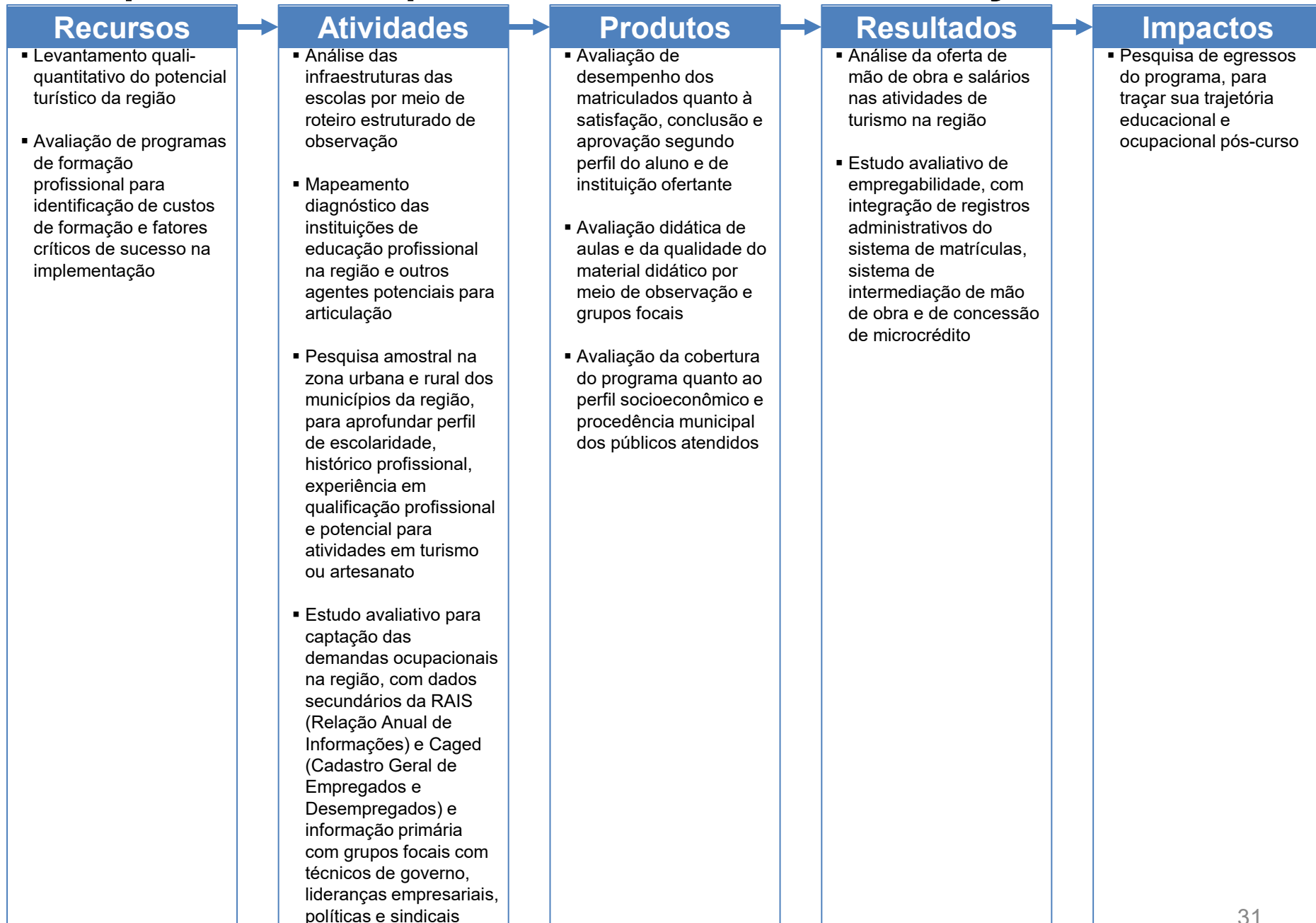


Figura 1.5. MaPR de um Programa de Qualificação Profissional em uma determinada região pobre, mas com potencial de desenvolvimento de atividades de turismo. Fonte: Jannuzzi (2016, p. 30).

Exemplo: demanda por conhecimento na elaboração de um MaPR



AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

POR ONDE COMEÇAR?

UM GUIA PRÁTICO
PARA ELABORAÇÃO DO
MAPA DE PROCESSOS
E RESULTADOS E MAPA
DE INDICADORES

Referência da Fundação João Pinheiro sobre MaPR

http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/03.06_Guia-MaPR-Layout-Final.pdf

Exemplo de MaPR

FJP (2022, p. 37-39 – “Avaliação de políticas públicas: por onde começar?...”)

ANEXO - Exemplo de MaPR e MaInd do Programa Água para Todos

Como exemplo adicional, apresentamos do Mapa de Processos e Resultados e o Mapa de Indicadores do Programa Água para Todos (APT). O MaPR foi elaborado a partir dos documentos normativos que os instituíram e/ou regulamentam sua operação e textos que os analisaram.

Descrição do programa

O **Água para Todos** foi instituído com a finalidade de “promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2011a, art. 1). Sua proposição se ancorou nas experiências de construção de cisternas no semiárido brasileiro, tais como o programa Um Milhão de Cisternas em Domicílios Rurais (P1MC), promovido pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), e outras iniciativas então vinculadas às ações do programa Fome Zero desde 2003. Frente à crescente escassez hídrica de fontes superficiais e subterrâneas, vislumbrou-se a possibilidade de aproveitamento de água de chuva para garantir o abastecimento domiciliar de água.

Com o Plano Brasil Sem Miséria, essas ações foram fortalecidas como estratégia tanto para promover o acesso universal à água às famílias na zona rural quanto para viabilizar a produção de alimentos e a criação de pequenos animais. O programa teve início no semiárido da região Nordeste e do norte de Minas Gerais e, gradativamente, se expandiu para municípios com escassez hídrica fora do semiárido legal em vários estados, como Amazonas, Goiás, Maranhão, Pará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins. O semiárido brasileiro é uma área de 1,03 milhão de quilômetros quadrados e reúne uma população de cerca de 27 milhões de pessoas vivendo em 1.262 municípios de dez estados. Sua priorização no programa decorre do fato de essa região ter, como principais características, o clima seco e um regime de chuvas concentrado em poucos meses do ano, que ocorre de forma irregular. Trata-se de um fenômeno cíclico, marcado por um déficit hídrico permanente na região e por uma alta taxa de evapotranspiração, que, somados, resultam no fenômeno da seca.

O público-alvo do programa se constituía de famílias inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, com **renda mensal familiar per capita de até R\$ 170,00 (junho de 2018)**, residentes na zona rural e sem acesso à rede pública de abastecimento de água. **As “entregas” – ou produtos – do APT para essas famílias eram soluções tecnológicas de provimento de água para consumo e/ou produção de alimentos, como:**

- cisternas de consumo: reservatórios com capacidade para 16 mil litros para captação de água pluvial destinada ao consumo humano;
- cisternas de produção (sistemas de captação de água pluvial destinada ao armazenamento de água para agricultores);
- sistemas coletivos de abastecimento de água (sistemas de captação, adução, tratamento quando necessário, reserva e distribuição de água oriunda de corpos d'água, poços ou nascentes);
- barreiros ou pequenas barragens (pequenas contenções para captação de água da chuva que visam a suprir a carência de água para produção agrícola e alimentar);
- kits de irrigação (conjunto de utilitários – caixa d'água, bomba e mangueira, entre outros) reunidos para a formação de um pequeno sistema de irrigação, com capacidade para irrigar, por sistema de gotejamento, uma área de 500 a 2 mil metros quadrados;
- barragens subterrâneas (escavações até a rocha de valas cujas paredes são forradas por lonas de plástico e, em seguida, preenchidas com o solo retirado, de forma a reter as águas pluviais sobre a rocha);
- poços (obras de captação de água subterrânea feita com o emprego de perfuratriz em um furo vertical).

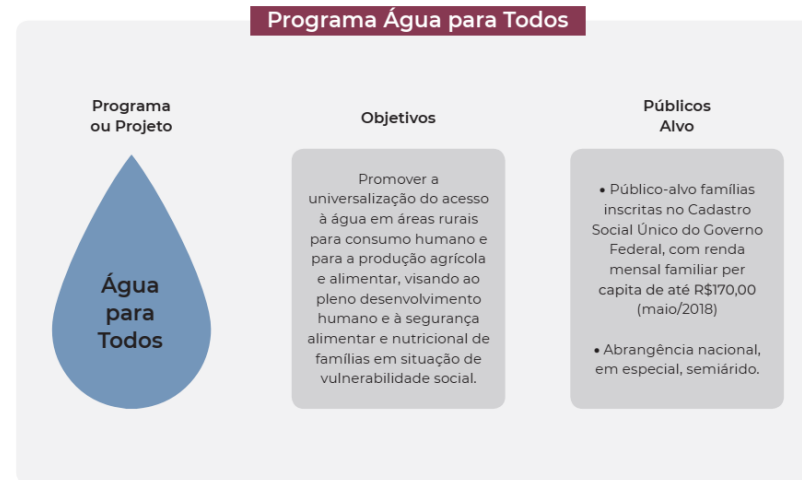
Essas entregas eram feitas das atividades e entregas de vários operadores, levando a diferentes expectativas de impacto social para o público-alvo, da segurança alimentar à melhoria das condições de saúde e geração de renda. Em uma das modalidades, seguindo a experiência pioneira da década anterior, a ASA organizava mutirões para construção de cisternas de alvenaria (ou placas) nas vilas rurais, envolvendo famílias e pedreiros. Nessas oportunidades, realizavam-se atividades de conscientização em direitos sociais e sobre o acesso a políticas públicas. Na região Norte, para famílias residentes nas reservas extrativistas, o APT também previa a instalação de esgotamento domiciliar por fossa, já que o problema não era a escassez de água, mas o consumo de água de rios e igarapés sem tratamento.

