

## **E se não houvesse uma Teoria da Mudança?**

*Reflexões contrafactuais sobre a avaliação de programas e políticas públicas*

Mayra Antonelli Ponti, CBM, USP, antonelli.may@alumni.usp.br

Carlos Antonio Rodrigues Guerreiro, USP, guerreirocar@usp.br

Fabiana Maris Versuti, USP, fabiana\_versuti@usp.br

Patricia Ferreira Monticelli, USP, monticel@usp.br

Daniel Domingues dos Santos, USP, ddsantos@fearp.usp.br

### **Resumo**

A Teoria da Mudança é uma ferramenta estratégica na avaliação de programas e políticas públicas. Este artigo propõe uma discussão teórico-analítica sobre os fundamentos e contribuições da TdM, considerando sua capacidade de orientar processos avaliativos, alinhar objetivos e estratégias e sustentar decisões baseadas em evidências. Para ilustrar essa reflexão, são mobilizados dois exemplos: o programa *inteliGENTES!*, voltado ao desenvolvimento de competências socioemocionais, e o *Eu Posso te Ouvir*, focado na promoção da saúde mental na escola. A discussão enfatiza que, sem uma TdM como base estruturante, avaliações podem se tornar fragmentadas e com menor utilidade. Assim, o artigo reforça o papel da TdM na qualificação das avaliações, na melhoria contínua das intervenções e na construção de evidências relevantes para a gestão pública.

**Palavras-chave:** Teoria da Mudança; Avaliação de políticas públicas; Programas educacionais e intersetoriais.

### **Introdução**

O termo 'baseado em evidências' legitima práticas em áreas como psicologia e educação (Elliot, 2011), destacando o avanço que o rigor científico representa, especialmente nas políticas públicas voltadas à garantia de direitos (Pinheiro, 2020). Políticas públicas baseadas em evidências buscam identificar, entre as alternativas possíveis, a mais bem fundamentada para atingir objetivos democráticos (Pinheiro, 2020). Para isso, é essencial aproximar produção acadêmica e gestão pública, promovendo consensos entre pesquisadores e gestores (Mendes & Sordi, 2013). A avaliação e o monitoramento contribuem para decisões mais informadas e políticas mais eficazes (Dugand & Brandão, 2017), exigindo a compreensão de contextos, públicos e dinâmicas do programa (Durgante & Dell'Aglio, 2018). Dada essa complexidade, são necessárias abordagens metodológicas multimétodos e multidisciplinares, que fortalecem tanto o rigor técnico quanto a articulação política dos resultados (Abildgaard et al., 2016; Januzzi, 2014).

É nesse cenário que a Teoria da Mudança (TdM) se destaca como ferramenta estratégica (Córdoba-Vieira et al., 2023; Dugand & Brandão, 2017; Januzzi, 2014). Ao explicitar as hipóteses causais que ligam insumos, ações e resultados esperados, a TdM favorece o alinhamento entre objetivos, estratégias e indicadores, fortalecendo a coerência interna dos programas e a utilidade de suas avaliações. Seu uso tem crescido por sua capacidade de articular dimensões conceituais e operacionais (Córdoba-Vieira et al., 2023).

Este artigo propõe uma reflexão teórico-analítica sobre a importância da TdM como orientadora na avaliação de programas e políticas públicas. Embora muitas avaliações sejam realizadas sem a utilização explícita da TdM (como exemplificado por Duarte et al., 2024), é fundamental defender sua adoção como ferramenta estruturante em todos os processos avaliativos. Explorando o que poderia ter ocorrido nos processos avaliativos dos programas *inteliGENTES! (iG)* e *Eu Posso te Ouvir (EPTO)*, caso não estivessem fundamentados em uma TdM, a presente análise dialoga com os artigos: “Teoria da Mudança e políticas públicas: uma revisão integrativa”(Córdoba-Vieira et al., 2023); “Eu Posso te Ouvir: um estudo de caso de avaliação de implementação” (Vieira et al., 2023); “Avaliação da implementação de um programa para desenvolvimento socioemocional nos anos finais do ensino fundamental” (Antonelli-Ponti et al., 2022); e “Avaliação do Programa *inteliGENTES! 2022*” (Simão et al., 2023).

## **Objetivos**

Discutir a relevância da Teoria da Mudança como ferramenta conceitual e metodológica para a avaliação de intervenções, a partir de exemplos empíricos.

