

## Artigo Científico

# MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS ENQUANTO INSTRUMENTO PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA DE 2019 A 2024

**Bianca Beatriz Davanzo<sup>1</sup>**  
**Thiago Rodrigues Silame<sup>1</sup>**  
**Vinicius de Souza Moreira<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) / Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG, Varginha – MG/Brasil

## Resumo

O Mapa de Processos e Resultados (MaPR) ganhou espaço nos estudos científicos, apresentando-se como uma ferramenta metodológica promissora para estudos de avaliação de políticas e programas públicos. O objetivo deste trabalho foi apresentar a produção científica que utiliza o MaPR como instrumento avaliativo, publicada entre os anos de 2019 a 2024. Foi realizada uma revisão sistemática de literatura, executada em três etapas: busca de textos no Google Acadêmico; seleção e organização da base dados em uma planilha do Excel; e categorização considerando: informações gerais, características da avaliação e aspectos metodológicos. Ao final, 16 textos foram analisados. Constatou-se que há um interesse crescente dos pesquisadores pela utilização do MaPR. Por outro lado, teses e dissertações sobre o tema parecem não ser convertidas em artigos publicados em periódicos, sugerindo problemas na divulgação do conhecimento científico. Ao se observar pontos predominantes nos estudos, percebeu-se a existência de lacunas de pesquisa em avaliações *ex ante*, prospectivas, e dedicadas à etapa de agenda do *policy cycle*. No geral, a versatilidade do MaPR foi evidenciada – um instrumento avaliativo que pode ser utilizado para análises dos mais diversos programas; aplicável à diferentes objetivos e à todas as fases do *policy cycle*, e combinado à várias outras metodologias.

**Palavras-chave:** Revisão sistemática. Políticas públicas. Avaliação e monitoramento. Mapa de Processos e Resultados. MaPR.

## Process and Results Map as a tool for public policy evaluation: systematic literature review from 2019 to 2024

The Process and Results Map (MaPR) has gained traction in scientific studies, emerging as a promising methodological tool for the evaluation of public policies and programs. This study aimed to present the scientific production utilizing the PRM as an evaluative instrument, published between the years 2019 and 2024. A systematic literature review was conducted in three stages: searching for texts on Google Scholar; organizing the database in an Excel spreadsheet; and categorizing based on general information, evaluation characteristics, and methodological aspects. In total, 16 texts were analyzed. It was found that there is a growing interest among researchers in using the PRM. However, theses and dissertations on the topic do not seem to be converted into published articles in journals, suggesting issues in the dissemination of scientific knowledge. Predominant points in the studies revealed research gaps in ex-ante, prospective evaluations, and those dedicated to the agenda-setting stage of the policy cycle. Overall, the versatility of the PRM was highlighted – it is an evaluative tool that can be used for analyses of various programs, applicable to different objectives and all stages of the policy cycle, and can be combined with various other methodologies.

**Keywords:** Systematic review. Public policies. Evaluation. Process and Results Map. MaPR.

## Mapa de Procesos y Resultados como instrumento para la evaluación de políticas públicas: revisión sistemática de la literatura de 2019 a 2024

El Mapa de Procesos y Resultados (MaPR) ha ganado espacio en los estudios científicos, presentándose como una herramienta metodológica prometedora para estudios de evaluación de políticas y programas públicos. El objetivo de este trabajo fue presentar la producción científica que utiliza el MaPR como instrumento de evaluación, publicada

entre los años 2019 y 2024. Se realizó una revisión sistemática de la literatura, ejecutada en tres etapas: búsqueda de textos en Google Académico; selección y organización de la base de datos en una hoja de cálculo de Excel; y categorización considerando: información general, características de la evaluación y aspectos metodológicos. Al final, se analizaron 16 textos. Se constató un creciente interés de los investigadores por la utilización del MaPR. Por otro lado, las tesis y disertaciones sobre el tema parecen no convertirse en artículos publicados en revistas científicas, lo que sugiere problemas en la difusión del conocimiento científico. Al observar los puntos predominantes en los estudios, se percibió la existencia de lagunas de investigación en evaluaciones ex ante, prospectivas y dedicadas a la etapa de agenda del ciclo de políticas públicas. En general, se evidenció la versatilidad del MaPR: un instrumento de evaluación que puede ser utilizado para el análisis de los más diversos programas; aplicable a diferentes objetivos y a todas las fases del ciclo de políticas públicas; y combinable con diversas otras metodologías.

**Palabras clave:** Revisión sistemática. Políticas públicas. Evaluación y monitoreo. Mapa de Procesos y Resultados. MaPR.

**DOI:** <https://doi.org/10.5281/zenodo.15802644>

**ISSN:** 2359-6252

**Editor-chefe:** Vinicius de Souza Moreira

**Editora-adjunta:** Letícia Lima Milani Rodrigues

Artigo submetido em 29 de outubro de 2024 e aceito para publicação em 03 de julho de 2025



## 1 INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas é fundamental para orientar a atuação estatal (qualidade da gestão), melhorar a eficiência do gasto público (alocação de recursos), viabilizar o controle social sobre a ação governamental (transparência) e possibilitar a responsabilização por decisões (*accountability*) (Costa; Castanhar, 2003; Ramos; Schabbach, 2012; Jannuzzi, 2016b). Além de revelar resultados diretos e indiretos das políticas públicas e de apurar seu sucesso ou insucesso, a avaliação propicia um processo de aprendizado político (*policy learning*), o qual está associado às consequências intencionais, progressivas e cognitivas da dinâmica educacional que ela estimula nos atores envolvidos (Howllet; Ramesh; Perl, 2013).

Dada sua relevância, autores têm se empenhado em apresentar metodologias para avaliação das políticas públicas, dentre as quais destacamos a Teoria do Programa (*Program Theory*), bastante utilizada em estudos avaliativos (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023; Freitas; Silveira, 2015; Martins; Silveira; Martins, 2021). Ela parte da premissa de que toda política pública possui uma lógica interna, que conecta recursos e ações aos resultados almejados (Jannuzzi, 2016b; Cassiolato; Guerese, 2010). A partir desta Teoria surgiram instrumentos para representar o funcionamento das políticas de forma esquemática, com o objetivo de facilitar a identificação de eventuais problemas e intervenções. Um dos recursos mais clássicos e difundidos é o Modelo Lógico, uma forma sistemática e visual que apresenta o funcionamento das *polícies* considerando relações entre recursos, atividades planejadas, mudanças ou resultados esperados, e agentes envolvidos em cada uma das etapas (Cassiolato; Guerese, 2010; Bezerra; Cazarin; Alves, 2010; Costa; Magalhães; Cardoso, 2023; Pereira, 2021).