Exemplo de MaPR

FJP (2022, p. 37-39 – “Avaliação de políticas públicas: por onde começar?...”)

Como principais operadores, o programa teve o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério da Integração Nacional (MI), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Fundação Banco do Brasil (FBB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Petrobras e a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA). A principal fonte de recursos para a execução do APT era o Orçamento Geral da União (OGU), por intermédio de ações marcadas – e não “contingenciáveis” – do Plano Brasil sem Miséria. O programa também contou com o apoio de órgãos da administração federal indireta, que têm orçamento próprio, tais como a Fundação Banco do Brasil e a Petrobras.

A partir dessas informações, segue o MaPR do Programa Água para Todos.



Exemplo de MaPR

FJP (2022, p. 40 – “Avaliação de políticas públicas: por onde começar?...”)

Mapa de Processos e Resultados - Água para Todos

CONTEXTO:

- Semiárido e Regiões com escassez de água para consumo.
- Famílias inscritas no Cadastro Único residentes na zona rural.

RECURSOS:

- Orçamento Federal (BSM)
- Min. Integração
- Min. Des. Social
- Funasa
- Recursos BNDES, FBB e Petrobrás
- Gov. Estaduais e municipais
- ASA e org. Sociais

ATIVIDADES:

- Levantamento e localização de demanda social para o programa
- Estabelecimento de convênios com estados, municípios e organizações sociais operadores
- Contratação de empresas, pedreiros e outros agentes
- Compra, distribuição e instalação das cisternas e sistemas de abastecimento
- Mobilização social para oficinas de capacitação
- Realização de oficinas de capacitação

PRODUTOS:

- Cisternas de alvenaria
- Cisternas de polietileno
- Sistemas de captação de água pluvial para agricultores
- Sistemas coletivos abastecimento de corpos d'água poços ou nascentes
- Barreiros ou pequenas barragens
- Kits de irrigação
- Barragens subterrâneas
- Poços perfurados
- Pedreiros e famílias capacitados no uso e manutenção

RESULTADOS:

- Água suficiente armazenada de boa qualidade para consumo humano na estiagem
- Água disponível para asseio, limpeza e conforto domiciliar
- Água disponível para produção de alimentos e criação de animais
- Empregos nas atividades de construção e manutenção das cisternas
- Maior acesso e conhecimento de políticas públicas

IMPACTOS:

- Segurança alimentar e nutricional
- Condições de salubridade do domicílio
- Riscos de enfermidades decorrentes de baixo consumo de água ou de água insalubre
- Geração de renda
- Equidade e coesão social
- Sustentabilidade ambiental

PRESSUPOSTOS:

- Regime anual e suficiente de chuvas
- Acesso a pol. sociais e de inclusão produtiva
- Adequação do tratamento da água para consumo

RESUMO: Diante da complexidade dos problemas sociais, as políticas públicas surgem como uma estratégia do Estado para responder a determinada demanda da sociedade, visando à melhoria do seu bem-estar. **Em Minas Gerais, o Programa de Ensino Médio Integral constitui uma política pública que visa amenizar os atuais desafios do ensino médio, relacionados ao fluxo escolar, à permanência dos estudantes e à qualidade da educação ofertada.** O objetivo geral do presente trabalho consiste em **avaliar em que medida o desenho desse programa se mostra adequado para responder às problemáticas que visa combater.** Para tanto, foi realizada uma **análise com base da Teoria da Mudança** da política pública em questão, possibilitada a partir da **estruturação de seu Mapa de Processos e Resultados**. A presente pesquisa se classifica como descritiva e possui abordagem qualitativa. Foram utilizados como procedimentos de coleta de dados a observação direta, a revisão bibliográfica, a análise documental e a realização de entrevistas com os gestores do programa. Os resultados encontrados demonstram que, no geral, o desenho do programa se mostra alinhado às mudanças que pretende realizar, no entanto, algumas adaptações ainda são necessárias para garantir a adesão da comunidade escolar a tal proposta, bem como assegurar o acesso dos estudantes ao ensino médio.

Palavras-chave: educação integral, ensino médio, avaliação, política pública, teoria da mudança, Minas Gerais.

Exemplo de MaPR

Costa (2019, “Avaliação do desenho do Programa de Ensino Médio Integral do Estado de Minas Gerais: uma análise com base na teoria da mudança”; TCC em Administração Pública, FJP)

Disponível em:

<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2638>

Considerando as tipologias de avaliação, como você classificaria este trabalho?

Figura 8: Mapa da Processos e Resultados do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais

Recursos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Recomposição da Equipe de Implantação do Programa	Reorganização da matriz curricular	Currículo compatível com os anseios dos jovens formulado	Aumento da atratividade das escolas para os estudantes	Melhores resultados de aprendizagem
Conhecimento dos processos	Reestruturação dos modelos pedagógico e de gestão das escolas		Aumento da cobertura da educação integral no estado	Aumento da escolaridade e da empregabilidade dos jovens
Recursos financeiros	Organização e realização de formações sobre os modelos pedagógicos e de gestão	Equipes preparadas e capacitadas	Aumento do número de estudantes com formação interdimensional	Elevação do Ideb
Parceria com o ICE e financiadores	Realização dos Ciclos de Acompanhamento Formativo		Diminuição da reprovação, do abandono e da evasão	Reconhecimento de Minas Gerais como estado referência em educação
Pressupostos	Distribuição de material pedagógico para as escolas		Aumento do desempenho escolar	
Atendimento às determinações da Portaria nº 727/2017 e subsequentes	Diagnóstico e priorização das necessidades de adequações de infraestrutura das escolas	Escolas com estrutura física adequada para o atendimento em tempo integral	Pressupostos	
Aporte estadual de recursos	Contratação das obras de infraestrutura nas escolas		Adoção integral do modelo pelas escolas participantes	
Disponibilidade orçamentária	Realização de reformas nas escolas		Diminuição da resistência da comunidade escolar em relação do Programa	
Contexto	Diagnóstico e priorização das necessidades de materiais e equipamentos nas escolas	Escolas equipadas com os materiais necessários para a implementação do Ensino Médio Integral		
Troca de governo	Desenho do fluxo de aquisições			
Adesão ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	Descentralização dos processos de compra para as SREs			
Crise fiscal do estado de Minas Gerais	Realização dos processos licitatórios			
Resistência e insatisfação com o antigo desenho do Programa	Entrega dos equipamentos nas escolas			
	Revisão do Comporta	Escolas com número suficiente de profissionais para garantir seu funcionamento adequado		
	Contratação de professores e demais profissionais			
	Levantamento de escolas para a expansão do Programa	Vagas para o Ensino Médio Integral disponibilizadas		
	Elaboração do Plano de Atendimento			
	Realização das aulas	Formação integral ofertada aos estudantes		
	Aplicação das novas metodologias no cotidiano escolar			
	Levantamento das especificidades do EMTI	Diretrizes e normas do Programa estabelecidas e aprovadas		
	Elaboração dos marcos legais do Programa			
	Encaminhamento dos marcos legais para aprovação da Assembleia			
		Pressupostos		
		Pleno entendimento do Programa pelos profissionais nele envolvidos		
		Capacidade de articulação intersetorial		
		Maior autonomia da equipe gestora		

Observe como a autora agrupa as atividades de acordo com os produtos que geram. Esta representação da lógica da mudança se aproxima de um modelo lógico.

Exemplo de MaPR

Costa (2019, “Avaliação do desenho do Programa de Ensino Médio Integral do Estado de Minas Gerais: uma análise com base na teoria da mudança”; TCC em Administração Pública, FJP)

Disponibilizado no Moodle. Baixado de: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2638>


Glossário

ICE: Instituto de Corresponsabilidade pela Educação.

SREs: Superintendências Regionais de Educação.

Comporta: Número de funcionários a que cada escola tem direito, de acordo com o seu quantitativo de estudantes.

