

ESTUDO TÉCNICO

N.º 07/2015

**Mapa de Processos e Resultados como
Representação de Programas Sociais**

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Estudo Técnico

Nº 07/2015 – Mapa de Processos e Resultados como Representação de Programas Sociais

Responsável técnico

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação: Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *Mapa de Processos e Resultados, Modelo lógico, Programas Sociais.*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

APRESENTAÇÃO

Programas sociais são intervenções públicas desenhadas para mitigar uma problemática social ou para promover um objetivo societário comum. Para isso, a partir de uma “teoria de mudança social”, explícita ou não, estruturam-se em diversas atividades, envolvem-se milhares de pessoas em diferentes posições e instituições, consumindo recursos públicos para gerar produtos, serviços e outras “entregas” para a sociedade e os públicos-alvo almejados. Este estudo técnico apresenta uma das técnicas de representação de programas sociais: a construção de Mapa de Processos e Resultados. Este é um modelo de representação útil para especificação de pesquisas de avaliação e indicadores de monitoramento.

1. Introdução

Programa público constitui-se em um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, formulado para atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas do Estado ou do governo vigente. Um programa social é, neste sentido, um conjunto articulado de atividades direcionadas para produzir um serviço de interesse comum, solucionar ou mitigar um problema vivenciado pela sociedade, no seu todo ou por grupos específicos (ROSSI et al., 2004).

Para tanto, o programa precisa explicitar de forma clara seus objetivos e o modelo de intervenção idealizado para orientar a produção dos serviços ou abordar a solução do problema social. Promover alimentação saudável ou combater à fome são objetivos que orientam a formulação de ações diferentes, para públicos também distintos. Prover vagas na educação infantil, reduzir o analfabetismo e promover a melhoria da qualidade do ensino são todos compromissos de políticas educacionais, contemplados, contudo, em programas diferentes. Um programa não deve ser tão complexo que se confunda com uma política; nem tão simples que se caracterize com um projeto. Formular um programa social é um misto de arte e técnica; arte no sentido da apreensão e recorte da questão social a tratar, sempre sujeita às percepções e significados de quem a elege como temática a ser tratada na agenda de prioridades políticas; técnica no sentido do que envolve em termos de esforços teóricos e metodológicos para se configurar como um conjunto sistêmico de atividades voltados a atender a objetivos específicos.