Além do tradicional Modelo Lógico, o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) proposto por Jannuzzi (2016b) têm ganhado espaço na literatura, passando a ser também utilizado como instrumento para a avaliação. Assim como o Modelo Lógico, o MaPR esquematiza o funcionamento de políticas e programas públicos a partir de relações causais. No entanto, enquanto o primeiro foca em relações lineares e diretas de causa e efeito, o segundo o faz de forma multifacetada, isto é, incorporando múltiplos fatores simultâneos - como contexto e condições de operação, pretendendo adequar-se melhor à complexidade da *práxis* das operações das políticas públicas. No MaPR, os resultados observados não são simplesmente atribuídos a um fator ou atividade específica, mas sim a um conjunto intrincado de atividades, condições e contextos (Jannuzzi, 2016b).

O MaPR, portanto, apresenta-se como uma ferramenta promissora para estruturar e sistematizar a avaliação de políticas públicas, aspecto que motivou e justifica a relevância do presente trabalho. Além disso, apesar de existirem alguns estudos que compilaram informações a respeito de estudos avaliativos de políticas públicas no Brasil, como o de Ramos e Schabbach (2012) e de Crumpton et al. (2016), não há nenhum focado especificamente no MaPR. Nesse contexto, o presente trabalho se insere, apresentando uma revisão sistemática da literatura com o objetivo de responder à seguinte pergunta: como a literatura científica brasileira dos últimos cinco anos (2019-2024) tem estudado e aplicado o MaPR como instrumento para a avaliação de políticas e programas públicos?

Para respondê-la, buscamos por textos no Google Acadêmico e, após aplicação dos critérios de exclusão, obtivemos um *corpus* de 16 estudos. Tais documentos foram organizados em uma planilha do *Excel* e classificados considerando suas informações gerais, características da avaliação realizada e aspectos metodológicos.

Além desta introdução, o presente trabalho foi subdividido em mais quatro seções. Na próxima trazemos apontamentos teóricos sobre a avaliação de políticas públicas e a utilização do MaPR. Em seguida, detalhamos a metodologia utilizada, com a descrição das características e das etapas de operacionalização do estudo. Após, temos a revisão de literatura propriamente dita, na qual os textos selecionados são apresentados. E, por fim, tecemos considerações finais, destacando as principais conclusões e contribuições do estudo.

## 2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS (MaPR)

### 2.1 Políticas públicas e avaliação: definições, conceitos básicos e reflexões iniciais

Diante de sua complexidade, as políticas públicas são comumente estudadas por meio de modelos analíticos. Um dos mais utilizados é o modelo do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), inicialmente proposto por Laswell e aperfeiçoado ao longo do tempo por outros especialistas, que acrescentaram ou suprimiram suas etapas. Referido modelo esquematiza a “vida” de uma política pública em etapas sequenciais e interdependentes, as quais, por óbvio, não refletem a realidade concreta e a complexidade empírica que envolvem os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Todavia, serve como marco metodológico para investigações que pretendem dedicar-se a um estágio específico do processo ou às relações entre eles (Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Lima; D’Ascenzi, 2015).

Apesar de suas variações, o ciclo de políticas públicas, em suma, compreende cinco etapas: montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão; implementação da política; e avaliação (Howlett; Ramesh; Perl, 2013), conforme ilustrado na Figura 1.

Ao explicar o *policy cycle*, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 14-15) descrevem cada etapa da seguinte forma:

[...] a *montagem de agenda* se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a *formulação da política* diz respeito ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental; a *tomada de decisão* é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação; a *implementação da política* se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; e a *avaliação da política* se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político administrativas.

**Figura 1 - Representação do modelo analítico do ciclo de políticas públicas**



Fonte: elaboração própria a partir de Dye (2009).

A presente revisão sistemática se debruça, especificamente, sobre a etapa de avaliação. Simplificadamente, a avaliação é uma forma de mensurar o desempenho das *public policies*. Apesar

de existirem diversos conceitos sobre avaliação, nesta pesquisa, nos filiamos ao proposto por Jannuzzi (2016b, p. 46):

[...] avaliação refere-se ao esforço analítico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos objetivos (eficácia), nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e com a complexidade da intervenção (eficiência).

A etapa avaliativa tem especial relevância por orientar a tomada de decisões no sentido de continuar, reformular ou até mesmo extinguir uma política pública (Costa; Castanhar, 2003), auxiliando na aprendizagem organizacional e na melhora da qualidade da gestão estatal (Jannuzzi, 2016b). Além disso, pode direcionar a alocação apropriada de recursos, promover a transparência das ações, assessorar o controle social e contribuir para o exercício da *accountability* (Ramos; Schabbach, 2012). Howllet, Ramesh e Perl (2013, p. 201) ainda acrescentam a importância da avaliação para o *policy learning*, afirmando que

[...] talvez os maiores benefícios da avaliação de políticas não sejam os resultados diretos que ela venha a produzir em termos das apurações cabais de sucesso ou insucesso de certas política em si, mas, antes, a dinâmica educacional que ela pode estimular entre os *policy-makers* e entre os outros atores menos diretamente envolvidos nas questões políticas.

Destaca-se que apesar de estar representada no “final” do *policy cycle*, a avaliação é uma atividade permanente, que pode perpassar por todo o ciclo de uma política pública. Desse modo, quanto ao momento em que é realizada, pode ser classificada como avaliação *ex ante* ou *ex post*, conforme Quadro 1.

Quadro 1 - Classificação da avaliação quanto ao momento em que é realizada	
Classificação	Descrição
<i>Ex ante</i>	Avaliação realizada antes sequer do início da elaboração da política ou programa públicos, visando subsidiar o processo decisório de implementá-los ou não. São exemplos: a elaboração de mapeamento de necessidades dos beneficiários e a avaliação de custo-benefício considerando os recursos disponíveis e os objetivos propostos.
<i>Ex ante</i>	Avaliação realizada durante ou após o início da execução ou conclusão da política ou programa públicos, baseando-se nos resultados que eles apresentam. Serve, por exemplo, para comparar mudanças ocorridas no público-alvo antes e depois da implementação da política; ou para aferir seus resultados.