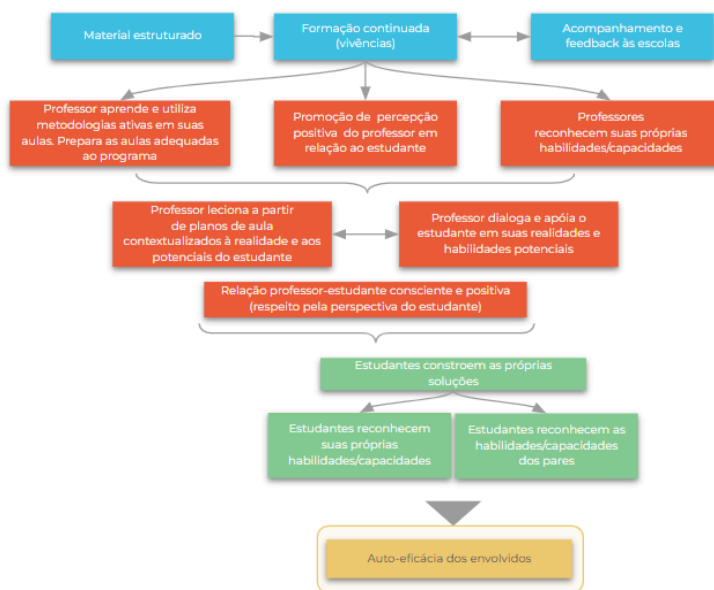
## **Metodologia**

Trata-se de um estudo de natureza teórica, com foco analítico-expositivo, que busca apresentar os fundamentos e os usos da Teoria da Mudança (TdM) como ferramenta estratégica na avaliação de programas e políticas públicas. O texto dialoga com a literatura especializada sobre avaliação (Dugand & Brandão, 2017; Januzzi, 2014; Córdoba-Vieira et al., 2023), bem como com exemplos concretos de aplicação da TdM em programas avaliados anteriormente pelos autores (*inteliGENTES!* e *Eu Posso te Ouvir*), os quais são mobilizados aqui para ilustrar os princípios discutidos e evidenciando a utilidade da TdM na prática avaliativa.

## Resultados e discussão

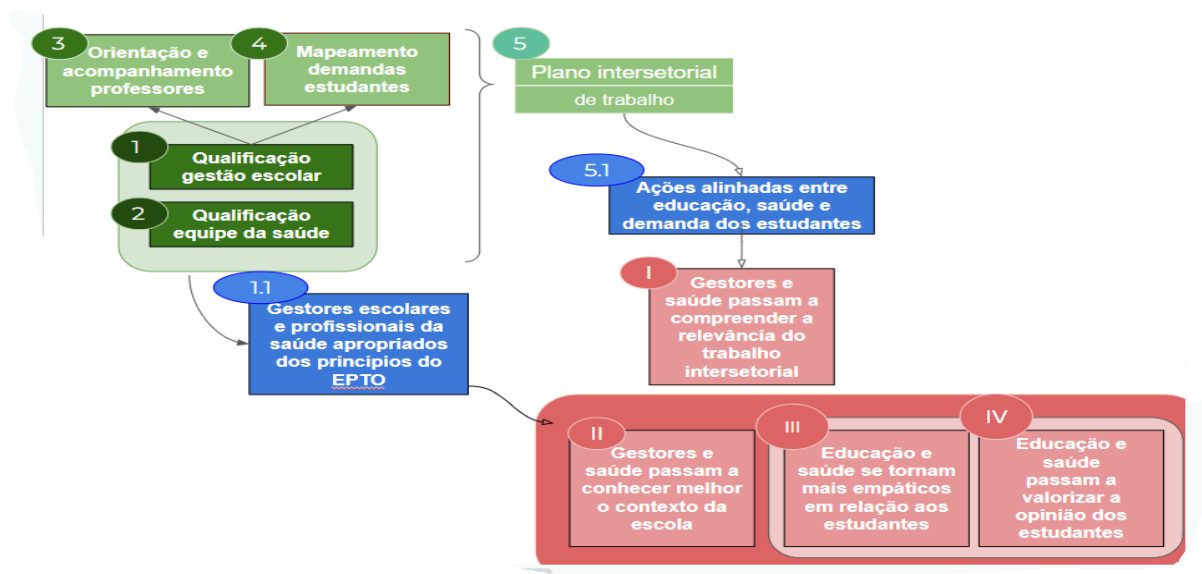
Ambos os programas elaboraram TdM antes da implementação e avaliação, utilizando-a como um recurso metodológico e ferramenta estratégica de gestão do conhecimento, contribuindo para a coerência e a utilidade dos processos avaliativos (Córdoba-Vieira et al., 2023; Dugand & Brandão, 2017).