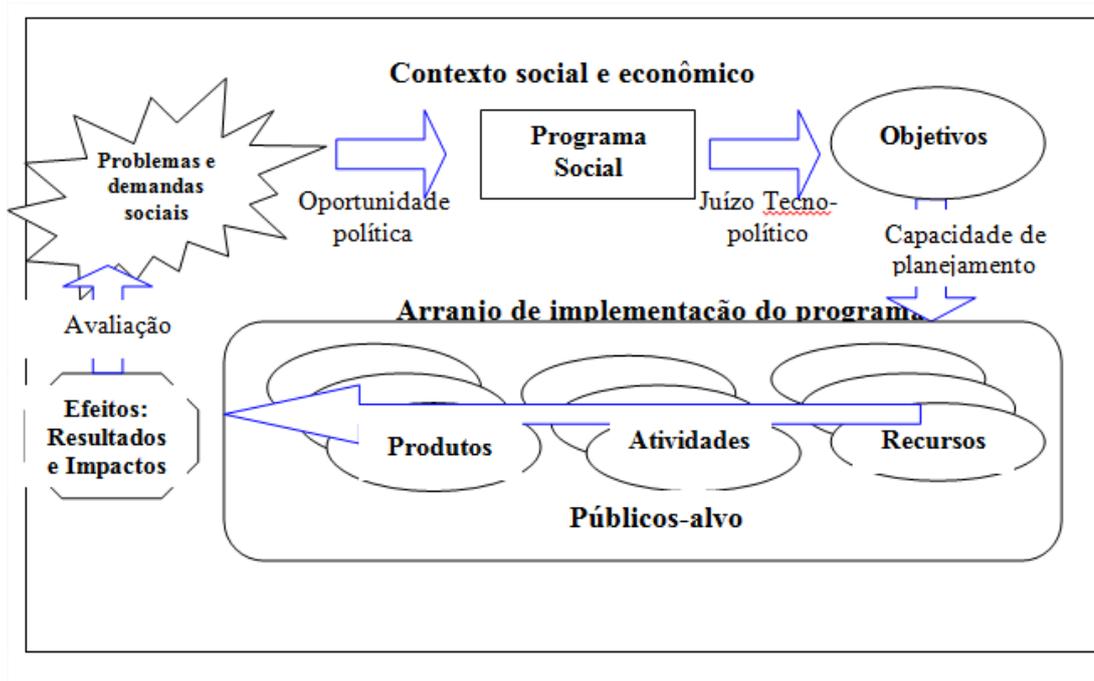
A explicitação clara de objetivos é um requisito básico para desenho de um programa. Parece óbvio, mas nem sempre é isso que acontece na prática da formulação de programas sociais. Problemáticas sociais são complexas requerendo abordagens multidisciplinares para sua compreensão. O mau desempenho escolar de um adolescente se deve às condições de oferta de ensino na sua escola, ao tempo que ele deve se dedicar a outras atividades pela situação material da família ou às eventuais deficiências de alimentação e incentivo em momentos anteriores de sua vida? A fragilidade do vínculo laboral de um trabalhador se deve à sua baixa escolaridade, falta de oportunidades criadas no mercado de trabalho ou fraca efetividade da regulamentação trabalhista? A forma como se entende e se concebe cada problemática social determina os objetivos e desenho do programa. Além disso, como bem coloca Arretche (1996), os programas passam por mudanças significativas em seus objetivos em seu período de implantação e ao longo de sua operação cotidiana. Programas não são processos estáticos, mas dinâmicos, e sua capacidade de se adaptar ao contexto é aspecto desejável para aderência à realidade social, ao contrário do que pressupõe um certo tecnocratismo ingênuo ainda presente em parcelas da Administração Pública e de centros de pesquisa.

Felizmente, a pesquisa nas Ciências Sociais Aplicadas tem oferecido respostas cada vez mais aprofundadas sobre entendimento das problemáticas sociais assim como, também, as disciplinas de Desenho de Projetos tem desenvolvido ferramentas e dinâmicas de grupo bastante efetivas para mapeamento dos seus determinantes, e com isso, passar para o desenho de um programa, com especificação de atividades a serem desenvolvidas equacionamento das questões sociais almejadas. Estas metodologias de desenho de programas permitem especificar os componentes essenciais de um programa social: os objetivos finalísticos da intervenção, os públicos a serem atendidos, os recursos orçamentários, humanos e institucionais necessários, as atividades a serem realizadas para cumprimento dos objetivos e, finalmente, os produtos e serviços produzidos no âmbito das mesmas, que geram os efeitos “mitigadores” sobre a problemática ou satisfazem a demanda social que deu origem ao programa (Brasil 2014a).

Como ilustrado no Diagrama 1, em dado contexto social e econômico, criam-se situações e janelas de oportunidades para que problemas e demandas sociais sejam “tratados” em programas públicos. Como se verá mais à frente, no ciclo de formulação e avaliação de políticas e programas, não bastam boas intenções e ideias para que uma demanda social se transforme em um programa governamental. Momento e oportunidade política contam muito

na proposição de novos programas. Mediante juízos tecno-políticos de como “equacionar” a problemática social e capacidade de planejamento da equipe encarregada, o programa é desenhado, com seus objetivos e públicos-alvo definidos, assim como as atividades e ações necessárias para sua concretização. Viabilizar a operação concreta das atividades do programa envolve grande esforço de “arquitetura institucional” para desenho do arranjo de implementação do programa e da divisão de trabalho entre os agentes envolvidos. Também requer esforços de “engenharia de projetos” para especificação de recursos e insumos necessários para a geração dos produtos, serviços, benefícios ou bens para usuários e beneficiários dos programas. Os efeitos dessas “entregas” planejadas nos programas devem ser avaliadas para que, de fato, o programa possa produzir resultados mais específicos e a curto prazo para os públicos atendidos, e ao longo do tempo, impactos mais gerais para os mesmos e para sociedade, contribuindo para mitigar a problemática social originária.