Fonte: Jannuzzi (2016) e Ramos e Schabbach (2012).

Além dessa classificação, existem outras formas de categorizar a avaliação. Quanto ao agente que a realiza, a avaliação pode ser externa, interna ou mista (Quadro 2). A avaliação interna, também chamada de avaliação administrativa por Howlett, Ramesh e Perl (2013), é realizada por atores governamentais. Já a avaliação externa é feita por entidades não governamentais, como pesquisadores, organizações do terceiro setor e até mesmo os beneficiários das políticas. Existe, ainda, a avaliação mista, que combina a atuação de agentes internos e externos (Jannuzzi, 2016; Ramos; Schabbach, 2012).

<b>Quadro 2 - Classificação da avaliação quanto agente que a realiza</b>	
<b>Classificação</b>	<b>Descrição</b>
Externa	Avaliação realizada por atores não governamentais ou societários (acadêmicos, institutos de pesquisa, organizações do terceiro setor, beneficiários, mídia).
Interna	Avaliação realizada por atores governamentais ou estatais (gestores públicos, políticos, burocratas).
Mista	Avaliação que combina as duas outras possibilidades, sendo realizada conjuntamente por agentes externos e internos.

Fonte: Jannuzzi (2016) e Ramos e Schabbach (2012).

As avaliações também podem ser classificadas de acordo com os seus objetivos, sendo denominadas como prospectivas, formativas ou somativas (Quadro 3).

<b>Quadro 3 - Classificação da avaliação quanto aos seus objetivos</b>	
<b>Classificação</b>	<b>Descrição</b>
Prospectiva	Avaliação cujo objetivo é analisar a viabilidade de sucesso da política ou do programa público, considerando as atividades e agentes presentes em seu desenho lógico.
Formativa	Avaliação direcionada aos processos da política ou programa, com vistas a identificar problemas em sua implementação e oferecer soluções.
Somativa	Avaliação voltada aos resultados e impactos, com o intuito de amparar decisões de continuidade ou não da política ou do programa público.

Fonte: Jannuzzi (2016), Ramos e Schabbach (2012) e Morra-Imas e Rist (2009).

Independentemente da classificação, a avaliação tem como função fundamental medir aspectos das políticas e dos programas, sendo essencial para a tomada de decisões sobre ajustes ou mudanças na gestão pública. Nesse sentido, torna-se necessário “definir medidas para a aferição do resultado obtido” ou “critérios de avaliação” (Costa; Castanhar, 2003, p. 973), dentre os quais, os mais comumente empregados estão constantes no Quadro 4.

<b>Quadro 4 - Critérios de avaliação</b>	
<b>Critério<sup>1</sup></b>	<b>Descrição</b>
Eficiência	Avaliação dos recursos necessários para se alcançar os objetivos estabelecidos no programa ou política, prezando pela economicidade.
Eficácia	Avaliação do alcance ou não dos objetivos pretendidos pelo programa ou política.
Efetividade	Avaliação dos impactos sociais mais abrangentes causados pela política ou programa, ultrapassando os objetivos presentes em seu desenho.

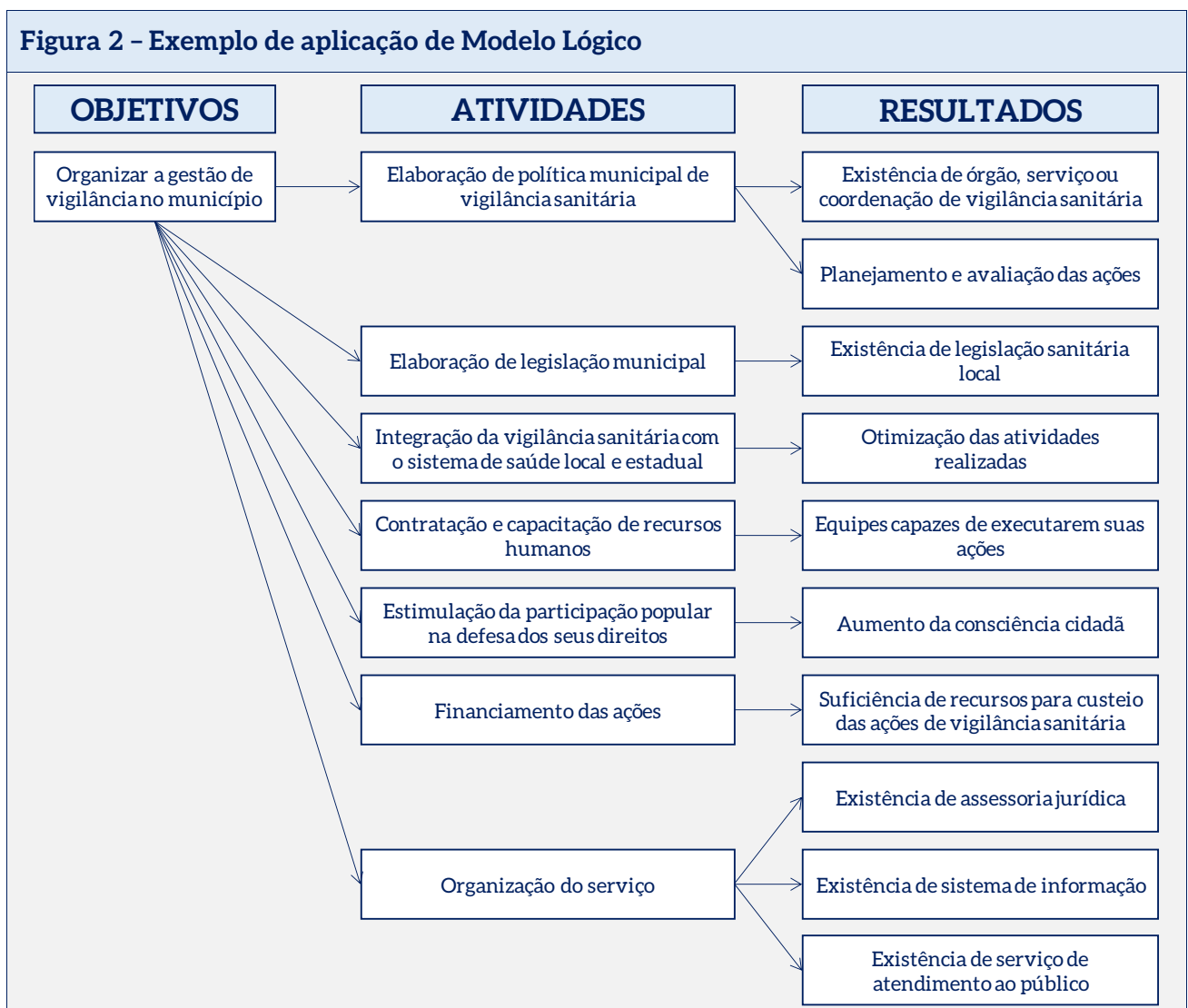
Fonte: Jannuzzi (2016), Ramos e Schabbach (2012) e Costa e Castanhar (2003). Nota: <sup>1</sup>Costa e Castanhar (2003) trazem, ainda, os critérios de sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário e equidade.