No caso do *iG*, programa voltado ao desenvolvimento de competências socioemocionais nos anos finais do ensino fundamental, a TdM orientou desde a elaboração dos materiais pedagógicos até a análise dos impactos percebidos por professores e estudantes. A presença explícita de nexos causais vinculados ao desenvolvimento da autoeficácia permitiu um alinhamento lógico entre atividades e resultados intermediários e resultados finais esperados, reforçando a coerência interna do programa (Córdoba-Vieira et al., 2023).



Das atividades, passando pelos resultados intermediários, os achados revelaram, como exposto na TdM, aumento significativo da autoeficácia dos estudantes, verificados por escala de auto relato, especialmente nas escolas com menor desempenho inicial.

Já o *EPTO*, com foco na promoção da saúde mental e na prevenção da violência, demonstrou como a TdM é central em programas intersetoriais. Ao explicitar as conexões entre as ações, produtos e resultados esperados, a TdM permitiu mapear critérios como qualidade, dosagem e alcance, além de identificar gargalos operacionais.



A avaliação levou a ajustes como formações assíncronas e a criação do articulador local — respostas a desafios estruturais pouco considerados por abordagens avaliativas mais restritas (Durgante & Dell’Aglio, 2018; Abildgaard et al., 2016).

A partir de uma perspectiva contrafactual, ainda que hipotética, argumenta-se que, sem a TdM, os programas enfrentariam limitações. No caso do *iG*, a avaliação poderia se restringir à análise de produtos ou resultados desvinculados da implementação (Durgante & Dell’Aglio, 2018). Por exemplo, no caso de escutas com professores, a TdM do programa destaca a gestão escolar como impulsionadora das ações docentes — algo inesperado, dado que a intervenção ocorre diretamente com professores em sala de aula.



Entrevistas mostraram que os docentes reconhecem a importância do apoio da gestão, percebendo sua presença ou ausência de forma marcante (Antonelli-Ponti et al., 2021).

Avaliações da implementação de 2020 (Antonelli-Ponti et al., 2022) e 2022 (Simão et al., 2023) subsidiaram o aperfeiçoamento do programa, incluindo a formação de gestores escolares. Além disso, sem uma avaliação de impacto, a associação entre as ações e os efeitos

positivos na autoeficácia e no bem-estar dos estudantes (Simão et al., 2023) poderia parecer casual, subestimando o potencial transformador da iniciativa.

No *EPTO*, a ausência de uma TdM comprometeria a compreensão da complexidade de programas intersetoriais. Sem essa estrutura lógica, a avaliação poderia se restringir a indicadores genéricos — considerando como “impacto” a simples oferta da qualificação — desconsiderando os desafios para que profissionais de diferentes setores se apropriem dos princípios do programa e desenvolvam relações mais próximas dos estudantes. A avaliação com base na TdM permitiu identificar dificuldades relacionadas à rotatividade de profissionais e agendamento dos encontros e motivou mudanças no formato da qualificação (Vieira et al., 2023). Sem ela, ajustes baseados em evidências seriam inviáveis, contrariando o que Pinheiro (2020) e Mendes e Sordi (2013) consideram essencial em políticas públicas eficazes: a integração entre saber técnico, conhecimento contextual e pactuação política.

Assim, os resultados empíricos confirmam a posição teórica de que evidência não é neutra nem suficiente por si só (Pinheiro, 2020). É preciso que ela esteja ancorada em estruturas metodológicas robustas e compartilhadas — como a TdM — que permitam seu uso qualificado por gestores e formuladores de políticas (Dugand & Brandão, 2017; Januzzi, 2014). Esse processo, como reforçam Mendes & Sordi (2013), exige ponte entre academia e gestão, que viabilize avaliações úteis, comunicáveis e acionáveis. A TdM, nos casos analisados, foi justamente esse elemento mediador entre rigor técnico, escuta dos territórios e responsabilização.