Diagrama 1: Programa social, seus objetivos e componentes



A eficácia com que o programa consegue atender a demanda social ou equacionar a questão social colocada depende da competência técnica do seu desenho original, da especificação clara de seus objetivos, da capacidade de identificação dos públicos-alvo, da coordenação dos vários tipos de recursos, da execução das atividades e da entrega dos produtos. Em um país continental como o Brasil, com as desigualdades sociais existentes entre regiões, capacidades diferenciadas de gestão, as disputas políticas e dificuldades de articulação federativa e

intersetorial é mesmo surpreendente que as políticas sociais – algumas bem recentes – consigam provocar mudanças na realidade social, vale comentar.

Os efeitos dos programas são tanto maiores quanto mais consistentes e coerentes forem os desenhos de intervenção e os quadros de referência conceitual em que se baseiam implícita ou explicitamente, para os públicos-alvo almejados. O desenho do programa, criado a partir da interpretação do diagnóstico da problemática social em questão, expressa a intenção de buscar uma solução para mesma, para um determinado segmento populacional. Esse segmento pode ser mais amplo ou mais restrito, no qual a problemática em questão está mais potencializada, ou onde ela se revela “mais manejável” ou “equacionável”, decisões que impactam naturalmente no tipo de intervenção planejada. A clareza acerca do público-alvo a atender deve moldar o programa, seus objetivos e atividades, ajustando seu desenho às necessidades e particularidades identificadas de seus potenciais usuários ou beneficiários.

O desenho do programa expressa o encadeamento lógico processual- e possivelmente causal- entre os recursos, atividades e os efeitos produzidos. Para assegurar consistência lógica deve estar apoiado em um quadro de referência conceitual inspirador da solução engendrada para atender a demanda ou mitigar o problema social em questão.

Suponha que uma problemática social como a desnutrição de crianças tenha sido alçada à agenda de prioridades das políticas sociais. Ela pode ser enfrentada por meio de um programa de distribuição de leite e outros produtos para mães de crianças até 05 anos, valendo-se de postos de saúde e outros equipamentos públicos (ou mesmo não governamentais). A desnutrição das crianças pode ser mitigada também por programas de transferência de renda a essas famílias ou ainda pela oferta localizada de serviços de creche e educação infantil, em turnos de 4 a 8 horas. Cada solução programática está dirigida para um público-alvo diferente e está assentada em uma lógica de intervenção própria, com custos e arranjos operacionais específicos. No primeiro programa, dirigido a crianças de até 5 anos, usuários dos serviços de atendimento à saúde materno-infantil, a desnutrição infantil seria combatida diretamente pelo provimento de suprimentos calóricos e nutrientes do leite e outros alimentos. É preciso garantir a realização de atividades, com regularidade e de forma articulada sequencialmente, de compra dos produtos, distribuição aos postos de saúde, armazenamento e entrega dos alimentos mediante um provável sistema de acompanhamento de registros de saúde das crianças atendidas.

No segundo programa, que pode ter um grau maior de seletividade de crianças atendidas, a falta de recursos da família é equacionada parcialmente para que ela possa adquirir os produtos no mercado. O desenho desse programa requer atividades de cadastramento de famílias de baixa renda, rotinas de seleção de beneficiários, criação de uma rede de pagamento de benefícios, entre os principais mecanismos, contínuos e sequenciados. Por fim, a última intervenção, com alcance entre crianças com acesso à creche e escolas pré-selecionadas, a subnutrição é mitigada pela oferta de alimentação escolar. Nesse caso, atividades regulares, também interdependentes, envolvem a compra de alimentos, transporte, preparação, distribuição para as crianças. Três modelos de intervenção para desnutrição infantil, atendendo públicos diferentes (por seletividade dos serviços ou critérios de elegibilidade), com distintas atividades e agentes operadores, inspirados em paradigmas disciplinares diferentes, da Saúde Pública, Economia do Bem Estar e Educação.