A lógica da mudança pode ser representada de diferentes maneiras

 Foco das próximas páginas

Lógica da mudança

Representações habituais



Modelo “espiral”

Mapa de Processos e Resultados (MaPR)

Modelo lógico

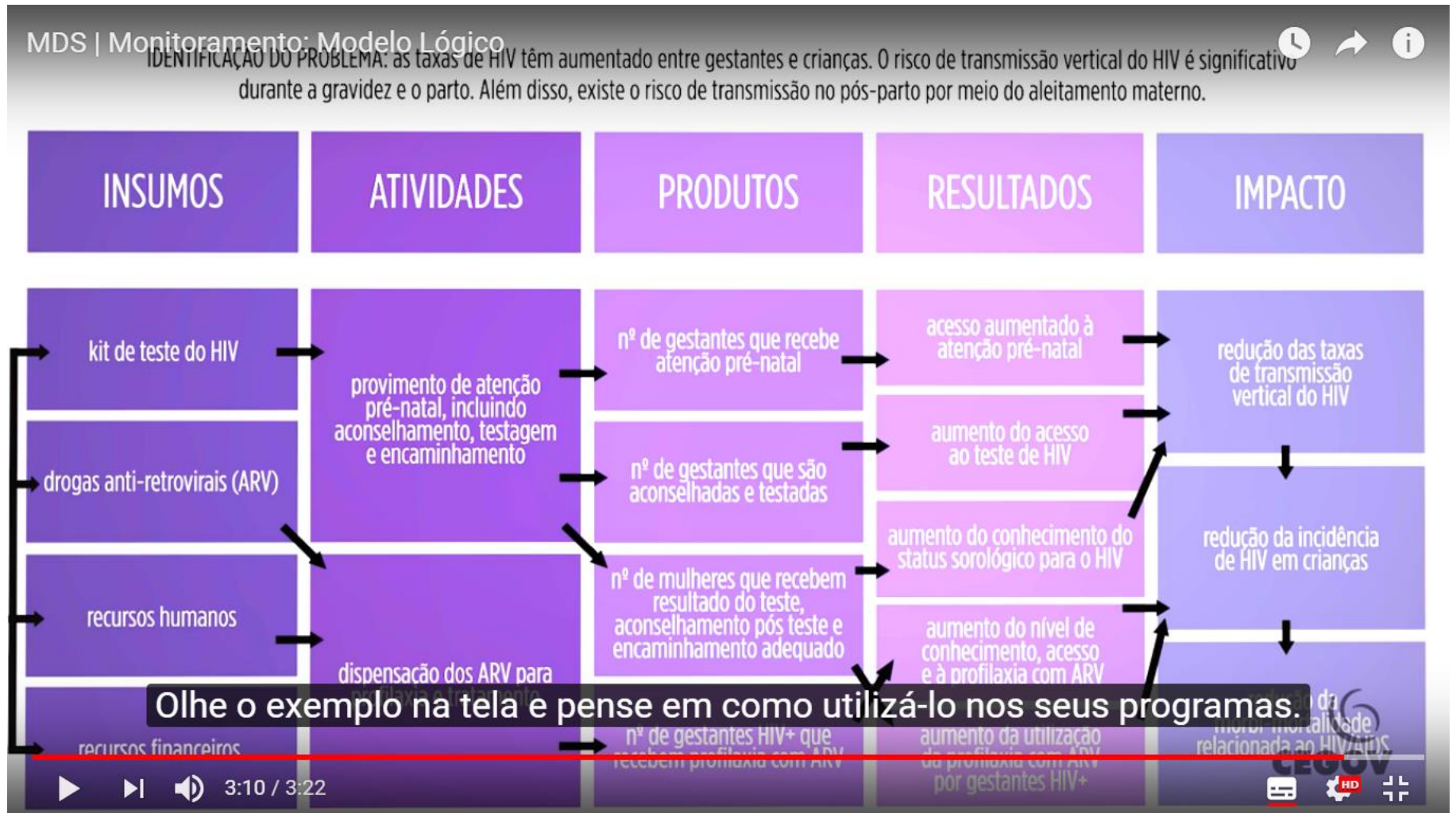
Modelo lógico



<https://www.youtube.com/watch?v=zXzV3LzS3Ag>

Atenção: diferentemente do que é dito em 1:55, não é preciso que cada atividade gere um único produto.

Modelo lógico



<https://www.youtube.com/watch?v=zXzV3LzS3Ag>

Atenção: diferentemente do que é dito em 1:55, não é preciso que cada atividade gere um único produto.

Exemplo de Modelo Lógico: PIM

O PROGRAMA PRIMEIRA INFÂNCIA MELHOR (PIM)

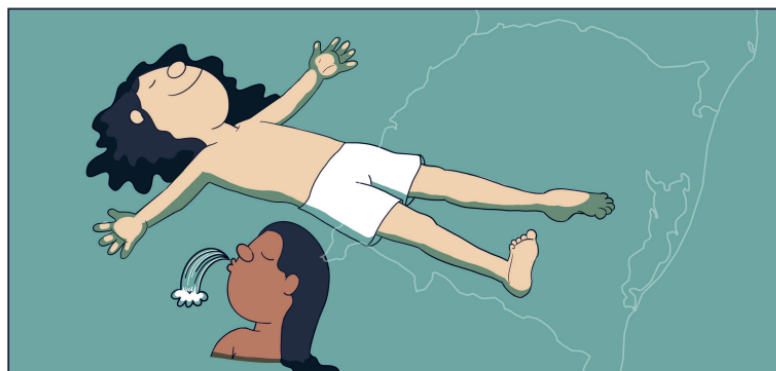
INTRODUÇÃO

Esta publicação tem como **objetivo** apresentar o **processo de construção da Teoria da Mudança** da política pública "Primeira Infância Melhor" (PIM), reconhecida por seu **compromisso em promover o desenvolvimento integral de crianças na primeira infância**, por meio de **ações integradas que envolvem famílias, comunidades e profissionais capacitados**.

A importância de se construir uma Teoria da Mudança para o PIM está na necessidade de **compreender e comunicar de forma clara como as atividades e intervenções** do programa contribuem para a **melhoria de seus resultados almejados: o fortalecimento da parentalidade positiva, do desenvolvimento infantil e do acesso à rede de serviços**. A Teoria da Mudança é um instrumento que auxilia no processo de explicitar as conexões causais entre as ações implementadas e os impactos esperados, fornecendo um roteiro lógico para a implementar e avaliar a política pública da melhor maneira possível. Seus componentes incluem a identificação clara dos resultados esperados, a definição de estratégias de intervenção, a mobilização de recursos, a articulação com parceiros e a avaliação contínua dos processos e resultados alcançados.

O processo de construção da Teoria da Mudança do PIM foi realizado **de forma participativa** com os atores envolvidos na gestão e implementação do programa, trazendo valiosos aprendizados sobre os desafios e oportunidades enfrentados durante a implementação do programa, destacando a **importância da participação ativa das famílias e comunidades**, da formação de profissionais capacitados e da integração de diferentes setores e políticas públicas para alcançar resultados sustentáveis e de longo prazo.

Esta publicação está dividida em quatro capítulos além desta introdução. Primeiro, serão apresentados os principais aspectos do programa PIM. O segundo capítulo contextualiza o PIM em meio à pandemia da Covid-19 e destaca a importância de uma Teoria da Mudança bem fundamentada. Na sequência, são apresentados os componentes que compõem a Teoria da Mudança do PIM sob a ótica das equipes de gestão, dos supervisores e dos visitantes. Por fim, o último capítulo discute as lições aprendidas ao longo do processo de construção da Teoria da Mudança.



O PROGRAMA PRIMEIRA INFÂNCIA MELHOR (PIM)

Política pública de promoção do desenvolvimento integral na primeira infância

O Primeira Infância Melhor (PIM) é uma **política pública intersetorial de promoção do desenvolvimento integral na primeira infância**. Tem como **objetivo** apoiar famílias na promoção do desenvolvimento integral das crianças, desde a gestação até os seis anos de idade (RIO GRANDE DO SUL, 2022). Durante todo o ano de 2021, mais de 27 mil famílias foram alcançadas, contemplando 28.854 crianças de 0 a 6 anos incompletos e 4.314 gestantes.¹ Em

junho de 2022, o PIM estava presente em 209 municípios do Rio Grande do Sul (COSTA, 2022).

Os **atendimentos** às famílias com gestantes e crianças menores de seis anos no PIM ocorrem **por meio de visitas domiciliares e atividades em grupo realizados periodicamente**. Em alguns casos, o atendimento às famílias pode ser feito de forma híbrida, associando **visitas presenciais e remotas**. A

1. Fonte: <https://www.pim.saude.rs.gov.br/site/o-pim/dados/>.

Disponível em:

<https://fgvclear.org/estudos/da-teoria-a-mudanca/>

Exemplo de Modelo Lógico: PIM

participação das famílias é voluntária e ocorre mediante convite e ciência dos objetivos e das ações que serão posteriormente desenvolvidas (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

As gestantes, por exemplo, têm recomendação de receber atendimento semanal por meio de visitas domiciliares. Contudo, uma vez ao mês, a visita pode ser substituída pela participação em grupos de gestantes organizados em rede. Famílias com crianças menores de 4 anos também devem receber visitas domiciliares semanais, podendo, uma vez ao mês, ser substituída pelo atendimento em grupo. A partir dos 4 anos, o atendimento passa a ser quinzenal por meio de visitas domiciliares ou atividades em grupo. A partir da pandemia, caso existam dificuldades para a realização de visitas domiciliares ou atividades em grupo, o atendimento às famílias pode ser feito de forma híbrida, associando visitas presenciais e remotas. O atendimento remoto é definido como o realizado a partir de chamadas de vídeo, ligações telefônicas e/ou por meio de outras ferramentas acessíveis para a família (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

As visitas domiciliares e atividades em grupo são planejadas a partir de um Plano Singular de Atendimento (PSA), construído em diálogo com a família e com a rede de serviços, descrevendo as estratégias a serem desenvolvidas durante a participação da família no PIM. A elaboração do PSA também considera a observação de fatores de risco e proteção para o desenvolvimento integral das crianças. É um processo contínuo no qual o PSA é constantemente avaliado e adaptado às necessidades, interesses e desejos da família (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Assim, a partir das especificidades de cada família, é possível planejar ações a serem desenvolvidas de forma personalizada. As ações do programa buscam aprimorar aspectos relacionados ao desenvolvimento social, cultural, educacional e de saúde, e utilizam a ludicidade como uma abordagem que incorpora brincadeiras e jogos e valoriza o potencial brincante das crianças e famílias (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Conforme a Nota Técnica 03/2021 DAPPS/PIM, para atingir tais objetivos, o PIM opera em três eixos de atuação:

- I. Vigilância e promoção do desenvolvimento integral na primeira infância, considerando as dimensões física, intelectual, social, emocional e de linguagem;
- II. Fortalecimento da interação parental positiva, considerando o interesse superior da criança e as competências, o vínculo e o protagonismo familiar;
- III. Melhoria do acesso à rede de serviço, prioritariamente no âmbito da Atenção Primária à Saúde, da Proteção Social Básica e da Educação, considerando também as redes comunitárias.