<b>Elemento analisado</b>	<b>Programa <i>inteliGENTES!</i></b>	<b>Programa <i>Eu Posso te Ouvir</i></b>
Objetivo do programa	Desenvolver competências socioemocionais de estudantes dos anos finais do EF.	Promover saúde mental e prevenir violências em ambiente escolar, via ação intersetorial.
Uso da TdM	Estruturação do programa, da avaliação da implementação e da investigação sobre a ocorrência dos desfechos esperados.	Estruturação do programa e da avaliação da implementação com foco em critérios.
Importância da TdM no processo avaliativo	Alinhamento entre objetivos, materiais e estratégias; favoreceu análise pré-pós.	Aprimoramento no refinamento do desenho e da implementação.
Principais resultados	Aumento de autoeficácia de estudantes; redução de autolesão; engajamento dos professores.	Satisfação dos envolvidos; desafios: rotatividade, agendas e falta de compreensão sobre a implementação.

Cenário contrafactual (sem TdM)	Avaliação de resultados sem conexão com a implementação. Dificuldade em reconhecer o papel de atores de apoio na comunidade escolar. Risco de decisões pouco fundamentadas.	Avaliação reduzida a indicadores genéricos. Dificuldade para entender desafios intersetoriais e promover ajustes em prol da sustentabilidade das ações.
---------------------------------------	---	---

## Conclusão

A discussão desenvolvida neste artigo reforça a importância da Teoria da Mudança (TdM) como referência conceitual e ferramenta estruturante para a avaliação de programas e políticas públicas. Ao organizar logicamente os elementos de uma intervenção, explicitar nexos causais e orientar a coleta e análise de dados, a TdM qualifica a prática avaliativa e amplia sua utilidade para gestores e tomadores de decisão. Mais do que um instrumento técnico, a TdM representa uma forma de pensar a avaliação de maneira articulada, participativa e contextualizada. Sua adoção contribui não apenas para o aprimoramento das políticas públicas, mas também para a formação de avaliadores capazes de produzir evidências relevantes, comunicáveis e acionáveis.

## Referências

- ABILDGAARD, J. S.; SAKSVIK, P. Ø.; NIELSEN, K. How to measure the intervention process? An assessment of qualitative and quantitative approaches to data collection in the process evaluation of organizational interventions. *Frontiers in Psychology*, v. 7, p. 1380, 2016. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2016.01380>
- ANTONELLI-PONTI, M. et al. Avaliação da implementação de um programa para desenvolvimento socioemocional nos anos finais do ensino fundamental. *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 4, p. 25137–25146, 2022. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv8n4-166>.
- CORDOBA-VIEIRA, J. E. et al. Teoria da Mudança e políticas públicas: uma revisão integrativa. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 34, Artigo e10019, 2023. DOI: <https://doi.org/10.18222/eaev34.10019>.
- DUARTE, A.; MARTINS, S.; AUGUSTO, C. et al. The impact of a health promotion program on toddlers' socio-emotional development: a cluster randomized study. *BMC Public Health*, v. 24, p. 415, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12889-024-17953-9>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- DUGAND, A. G.; BRANDÃO, A. A. P. A Teoria da Mudança como ferramenta avaliativa do desenho dos programas sociais: o caso das ações estruturantes para comunidades quilombolas. *Meta: Avaliação*, v. 9, n. 25, p. 110–140, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v9i25.1214>.

DURGANTE, H. B.; DELL'AGLIO, D. D. Critérios metodológicos para a avaliação de programas de intervenção em psicologia. *Avaliação Psicológica*, v. 17, n. 1, p. 155–162, 2018.

ELLIOT, L. G. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 19, n. 73, p. 941–964, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362011000500011>.

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 25, n. 58, p. 22–42, 2014.

MENDES, G. D. S. C. V.; SORDI, M. R. L. de. Metodologia de avaliação de implementação de programas e políticas públicas. *EccoS – Revista Científica*, n. 30, p. 93–111, 2013. DOI: <https://doi.org/10.5585/EccoS.n30.3697>.

PINHEIRO, M. M. S. *Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10343>. Acesso em: 24 abr. 2025.

SIMÃO, L. T. Z. et al. Avaliação do Programa inteliGENTES 2022. *Anais do XII Congresso da ABAVE*, 2023. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xiiabave/661529-avaliacao-do-programa-inteligentes-2022>. Acesso em: 24 abr. 2025.

VIEIRA, J. E. C. et al. Eu Posso te Ouvir: um estudo de caso de avaliação de implementação. *Anais do XII Congresso da ABAVE*, 2023. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xiiabave/661524-eu-posso-te-ouvir--um-estudo-de-caso-de-avaliacao-de-implementacao>. Acesso em: 24 abr. 2025.