Além de assentar-se em relações de causalidade ou dependência entre atividades e produtos, um bom modelo de intervenção de programas públicos precisa explicitar as condições contextuais necessárias para que as atividades se processem. Em qualquer das propostas de programas acima se supõem que, definido o público-alvo, haverá recursos financeiros regulares e suficientes para compra dos alimentos, para transferir recursos para famílias ou para construir as creches. Também está implícito que o pessoal técnico e as organizações envolvidas nas atividades – secretaria de finanças, empresas distribuidoras de alimentos, postos de saúde, bancos, secretarias de assistência social, secretarias de educação, creches – tem conhecimento de suas responsabilidades e competência técnica e operacional para desempenhá-las. Se é preciso desenvolvê-las, há que se prever atividades dentro do programa para garanti-las, para o quê novamente se aplicam outros supostos: que haja recursos para capacitação e alinhamento institucional, que haja organizações capazes de oferecer tais atividades formativas etc.

2. Mapa de Processos e Resultados como representação de um programa social

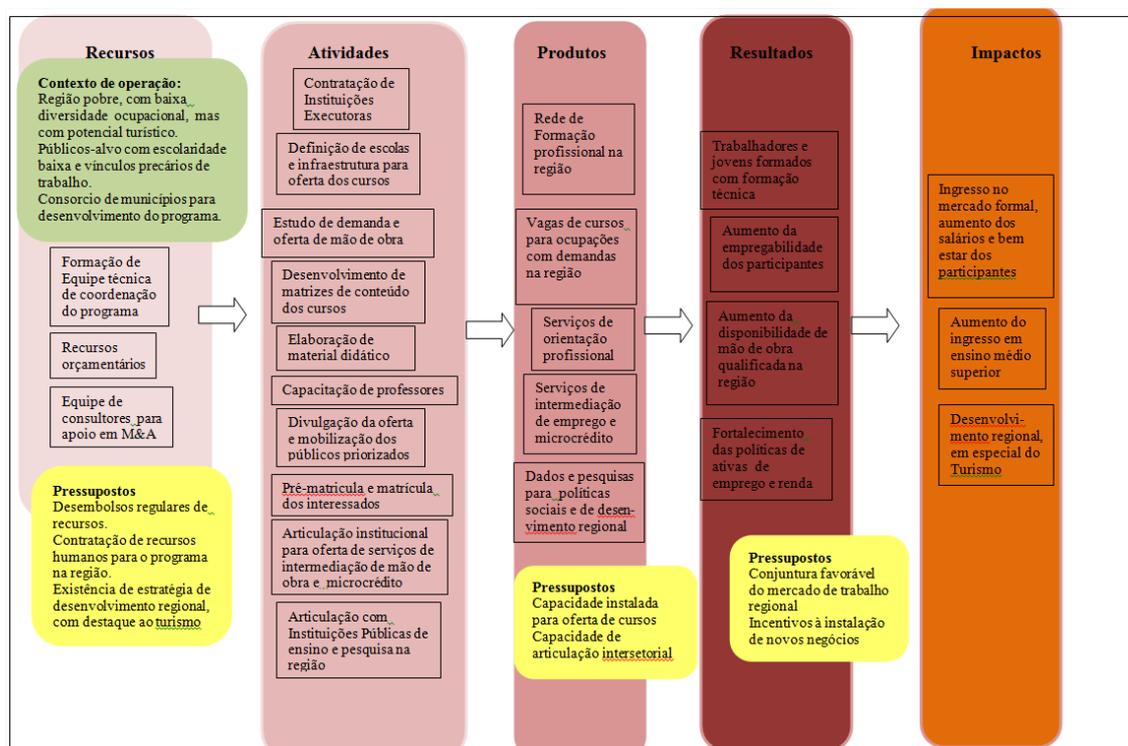
Programas eficazes, eficientes e efetivos se assentam em modelos viáveis de intervenção, em que as condições básicas para seu funcionamento estejam asseguradas, em que há coerência lógica entre atividades, em que elas se alinhem na produção de produtos e serviços que, de fato, atendam a demanda social ou mitiguem a problemática social originária. A lógica de intervenção que explicita a “engenharia social” do programa, segundo o contexto e condições

básicas para seu funcionamento, configura o que na literatura técnica de Desenho de Projetos Sociais se chama de “Teoria do programa” (*Programa theory*) e, mais recentemente, na comunidade de especialistas de Avaliação, de “Teoria da Mudança” (*Theory of Change – ToC.*) (IMAS e RIST 2009, TAPLIN e CLARK 2012).