Além dos objetivos principais, o PIM atua ainda na promoção de ações de comunicação e advocacy pela primeira infância, sensibilizando a sociedade e o poder público para a importância do investimento nos primeiros anos de vida (RIO GRANDE DO SUL, 2022)

Da influência cubana à replicabilidade do PIM

Em 2003, no ano de criação do PIM, o cenário da primeira infância no Brasil pouco respondia à garantia dos direitos contemplados nas convenções e documentos em que o país é signatário. De acordo com Verch (2017), apenas 21,8% da população nacional de zero a seis anos contava com atendimento na rede de educação infantil. No estado do Rio Grande do Sul, o percentual era ainda menor, 17,9%. Além disso, havia elevados índices de crianças com baixo peso no país, 4,8% até o primeiro ano e 10,1% aos dois anos de idade; crianças vivendo em situação de pobreza, 45% no Brasil e 28,8% no RS; e mortalidade infantil, 24,6 óbitos para cada mil nascidos vivos no Brasil e 15,9 óbitos para cada mil nascidos vivos no RS.

Como resposta a tal cenário, em 7 de abril de 2003, o Primeira Infância Melhor foi lançado oficialmente por meio de uma lei que detalhou as responsabilidades do

Disponível em:

<https://fgvclear.org/estudos/da-teoria-a-mudanca/>

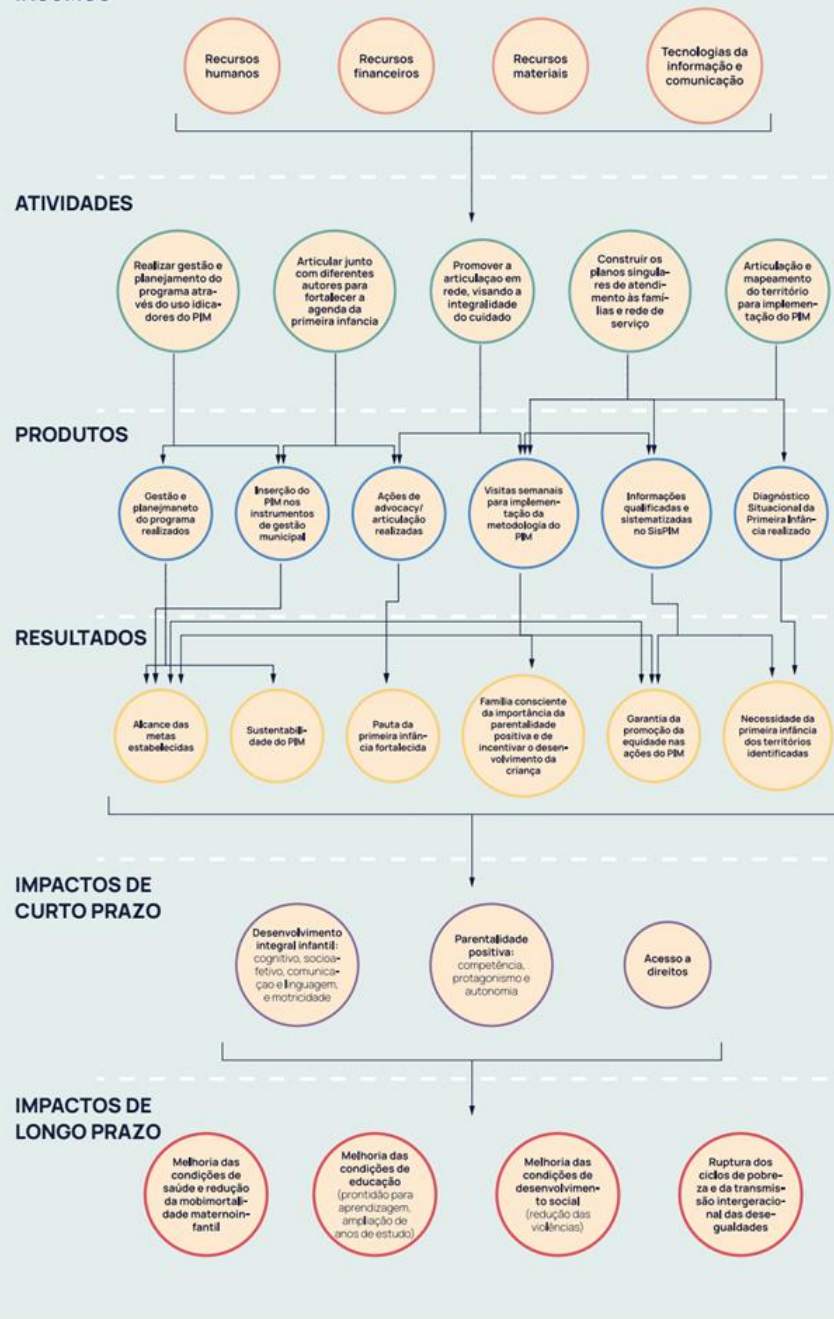


Imagem 2. Teoria da Mudança do PIM

Exemplo de modelo lógico: Primeira Infância Melhor (PIM)

FGV EESP CLEAR (2024, p. 20)

Disponível em:

<https://fgvclear.org/estudos/da-teoria-a-mudanca/>

Exemplo de Modelo Lógico

Oliveira et al. (2010, p. 1002 – “Modelo de avaliação do programa de controle da tuberculose”; *Ciência & Saúde Coletiva*)

Resumo A implantação é uma das fases do “ciclo de política”, correspondendo à execução de atividades para atingir metas predefinidas. Em outra perspectiva, a formulação e implantação de políticas representam um processo, sujeito à influência do contexto e de mecanismos intervenientes. **A construção de modelos teóricos permite que a avaliação de políticas e programas ultrapasse a visão dicotômica insumos/resultados e possibilita o esclarecimento das razões do êxito da intervenção em contextos diversos e para diferentes grupos populacionais.** A avaliação torna-se um instrumento para constante reformulação de uma política pública, podendo chegar à sua reversão ou substituição. **Um estudo de avaliação com base na teoria do programa relaciona os mecanismos que levam à mudança. Um modelo de autoavaliação é proposto como forma de auxiliar o gestor na identificação de problemas, na caracterização de fatores favoráveis a intervenções exitosas e na mensuração dos efeitos.** A presente proposta baseou-se em três estudos de avaliação de intervenções para o controle da tuberculose que utilizaram diferentes métodos e múltiplas fontes de evidência. Os principais resultados encontrados foram a falta de autonomia técnico-gerencial, a carência de recursos humanos, financeiros e materiais e a deficiência na integração entre programas para um melhor desenvolvimento das ações de controle.

Palavras-chave Avaliação, Modelo teórico, Programa de controle da tuberculose.

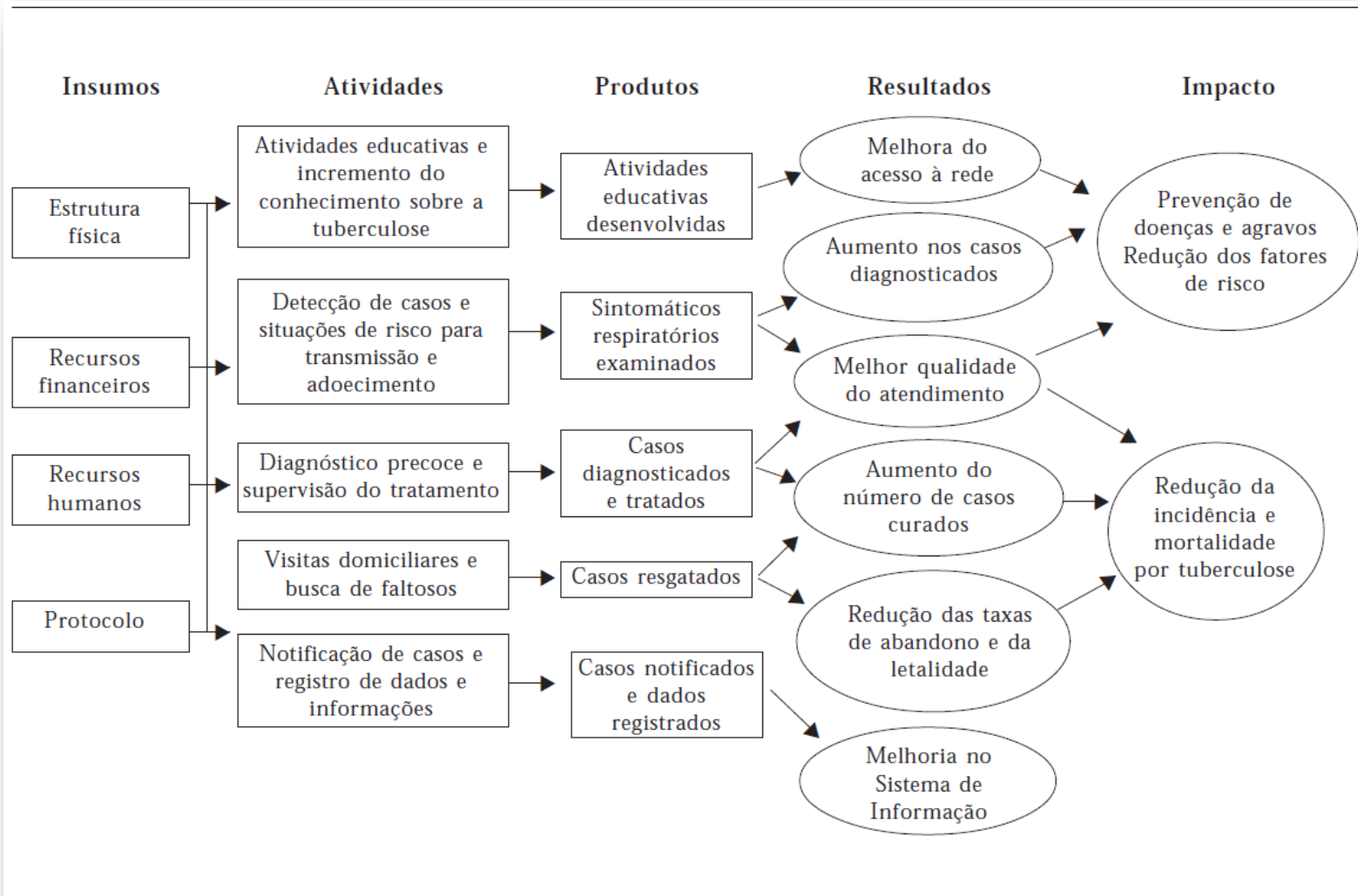
Disponível em:

<https://www.scielo.org/article/csc/2010.v15suppl1/997-1008/pt/>

Considerando as tipologias de avaliação, como você classificaria este trabalho?

Exemplo de Modelo Lógico

Oliveira et al. (2010, p. 1002 – “Modelo de avaliação do programa de controle da tuberculose”; *Ciência & Saúde Coletiva*)



Disponível em:

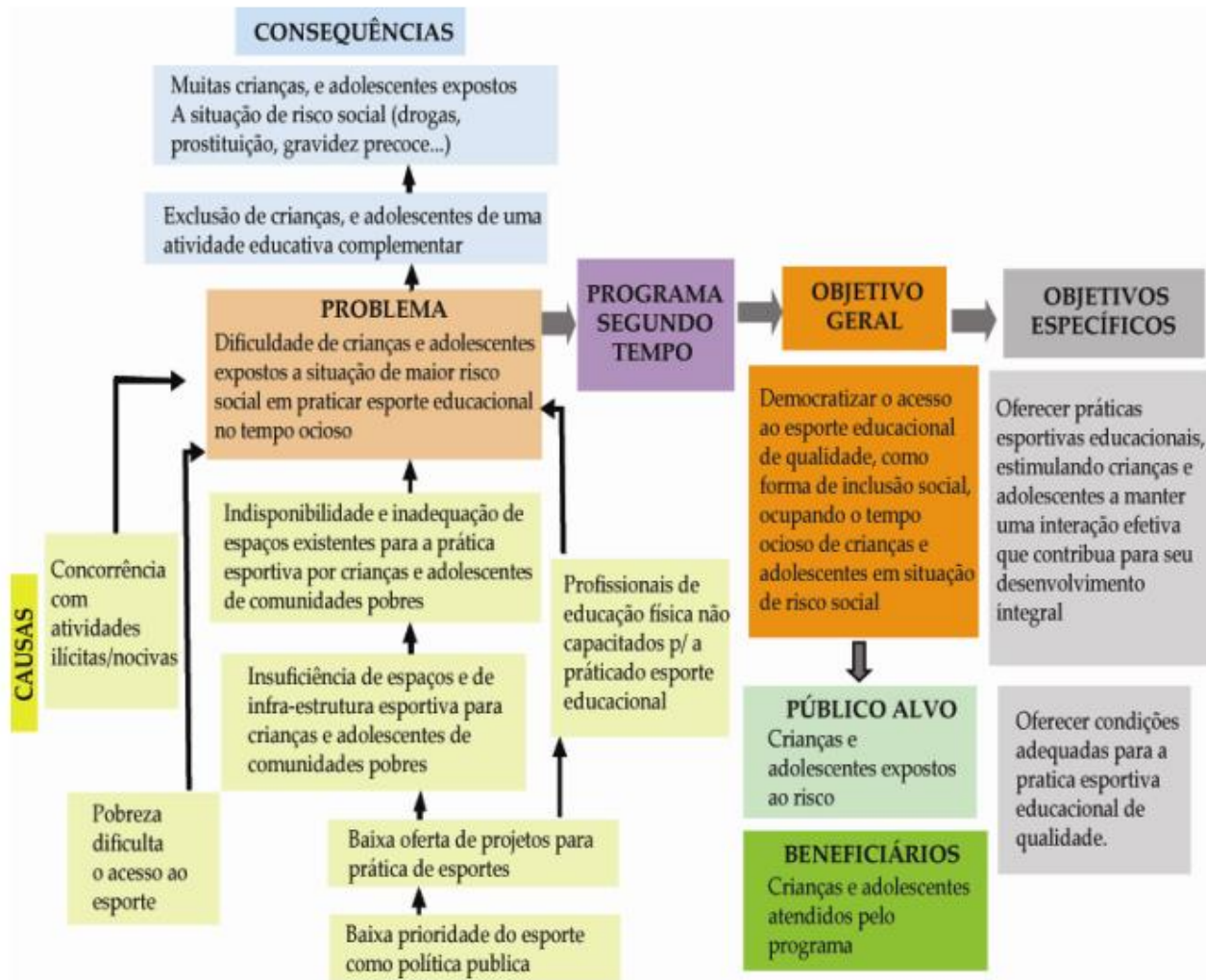
<https://www.scielosp.org/artic/csc/2010.v15suppl1/997-1008/pt/>

Figura 3. Modelo lógico do PCT (Adaptado de CDC, 1999).

Exemplo de modelo lógico: Programa Segundo Tempo

Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009, p. 16)

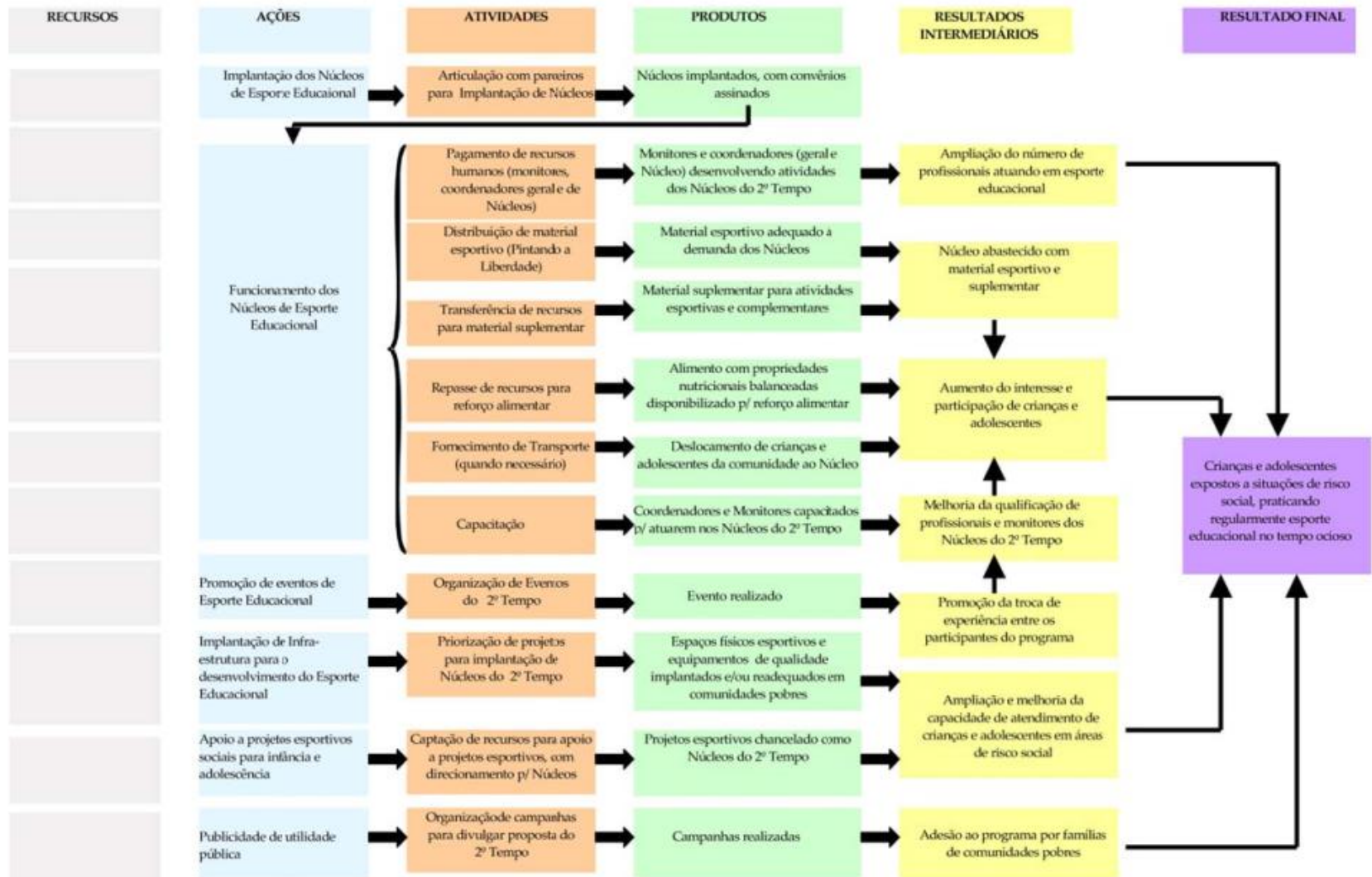
Diagrama 02:
Referências básicas do programa