## 2.2 MaPR como instrumento para avaliação

Estudos acadêmicos dedicados à etapa de avaliação das políticas e programas públicos vem se multiplicando no Brasil (Ramos; Schabbach, 2012). O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) registra mais de 80 grupos de pesquisa dedicados à linha de “Avaliação de Políticas e Programas” (Brasil, 2023).

A ferramenta analítica mais convencionalmente utilizada nos estudos avaliativos é a Teoria do Programa (*Program Theory*), também chamada de Teoria da Mudança (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023; Freitas; Silveira, 2015; Freire; Fernandes; Lima, 2022; Martins; Silveira; Martins, 2021; Pereira, 2021). Na avaliação pela Teoria do Programa faz-se uma “narrativa pragmática da lógica de intervenção do programa”, vinculando a “realização de atividades à consecução de objetivos programáticos desejados, sob determinadas condições e supostos” (Jannuzzi, 2016b, p. 20). Ou seja, trata-se de uma análise entre meios e fins, verificando quais recursos, atividades, estratégias e insumos devem ser utilizados para alcançar os resultados previstos no desenho da política pública. Weiss (1997) afirma que, tal modelo, além dos meios e fins, é caracterizado pela presença de uma cadeia causal que interliga todos os elementos da política.

A Teoria do Programa é tradicionalmente associada ao instrumento analítico do Modelo Lógico, que representa visual e sistematicamente os elementos da política ou programa, considerando os recursos (*inputs*) financeiros ou humanos disponíveis; as atividades programadas; e os resultados que se espera alcançar (*outputs*), conforme Figura 2.



Fonte: Ferraro, Costa e Vieira-da-Silva (2009, p. 2203).

O uso do Modelo Lógico, exemplificado na Figura 2, permite identificar se o desenho e funcionamento estão alinhados aos objetivos que se pretende alcançar (Cassiolato; Guerresi, 2010; Bezerra; Cazarin; Alves, 2010; Costa; Magalhães; Cardoso, 2023; Pereira, 2021).

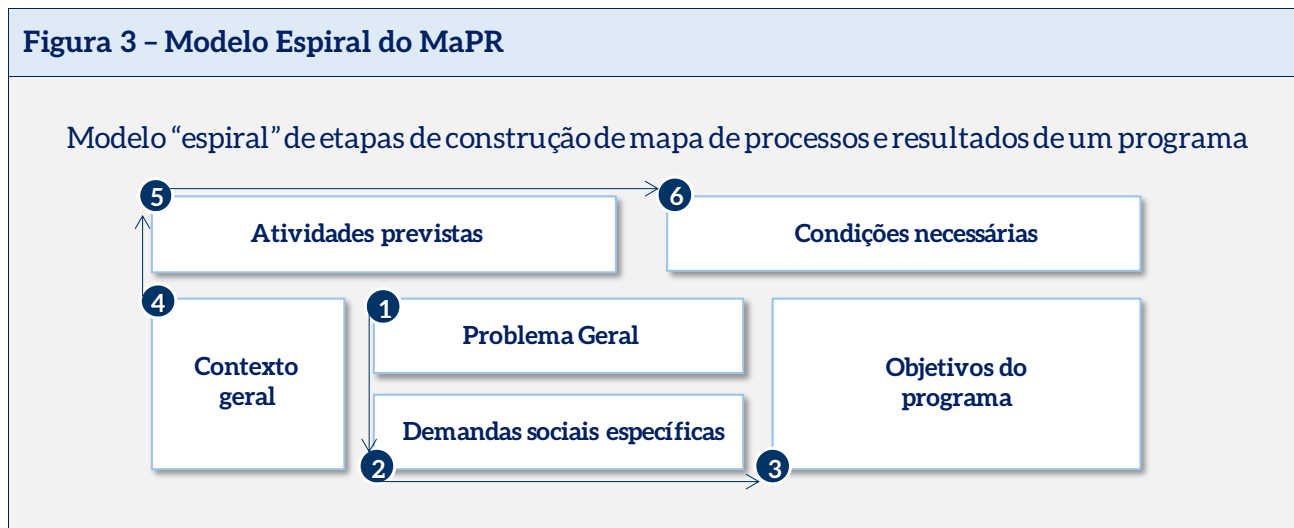
Derivado da Teoria do Programa e alternativo ao Modelo Lógico, o instrumento do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) proposto por Jannuzzi (2016b) tem ganhado espaço na literatura dedicada à avaliação. Trata-se de uma “estratégia de monitoramento e avaliação de programas, não de políticas” (Jannuzzi, 2016, p. 14); um recurso metodológico, no qual a narrativa sintética do funcionamento do programa é representada esquematicamente. Nas palavras do autor,

O MaPR 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 elas, o contexto e os pressupostos de operação do programa, e que subentende que os resultados e impactos do programa advêm da interação de componentes e das condições particulares em que o programa “vive”, opera, transforma-se (Jannuzzi, 2016b, p. 21).