A “ToC” não é propriamente um substrato teórico que baseia o programa, assim como a “teoria do programa” também não é. Os dois conceitos remetem, na realidade, a narrativas pragmáticas da lógica de intervenção do programa, construída a partir de revisão de literatura acadêmica acerca de determinantes da problemática que o programa mitiga e da experiência pragmática de práticas anteriores na temática. Naturalmente, há sempre um modelo teórico de curto ou médio alcance por detrás da intervenção de um programa, que relaciona o problema motivador do mesmo aos seus determinantes sociais e econômicos. Esse modelo inspira o desenho do programa, as escolhas e especificação de atividades que serão desenvolvidas para mitigar o problema ou alcançar os objetivos do programa, mas é a avaliação pragmática de governabilidade e experiência prática na gestão de programas que acaba definindo a lógica final de intervenção do programa. Teoria-da-Mudança ou Teoria-do-programa são, pois, relatos articulados que vinculam a realização de atividades à consecução de objetivos programáticos desejados, sob determinadas condições e supostos.

Para os propósitos deste texto, se emprega o termo “Mapa de Processos e Resultados” (MaPR) para nomear essa narrativa sintética do funcionamento do programa, do seu contexto de operação, de como seus diversos componentes- insumos, processos e produtos- se alinham para produzir os resultados e impacto social almejado, e das condições para que isso se concretize (Diagrama 2). É uma denominação mais parcimoniosa do que “Mapa de Insumos, Processos, Produtos, Resultados e Impactos” (MIPPRI), mas suficientemente clara para remeter à ideia de representar um programa a partir de seus componentes internos e efeitos esperados.

Diagrama 2: Exemplo de um Mapa de Processos e Resultados de um Programa de Qualificação profissional



No MaPR, contexto, pressupostos, macroprocessos e as relações de dependência, antecedência ou casualidade de atividades e resultados são representados de forma esquemática em um diagrama, ilustrando a lógica operacional do programa (Diagrama 2). Dito de outra forma, o MaPR ilustra a cadeia relacional de como, em dado *Contexto*, os insumos aportados viabilizam a realização de atividades nos programas que, por sua vez, geram “entregas” na forma de produtos, serviços e benefícios que, sob certas *Condições*, produzirão resultados concretos para os públicos-alvo do programa e impactos mais gerais para sociedade. O *Contexto* constitui a realidade concreta em que se estrutura o programa, fatores determinantes do ambiente em que a problemática social em questão se manifesta, que devem ser considerados como fatores críticos no desenho da intervenção. As *Condições* ou *Pressupostos* são fatores intervenientes, que podem favorecer ou prejudicar o andamento das atividades do programa, que podem ser ou não passíveis de controle ou influência do gestor do programa ou da Administração Pública. Se determinadas *Condições* de operação são muito difíceis de se assegurar, então talvez deveriam ser consideradas, de partida, como fatores determinantes do *Contexto*, condicionando o desenho do programa.

Diagrama 3: Modelo “espiral” de etapas para construção de Mapa de Processos e Resultados de um Programa



A construção do MaPR de um programa vale-se das diversas técnicas de desenho de projetos como árvores de problemas e soluções e outros instrumentos de construção do modelo lógico de um programa. Imas & Rist (2009) sugerem o emprego da técnica de desenho de projetos proposta no manual da Fundação Kellogg, representado esquematicamente no Diagrama 3. Trata-se de uma metodologia de explicitação dos componentes do MaPR por etapas, do centro às bordas, como “em espiral”. No centro do diagrama (etapa 1), explicita-se o problema social em questão, para em seguida (etapa 2), apontar as demandas que serão mais especificamente tratadas por um programa, cujos resultados devem ser enunciados mais claramente (etapa 3). Definidos os objetivos do programa, mapeia-se o contexto de sua operação (etapa 4), registrando fatores que condicionam, potencializam ou dificultam suas atividades (etapa 5) e as condições para que essas se desenvolvam (etapa 6). O Modelo “espiral” é um recurso interessante para oferecer uma primeira representação do programa, mas não deixa explícita a cadeia lógica de atividades necessárias para que insumos transformem-se em resultados e impactos, principal característica de um MaPR.