Exemplo de modelo lógico: Programa Segundo Tempo

Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009, p. 19)

Diagrama 03:
Modelo Lógico do Programa Segundo Tempo



Exemplo de modelo lógico: Programa Segundo Tempo

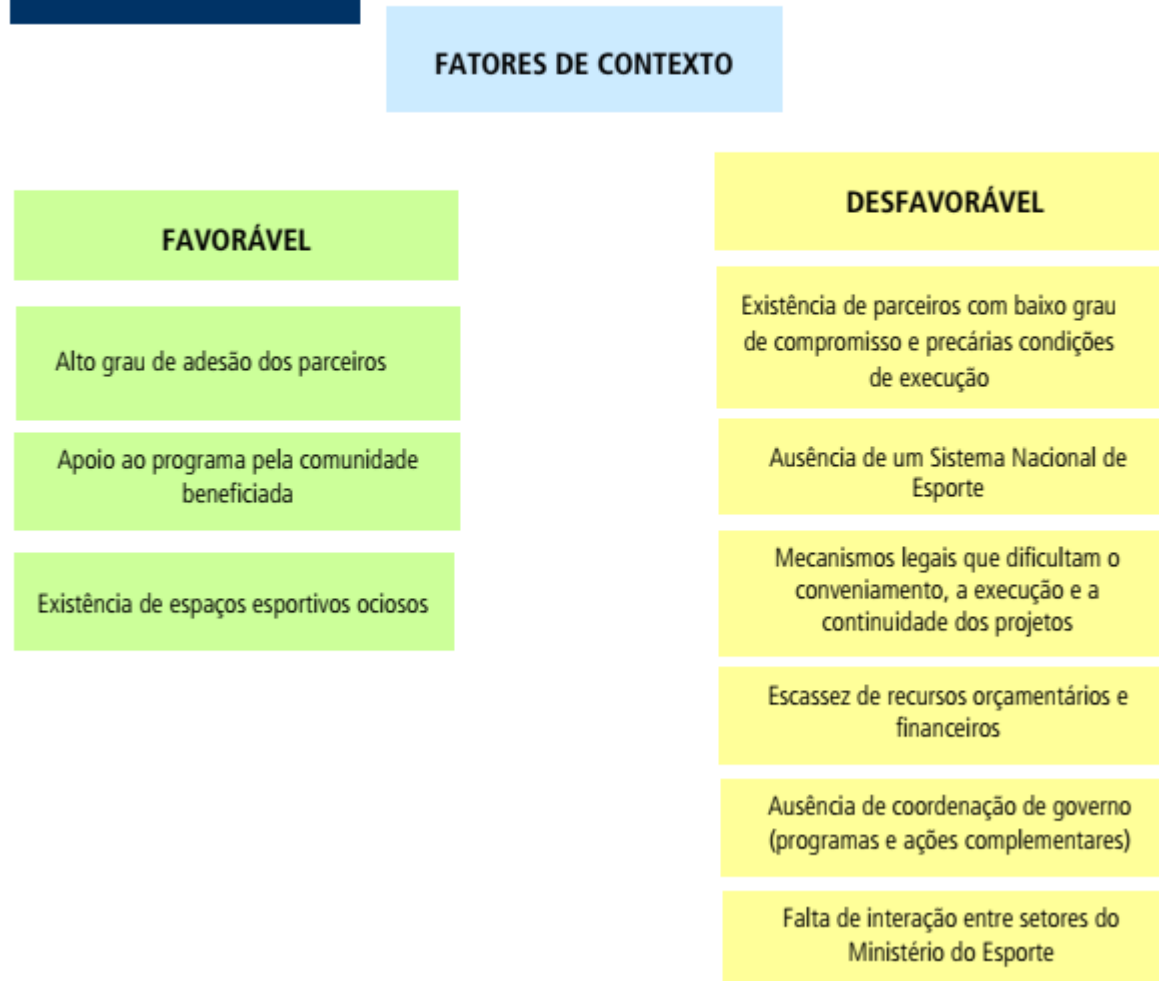
Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009, p. 20)



Exemplo de modelo lógico: Programa Segundo Tempo

Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009, p. 22)

Diagrama 05:
Fatores de Contexto



Exemplo de Modelo Lógico

Borysow et al. (2021, p. 6 – “Avaliação de portfólio:
A experiência do HAOC no Proadi-SUS”)

Resumo

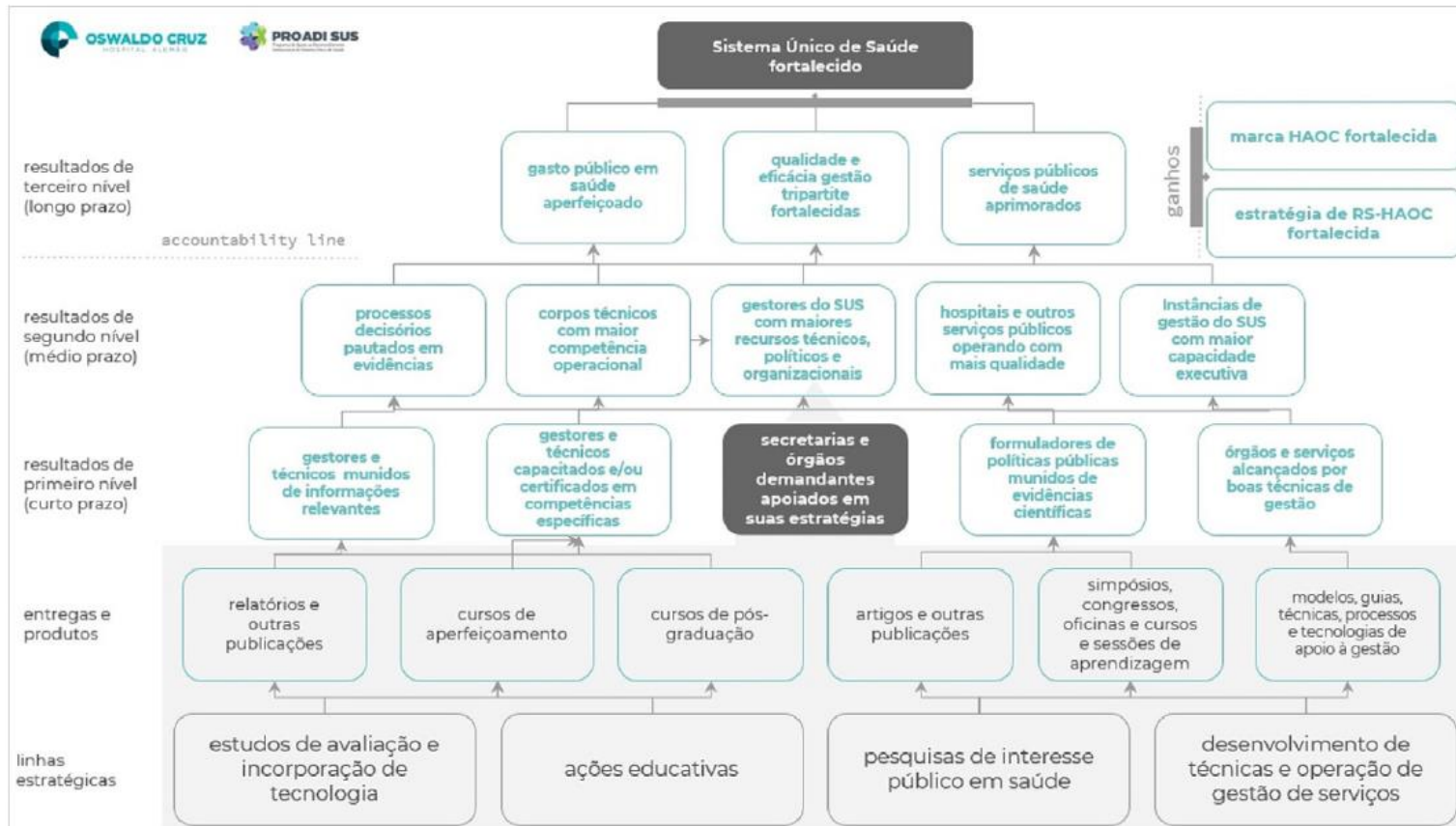
O **Hospital Alemão Oswaldo Cruz**, em parceria com o Ministério da Saúde, **executa**, desde 2009, **projetos inseridos no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (Proadi-SUS)**. Apesar de suas contribuições ao SUS, são poucos os estudos avaliativos dedicados a avaliar a efetividade da iniciativa. Diante desta necessidade, no triênio 2018-2020 o HAOC constituiu um núcleo de monitoramento e avaliação e iniciou processo de monitoramento e avaliação de seu portfólio de projetos. Foram definidos oito indicadores transversais aos projetos, com respectivas escalas numéricas rubricadas, acompanhadas de campos para recolher complementos qualitativos às respostas e evidências que justificassem o desempenho. As equipes executivas dos projetos e os órgãos demandantes preencheram o instrumento. O relatório final foi então objeto de reuniões de análise compartilhada com os interessados. A avaliação produziu insumos que nutriram o desenvolvimento dos projetos, bem como o processo de planejamento do portfólio para o triênio 2021-2023.