A construção do MaPR, segundo Jannuzzi (2016b), pode se dar por meio de diversas técnicas de desenho, tais como a árvore de problemas e o espiral (Figura 3). Na primeira, o problema central do programa é identificado como tronco da árvore, suas causas são colocadas como raízes e suas consequências como a copa. Já no espiral os componentes do programa são divididos em etapas, mas não há demonstração explícita da cadeia lógica de atividades necessárias para que os insumos se convertam em resultados e impactos. Assim, este arquétipo pode servir como uma etapa preliminar à outra mais complexa. Ao ilustrar o “espiral”, Jannuzzi (2016b, p. 21) explica que:

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).

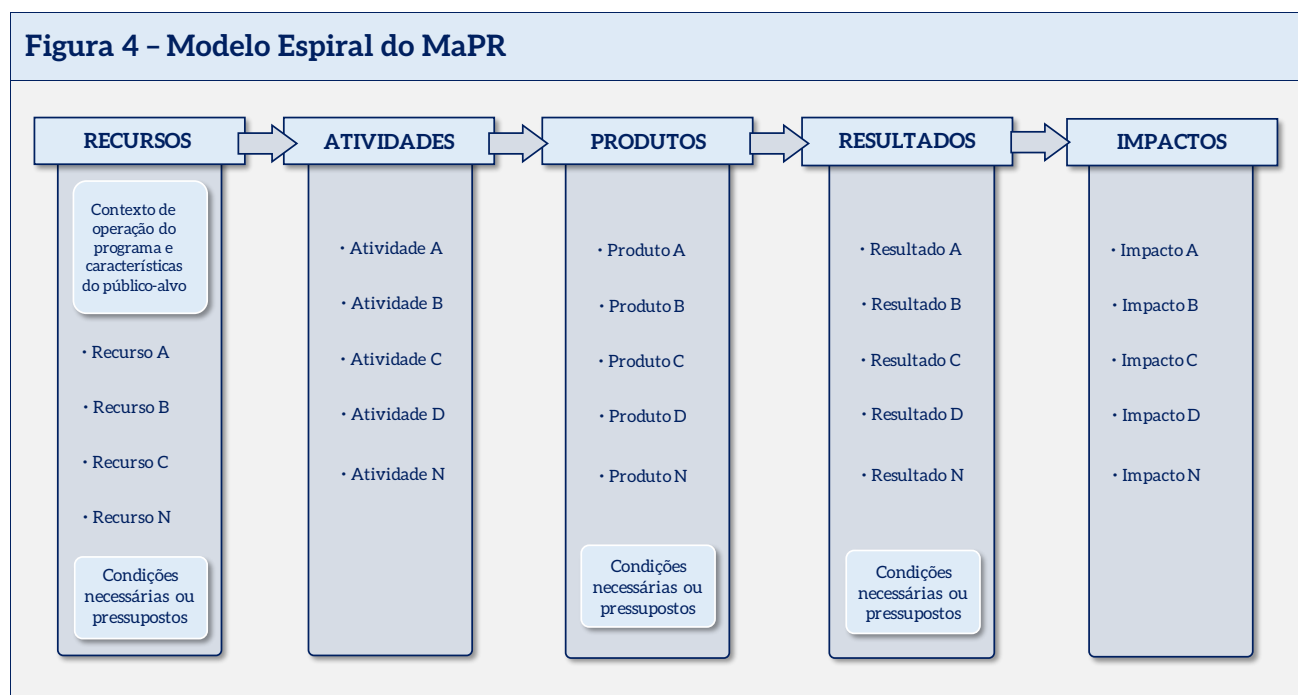
**Figura 3 – Modelo Espiral do MaPR**



Fonte: Jannuzzi (2016b, p. 23).

Quando se trata de um programa público já consolidado e bem documentado é possível construir um desenho mais complexo: o diagrama do MaPR (Figura 4). Nele, a cadeia relacional é disposta nas categorias: recursos, atividades, produtos, resultados e impactos do programa; pesando também o contexto, as condições e pressupostos existentes. O contexto diz respeito à realidade concreta em que o programa se estrutura; e as condições e pressupostos são considerados fatores

intervenientes que afetam de forma positiva ou negativa o andamento das atividades (Jannuzzi, 2016).



Fonte: Jannuzzi (2016b, p. 22).

O MaPR representa um avanço em relação a metodologias tradicionais por não se limitar à análise de relações causais lineares e diretas. No MaPR a causalidade continua sendo um elemento estruturante, mas é compreendida de forma ampla, ao incorporar múltiplos fatores simultâneos – como contexto e condições de operação –, apreendendo os programas públicos como intervenções complexas e adaptativas. Segundo Jannuzzi (2016b, p. 21), o MaPR orienta “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”. Assim, o Mapa pretende oferecer 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” (Jannuzzi, 2016b, p. 21).

A relevância da utilização do MaPR em estudos avaliativos reside no fato de que sua estruturação permite desenhar planos de avaliação que abarquem todas as etapas do *policy cycle*, perpassando pela agenda, desenho, implementação e avaliação propriamente dita. Permite, assim, a definição de indicadores para análises *ex ante* e *ex post* (Fundação João Pinheiro, 2022) e, conseqüentemente, oferece subsídios assertivos para corrigir problemas, identificar inovações e sucessos, e potencializar o aprendizado organizacional (Reis; Jannuzzi, 2021). É nesse contexto que o presente artigo se insere, apresentando uma revisão sistemática com o propósito de identificar como a literatura científica brasileira dos últimos cinco anos tem estudado e aplicado o MaPR como instrumento para a avaliação de políticas e programas públicos.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Características da pesquisa

Quanto a seus objetivos, o presente trabalho classifica-se como uma pesquisa descritiva, pois pretende levantar, reunir, analisar e descrever as características gerais, aspectos teóricos e metodológicos de estudos avaliativos de políticas públicas que utilizam o MaPR.

Quanto aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, “(...) um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema” (Marconi; Lakatos, 2003, p. 158). Para realizar a investigação pretendida, optamos por realizar uma revisão sistemática de literatura. Nesse caso, a escolha dos estudos selecionados para análise não se baseia em critérios subjetivos dos pesquisadores, mas sim em técnicas metodológicas específicas com o objetivo de produzir sínteses de literatura (Figueiredo Filho et al., 2014). De acordo com Castro (2001, s. p.), uma revisão sistemática é “planejada para responder uma pergunta específica e que utiliza métodos explícitos e sistemáticos para identificar, selecionar e avaliar criticamente os estudos, e para coletar e analisar os dados destes estudos incluídos na revisão”. A pergunta que nos orientou foi: como a literatura científica brasileira dos últimos cinco anos tem estudado e aplicado o Mapa de Processos e Resultados como instrumento para a avaliação de políticas públicas?