Considerações finais

O Mapa de Processos e Resultados é um arquétipo instrumental que explicita os processos críticos de um programa, seus marcos e entregas no tempo, as conexões de suas atividades, as

relações de antecedências e dependências entre as mesmas, o contexto e os pressupostos de operação do programa, e que subentende que os resultados e impactos do programa advém da iteração de componentes e das condições particulares em que o programa “vive”, opera, transforma-se. Com tal conceituação não deve ser entendido como um diagrama que explicita as hipóteses de relações causais específicas de dimensões ou variáveis em um projeto de pesquisa acadêmico aplicado de avaliação de programas ou em desenhos de pesquisa de avaliação *quasi-experimental*. Ao contrário desses últimos, orientados na busca de atribuição de relações de causalidade entre componentes específicos do programa sobre variáveis potencialmente impactadas por um programa, o MaPR se presta a uma leitura mais compreensiva de como funcionam, de fato, programas sociais complexos, operados com interveniência de muitos agentes, sob contextos e condições tão diversas pelo país. O MaPR oferece uma narrativa de associação/causalidade mais compreensiva e realista das atividades do programa para a mitigação do problema social originário, ao orientar a interpretação dos resultados como consequência não de um fator ou atividade específica, mas do “pacote conjugado” de atividades + condições de operação + contexto do programa.

Há certamente semelhanças conceituais e instrumentais entre o MaPR e outras ferramentas usadas nas técnicas de Desenho de Projetos ou Planejamento Estratégico como Modelo Lógico, Arvore de Soluções, Diagrama de Descritores, Mapa Estratégicos, Mapa de Produtos. O MaPR não é um instrumento de coordenação e controle de atividade projetos, pois não tem o detalhamento que modelos lógicos preconizam; não é ferramenta para diagnósticos de problemáticas sociais para fins de desenho de um programa, pois já explicita um modelo de intervenção; não é recurso específico para comunicação e alinhamento estratégico para projetos multi-departamentais como se prestam os mapas estratégicos; nem é tampouco um documento de apresentação analógica para fins de auditoria de desempenho operacional como Mapa de Produtos. Na realidade, é um pouco de tudo isso, ao oferecer a uma narrativa articulada do funcionamento de um programa e da conexão de seus componentes na busca dos resultados e impactos do mesmo, baseado em um “paradigma eclético” de entendimento dos problemas sociais ou em um modelo mais pragmático e possivelmente já experimentado de intervenção sobre a realidade.

A diferença do MaPR em relação a esses outros instrumentos é que ele é um recurso metodológico para descrever o programa social em questão, para fins de especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de monitoramento de programas complexos, como se verá

nos próximos capítulos. Ao explicitar quais são os processos-chave de um programa, quais são as atividades críticas na sua operação cotidiana, o MaPR aponta quais são os processos e componentes que se devem ter indicadores para compor o painel de monitoramento do programa. Ao apresentar esquematicamente o programa e seus componentes – processos, produtos, resultados- o MaPR evidencia os possíveis “objeto de estudo” de pesquisas de avaliação. Com um recurso dessa natureza, aumentam-se as chances de se elaborar pesquisas de avaliação e sistemas de monitoramento que possam trazer insumos relevantes e instrumentais para inovação na gestão de programas e aprendizagem organizacional na Administração Pública.

Bibliografia

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Guia metodológico para construção de indicadores para o PPA**. Brasília, 2009.

IMAS,L.G.M; RIST,R.C. **The road to results: designing and conducting effective**

ROSSI, P. H. et al. **Evaluation: a systematic approach**. Thousand Oaks: Sage, 2004.

TAPLIN,D.H; CLARK,H. **Theory of change basics**. New York: ActKnowledge, 2012.