Disponível
em:

<http://dx.doi.org/10.4322/rbaval202110019>

Exemplo de Modelo Lógico

Borysow et al. (2021, p. 6 – “Avaliação de portfólio: A experiência do HAOC no Proadi-SUS”)



Disponível em:
<http://dx.doi.org/10.4322/rbaval202110019>

Figura 1. Teoria de mudança do portfólio Proadi-SUS HAOC.

Fonte: próprios autores.

Exemplo de Modelo Lógico

Samson et al. (2012, p. 6 – “The South African Child Support Grant Impact Assessment: Evidence from a survey of children, adolescents and their households”)

VISÃO GERAL E PERGUNTAS DE PESQUISA

O Subsídio de Apoio à Criança (Child Support Grant – CSG) é um importante instrumento de proteção social na África do Sul, atingindo mais de 10 milhões de crianças sul-africanas todos os meses. Este relatório apresenta as conclusões da **análise de uma equipe de pesquisa sobre um survey [questionário] especialmente concebido, aplicado em zonas rurais e urbanas de cinco províncias sul-africanas, para subsidiar a avaliação rigorosa do impacto – especificamente, de como o acesso ao CSG afeta aspectos-chave do bem-estar das crianças e dos adolescentes.**

Disponível em:
https://www.unicef.org/evaluation/report_s#/detail/500/the-south-african-child-support-grant-impact-assessment

O CSG foi introduzido pela primeira vez em 1998. Ao longo dos últimos 14 anos, o programa de subsídios sociais da África do Sul evoluiu para um dos sistemas de proteção social mais abrangentes no mundo em desenvolvimento. As expansões dos critérios de elegibilidade do CSG durante o mesmo período incluem um aumento no limite de idade (de sete para dezoito anos) e ajustes no limite de rendimento, para evitar perdas pela inflação e melhorar a equidade. [Tradução nossa]

Considerando as tipologias de avaliação, como você classificaria este trabalho?

Exemplo de Modelo Lógico

Samson et al. (2012, p. 6 – “The South African Child Support Grant Impact Assessment: Evidence from a survey of children, adolescents and their households”)

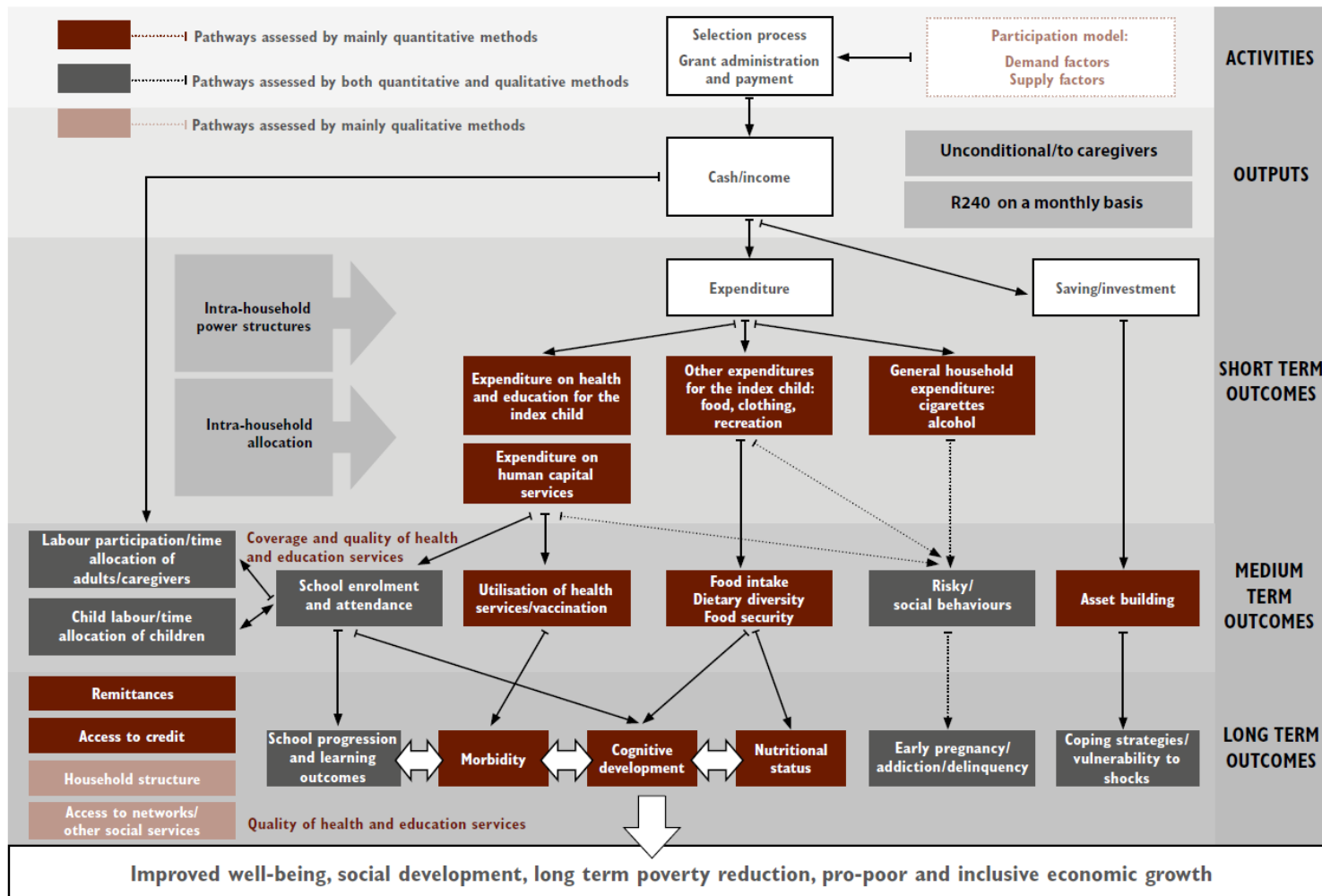
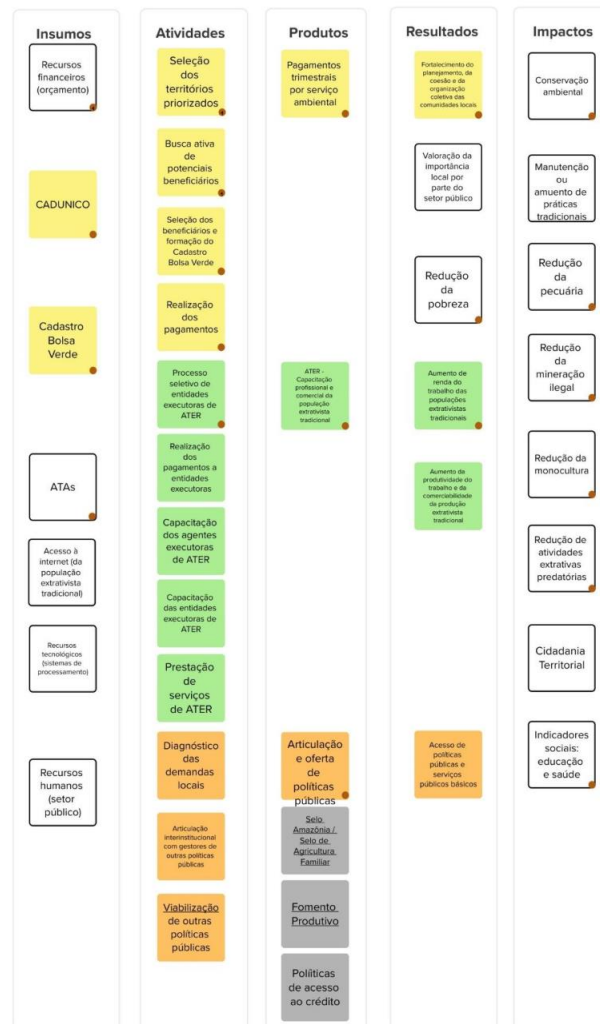


Figure 1.5 Developmental paths

Disponível em:
<https://www.unicef.org/evaluation/report-s#/detail/500/the-south-african-child-support-grant-impact-assessment>

A3. Modelo Lógico



Legenda

■ ■ ■ Itens conectados e sequenciais

□ Itens transversais: servem para todos os itens seguintes ou decorrem de todos os itens anteriores

□ Possui indicador

Exemplo de Modelo Lógico

Ministério do Planejamento e Orçamento (2024, p. 35 – “Relatório de avaliação *ex ante*: plano de monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Verde”)

Disponível em:

<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/arquivos/avaliacoes-ex-ante>

Bibliografia complementar sobre modelo lógico (resumida nas próximas páginas)

Para quem quiser saber
mais; não tratamos deste
conteúdo em 2024b.