#### 3.2 Operacionalização da pesquisa

Para responder à pergunta norteadora, realizamos uma busca na biblioteca eletrônica do Google Acadêmico, no dia 11 de março de 2024. Os termos utilizados na busca foram “Mapa de Processos e Resultados” e “MaPR”. Nos parâmetros de busca, filtramos por resultados entre os anos de 2019 a 2024, somente no idioma português, excluindo-se citações e patentes.

Inicialmente, a busca retornou 24 resultados, todos disponíveis para acesso, os quais foram submetidos aos seguintes critérios de exclusão: (a) duplicidade do trabalho; (b) publicação sob o formato de livros, visando limitar a revisão a trabalhos apresentados em eventos, artigos publicados em periódicos, trabalhos de conclusão de curso e teses; (c) e estudos que não utilizavam propriamente a metodologia MaPR nas avaliações, mas apenas tangenciavam a temática ou citavam os termos pesquisados de maneira isolada. A trajetória das etapas de exclusão está representada na Figura 5. Ao final, obtivemos um *corpus* de 16 estudos que utilizaram o MaPR como instrumento para a avaliação de políticas e programas públicos.

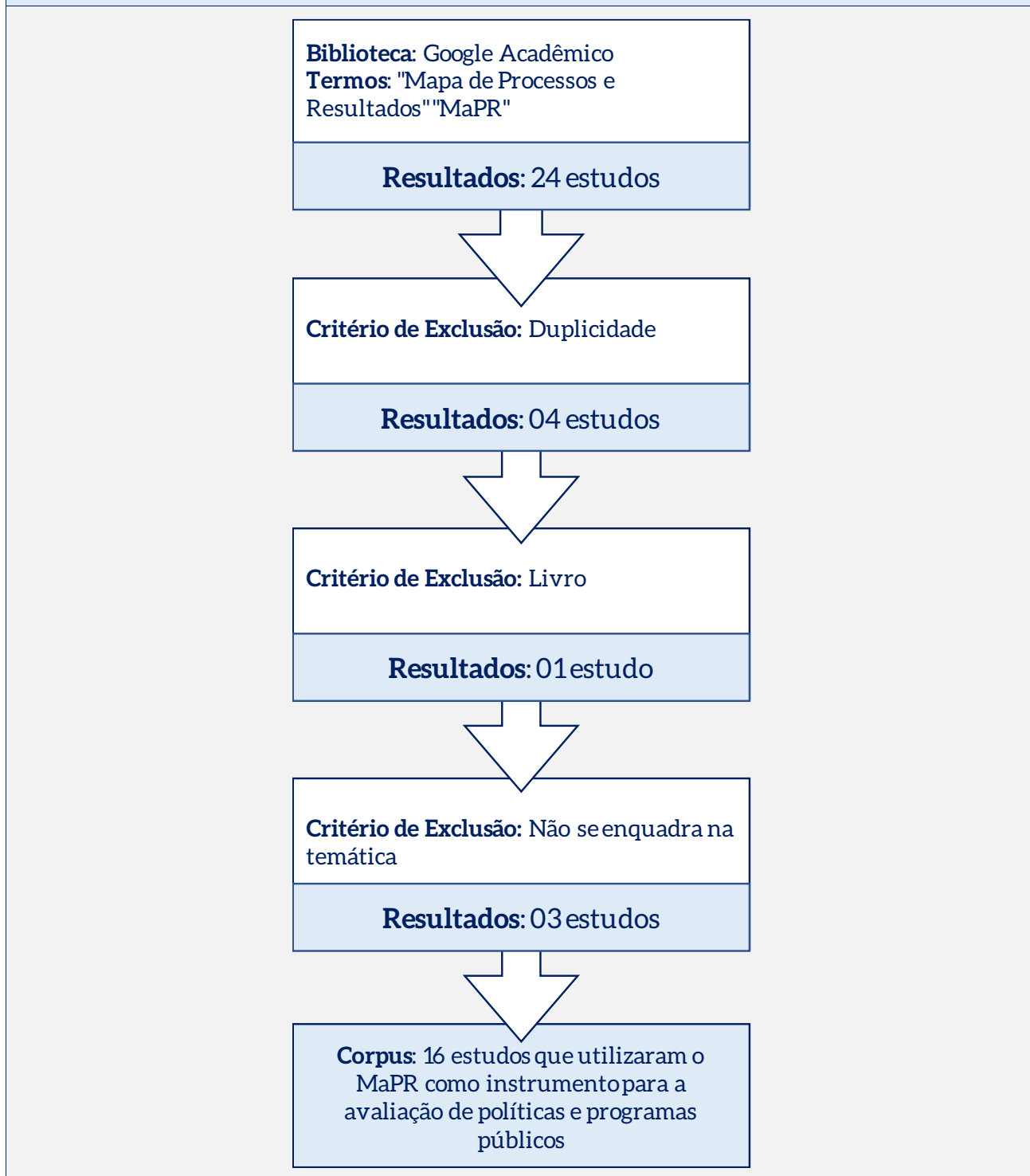
Posteriormente, os textos foram organizados em uma planilha do *Excel* e classificados em três categorias:

(1) Informações gerais da publicação, que os identifica considerando: ano de publicação; local de publicação; tipo de publicação; *qualis* do periódico de publicação, se for o caso.

(2) Características da avaliação, que detecta: título; autoria; setor da política pública avaliada; objetivo geral; e principais conclusões. Além disso, classifica a avaliação quanto: ao agente que a realizou (interna ou externa); ao momento em que foi realizada (*ex ante* ou *ex post*); e quanto ao objetivo da avaliação (prospectiva, formativa ou somativa). Também, identifica em qual etapa do *policy cycle* o texto é focado, sendo elas aqui compreendidas como: agenda, formulação, implementação e/ou avaliação. E, ainda, verifica quais foram as técnicas de desenho de MaPR utilizadas, considerando: espiral, árvore de problemas, e/ou diagrama;

(3) Aspectos metodológicos, que agrega informações sobre: abordagem metodológica utilizada (qualitativa, quantitativa ou mista); e técnica de pesquisa empregada, conforme Marconi e Lakatos (2013), classificando-as em: documental, bibliográfica, entrevista, observação, questionário e formulário.