Tipos de variáveis

- A avaliação utiliza **modelo teórico-causal**, estabelecendo **três tipos de variável**:

1 Variável explicada/dependente/de resultado: variável que o projeto almeja mudar na sociedade

Num programa de ensino médio técnico em Análises Clínicas, seria, por exemplo, a inserção profissional dos egressos na área de formação

Variáveis explicativas/independentes:

2 variáveis instrumentais*: meios de ação do projeto
Por exemplo, oferta de disciplinas aplicadas conduzidas em laboratório com tecnologia de ponta; orientação de estágios obrigatórios em empresas do ramo; realização de eventos de recrutamento

3 variáveis de condição/contextuais: variáveis que influenciam a variável de resultado, mas que o projeto não consegue influenciar
Por exemplo, expectativas do mercado quanto ao crescimento do setor de laboratórios

- O objetivo da intervenção é melhorar os níveis de uma variável explicada/dependente
- As variáveis de condição não podem ser modificadas pela intervenção, pelo menos não no curto prazo
- A avaliação busca estabelecer em que medida cada uma das variáveis instrumentais (estas influenciadas pela intervenção) contribuem para a melhoria da variável explicada/dependente

* Não confundir com a variável instrumental da econometria.

Exemplo: ocupação de formados

$$Y = f(X_1, X_2, X_3, X_4)$$

ocupação formados

- Explicada
- Dependente
- Objetivo
- De resultado

= f(

carga horária didática em laboratório de ponta,
carga horária de estágio em empresas do ramo,
número de eventos de recrutamento,

crescimento do setor de análises clínicas)

- Explicativa
- Independente
- **Instrumental**

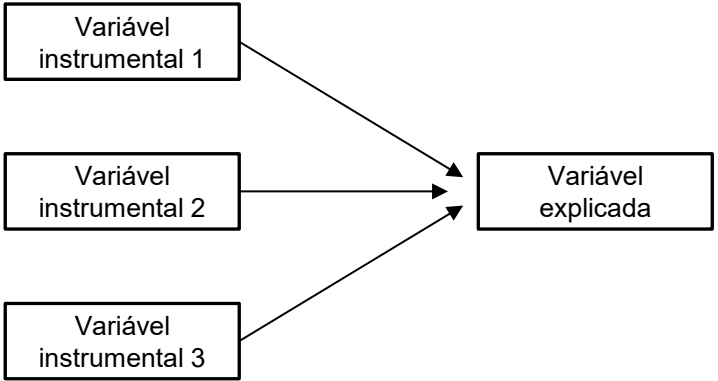
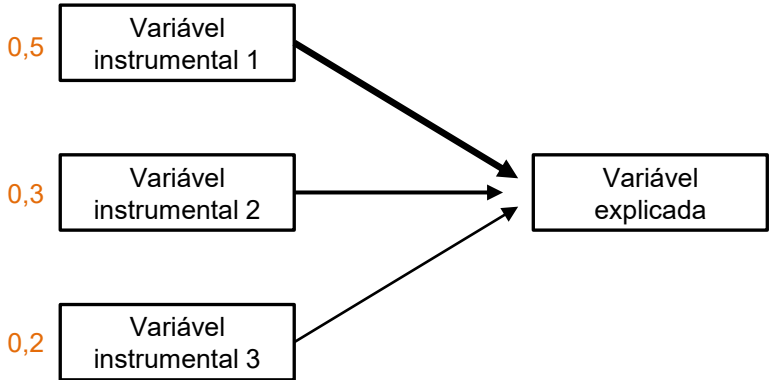
- Explicativa
- Independente
- **De condição**
- **Contextual**

Modelos explicativos (ou “causais”, “lógicos”)

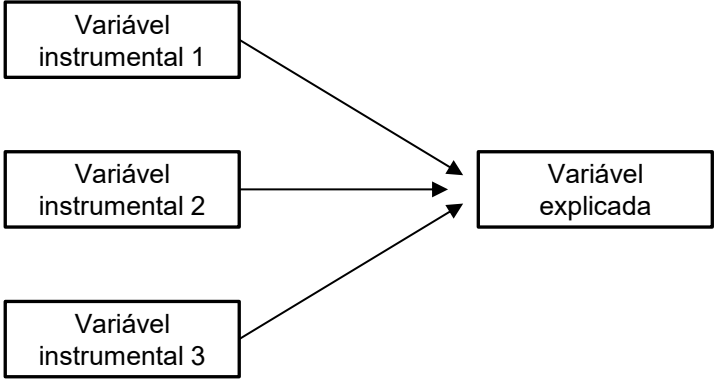
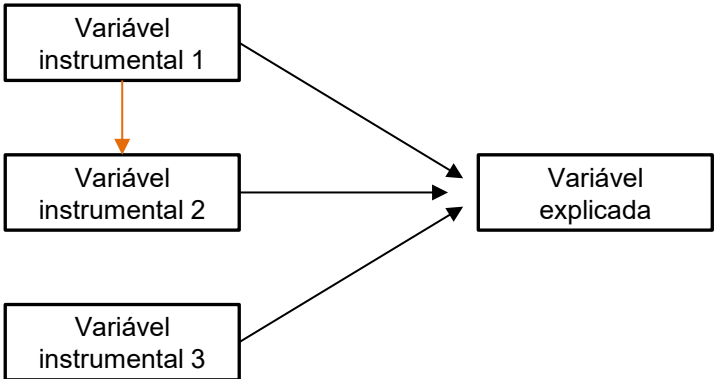
Para orientar o planejamento da intervenção (e avaliação desta) é necessário estabelecer o **modelo de inter-relação** entre as variáveis

- O modelo explicativo é um **roteiro para alocação de recursos** do projeto
- Cada variável **instrumental supõe ações** específicas que requerem insumos com diferentes custos
- Também, o modelo lógico estabelece um **guia para a avaliação** da intervenção ao **detalhar o fluxo causal** em suas partes integrantes

Modelos causais são caracterizados por diferentes combinações de premissas (1/3)

Elemento lógico do modelo	Premissa	Exemplo de representação
Importância relativa das variáveis instrumentais	<ul style="list-style-type: none">▪ Equiponderação: cada variável instrumental tem o mesmo nível de incidência sobre o resultado procurado	 <pre>graph LR; V1[Variável instrumental 1] --> V3[Variável explicada]; V2[Variável instrumental 2] --> V3; V3[Variável instrumental 3] --> V3</pre>
	<ul style="list-style-type: none">▪ Ponderação desigual: variáveis instrumentais apresentam níveis diferentes de incidência sobre o resultado procurado; diferença de pesos é representada por números ou pela espessura das setas	 <pre>graph LR; V1[Variável instrumental 1] -- 0,5 --> V3[Variável explicada]; V2[Variável instrumental 2] -- 0,3 --> V3; V3[Variável instrumental 3] -- 0,2 --> V3</pre>

Modelos causais são caracterizados por diferentes combinações de premissas (2/3)

Elemento lógico do modelo	Premissa	Exemplo de representação
Relação entre variáveis instrumentais	<ul style="list-style-type: none">▪ Independência: a modificação de qualquer das variáveis instrumentais não afeta as demais	 <pre>graph LR; V1[Variável instrumental 1] --> VE[Variável explicada]; V2[Variável instrumental 2] --> VE; V3[Variável instrumental 3] --> VE;</pre>
	<ul style="list-style-type: none">▪ Dependência: a modificação de uma ou mais variáveis instrumentais afeta uma ou mais das demais variáveis instrumentais	 <pre>graph LR; V1[Variável instrumental 1] --> VE[Variável explicada]; V2[Variável instrumental 2] --> VE; V3[Variável instrumental 3] --> VE; V1 --> V2;</pre>

Modelos causais são caracterizados por diferentes combinações de premissas (3/3)

Elemento lógico do modelo	Premissa	Exemplo de representação
Relação entre variável explicada e variáveis instrumentais	<ul style="list-style-type: none">Ausência de retroalimentação dinâmica: modificações da variável explicada não afetam as variáveis instrumentais	<pre>graph LR; VI1[Variável instrumental 1] --> VI2[Variável instrumental 2]; VI1 --> VE[Variável explicada]; VI2 --> VE; VI3[Variável instrumental 3] --> VE;</pre>
	<ul style="list-style-type: none">Retroalimentação dinâmica: modificações na variável explicada afetam as variáveis instrumentais	<pre>graph LR; VI1[Variável instrumental 1] --> VI2[Variável instrumental 2]; VI1 --> VE[Variável explicada]; VI2 --> VE; VI3[Variável instrumental 3] --> VE; VE --> VI1;</pre>

Atenção!

- É necessário distinguir com clareza as variáveis sobre as quais a intervenção vai operar (**variáveis instrumentais**) daquelas que são imodificáveis pela intervenção (**variáveis de condição/contextuais**)
- Ao se perseguir o objetivo da intervenção, recomenda-se **pautar a alocação de recursos** com base nos modelos explicativos e nos fatores (variáveis instrumentais) de **maior impacto**

Teoria (ou lógica) da mudança

Ana Paula Karruz

DCP131 – Avaliação de Políticas Públicas A

09, 14 e 23 de abril de 2025

BIBLIOGRAFIA BÁSICA:

JANNUZZI, Paulo de Martino.
Monitoramento e avaliação de programas sociais. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016. pp. 13-31; 68-72.

BIBLIOGRAFIA

COMPLEMENTAR:

Lógica da mudança

- Brasil (2018 - Guia "ex ante"): p. 93-96
- Rogers (2014): p. 1-3
- Tock et al. (2021)

Modelo espiral

- W.K. Kellogg Foundation (2004): p. 27-34 Logic Model Development Guide

Mapa de processos e resultados

- Costa (2019): p. 23-28 (Seção 2.4)

Modelo lógico

- Brasil (2018 - Guia "ex ante"): p. 96-101
- Cassiolato e Guerise (2010): p. 5-13.
- Cohen e Franco (2008): p. 78-84

Usando o modelo “espiral” para iniciar um MaPR