**Figura 5 – Etapas de seleção de material da revisão sistemática**



Fonte: elaboração própria.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Todos os textos utilizados nesta revisão sistemática foram elencados e classificados conforme Quadro 6.

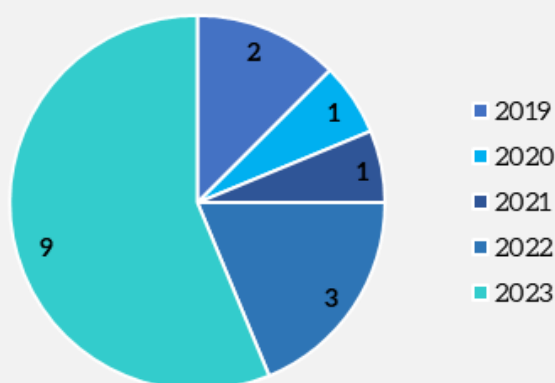
Quadro 6 - Corpus da revisão de literatura								
#	Autoria (Ano)	Tipo	Setor	Etapa do <i>policy cycle</i>	Técnica de MaPR	Classificação da Avaliação		
						Momento	Agente	Objetivo
1	Amelotti (2022)	Graduação	Meio Ambiente	Implementação	Diagrama	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
2	Brandão (2023)	Evento	Assistência Social	Avaliação Executiva	Diagrama e espiral	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
3	Costa (2019)	Graduação	Educação	Formulação	Diagrama e árvore de problemas	<i>Ex post</i>	Externa	Prospectiva
4	Costa (2023)	Mestrado	Assistência Social	Agenda	Diagrama	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
5	Dumont (2022)	Especialização	Esporte	Avaliação Executiva	Diagrama, espiral e árvore de problemas	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
6	Dutra (2019)	Doutorado	Educação	Implementação	Diagrama	<i>Ex post</i>	Externa	Somativa
7	Freire, Fernandes e Lima (2022)	Periódico	Educação	Avaliação	Diagrama e espiral	<i>Ex post</i>	Externa	Somativa
8	Gomes (2023)	Evento	Assistência Social	Formulação	Diagrama, árvore de problemas e árvore de objetivos	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
9	Gouvea (2023)	Mestrado	Habitação	Avaliação	Diagrama	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
10	Jaques (2023)	Especialização	Esporte	Avaliação	Diagrama e árvore de problemas	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
11	Nascimento (2023)	Especialização	Esporte	Implementação	Diagrama e árvore de problemas	<i>Ex post</i>	Externa	Somativa
12	Oliveira (2023)	Mestrado	Educação	Avaliação	Diagrama e espiral	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
13	Reis e Jannuzzi (2021)	Periódico	Educação	Avaliação	Diagrama e espiral	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
14	Riani, Oliveira, Bernardi e Assis (2023)	Periódico	Gestão	Avaliação	Diagrama	<i>Ex post</i>	Interna	Somativa
15	Rodrigues (2020)	Mestrado	Educação	Implementação	Diagrama	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa
16	Tenuta, Teixeira e Paes-Sousa (2023)	Periódico	Nutrição	Avaliação	Diagrama	<i>Ex post</i>	Externa	Formativa

Fonte: resultados da pesquisa.

#### 4.1 Informações gerais sobre as publicações

Em 2019, primeiro ano da série histórica analisada, apenas dois estudos foram publicados. Nos anos de 2020 e 2021, cada um contou com uma publicação. Em contrapartida, o ano de 2023 concentrou a maior parte da literatura analisada (9 estudos), seguida por 2022 (3 estudos), como se observa no Gráfico 1. Não observamos publicações do ano de 2024, fato que possivelmente se deve ao fato de a busca pelos textos revisados ter sido realizada no início do referido ano (mês de março). Os resultados evidenciam a atualidade das discussões da utilização do MaPR na avaliação de políticas públicas, bem como revela que, recentemente, pesquisadores têm se interessado cada vez mais pela temática.

**Gráfico 1 - Ano de publicação**



Fonte: resultados da pesquisa.

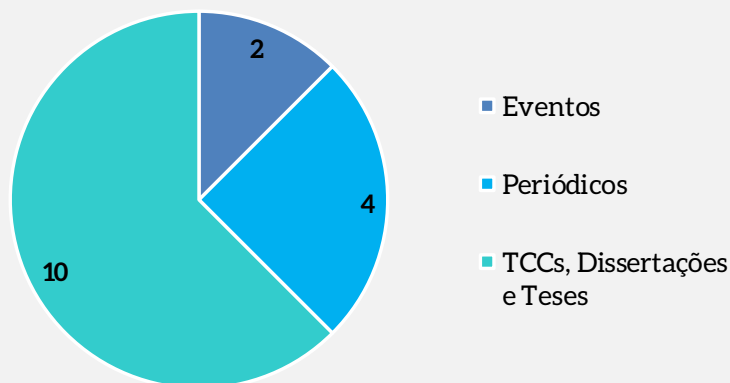
Quanto ao tipo de publicação, representado no Gráfico 2, notamos que 62,5% (10 estudos) dos trabalhos selecionados são oriundos de trabalhos de conclusão de curso (TCCs) em nível de graduação; dissertações e monografias de cursos de especialização e mestrado; e teses de doutorado. O dado aponta que o tema desperta especial interesse acadêmico, sendo objeto de estudos realizados com a profundidade exigida na graduação ou pós-graduação. Destes 10 estudos, 5 deles constam no Repositório Digital da Fundação João Pinheiro (FJP) (Amelotti, 2022; Costa, 2019; Dumont, 2022; Jaques, 2023; Nascimento, 2023), colocando a instituição em posição de destaque quando se trata de estudos de utilização do MaPR como instrumento para a avaliação de políticas públicas. A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) também se sobressaiu e foi o local de publicação com a segunda maior frequência, sendo responsável por 2 dos 10 estudos na categoria “TCCs, teses e dissertações” (Oliveira, 2023; Costa, 2023).

Apenas 25% (4 estudos) dos trabalhos foram publicados em periódicos (Freire; Fernandes; Lima, 2022; Reis; Jannuzzi, 2021; Riani, Oliveira, Bernandi; Assis, 2023; Tenuta; Teixeira; Paes-Sousa, 2023). A classificação *qualis* das revistas varia de A4 a C, apontando que a temática, mesmo timidamente, tem ocupado o seu espaço no campo de divulgação científica, alcançando diferentes públicos. A menor incidência de publicações em revistas não significa necessariamente que a temática de utilização do MaPR na avaliação de políticas públicas seja menos relevante ou importante para a comunidade científica. Na realidade, o dado nos permite supor que a taxa de conversão de TCCs, teses e dissertações em artigos publicados em periódicos está baixa, e que se trata de um tema incipiente, que possui ainda muitas lacunas de conhecimento e potencial para inovação.

Quanto aos trabalhos restantes, 12% (2 estudos) foram apresentados em eventos (Brandão, 2023; Gomes, 2023). Ambos foram publicados nos Anais do V Encontro Nacional de Ensino e

Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP) do ano de 2023, evidenciando mais uma vez a atualidade da discussão.

**Gráfico 2 - Tipo de publicação**



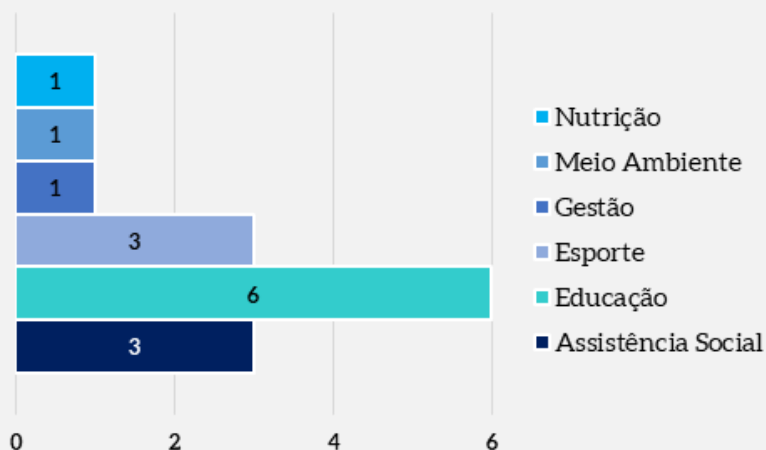
Fonte: resultados da pesquisa.

#### 4.2 Características das publicações

No que se refere à área setorial a que se dedicam os estudos, Jannuzzi (2016b, p. 42) aponta que, de forma geral, o campo avaliativo se desenvolveu “a passos mais largos em algumas áreas setoriais de políticas públicas – Saúde, Educação, Desenvolvimento Social”, e que, posteriormente, áreas como nutrição e programas habitacionais também foram abrangidas. No mesmo sentido, Crumpton et al. (2016), em sua revisão de literatura, verificaram que as áreas de saúde, educação e bem-estar social são mais pesquisadas, sugerindo que este destaque esteja relacionado aos amplos orçamentos e investimentos crescentes que estes setores recebem.

Os dados da revisão bibliográfica corroboram o entendimento dos autores: conforme Gráfico 3, as políticas públicas educacionais foram as mais avaliadas dentre os estudos analisados (37,5% ou 6 estudos), seguidas pela área da assistência social e esporte (18,8% ou 3 estudos cada). Os setores de nutrição, habitação, gestão e meio ambiente tiveram uma menor e igual participação de 6,3% cada, estando presentes cada um em 1 único trabalho.

**Gráfico 3 - Setor da política pública avaliada**



Fonte: resultados da pesquisa.

Os trabalhos do setor educacional analisaram desde programas da educação básica até a superior, além de tratarem de diferentes problemas públicos, fases do *policy cycle* e localidades. Rodrigues (2020) e Freire, Fernandes e Lima (2022) avaliaram programas de ensino fundamental, sendo o primeiro um programa de educação especial da prefeitura de São Paulo, e o segundo, o Programa Mais Educação de uma escola municipal em Maranguape/CE. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que versa sobre infraestrutura escolar, destacou-se como tema de dois estudos avaliativos do setor da educação: o de Reis e Jannuzzi (2021), que o analisou de forma geral, e o de Oliveira (2023), que tratou especificamente de duas ações integradas: o PDDE Água e Esgotamento Sanitário e o PDDE Escola do Campo. Costa (2019), por sua vez, avaliou o Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais. E Dutra (2019) analisou o plano de Expansão e Reestruturação (Reuni) na Universidade de Brasília (UnB).

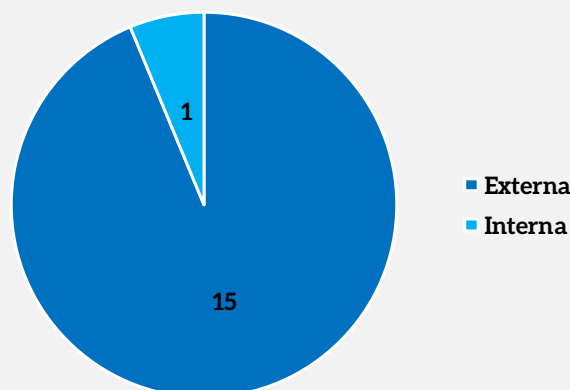
No setor da assistência social, dois dos três trabalhos foram situados no Estado de Minas Gerais: Brandão (2024) avaliou o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (SEPSR) oferecido nos Centros de Referência para População em Situação de Rua (Centro Pop) em Belo Horizonte/MG; e Gomes (2024), o programa Aproximação Suas, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais. Diferentemente, Costa (2023) avaliou o Programa Bolsa Cidadania de Araraquara/SP.

Quanto aos três estudos de políticas públicas voltadas ao esporte, todos se estabeleceram no Estado de Minas Gerais. Dumont (2022) dedicou atenção à Lei Estadual de Incentivo ao Esporte; Jaques (2023) focalizou o Programa Esporte Esperança de Belo Horizonte/MG; e Nascimento (2023), o Programa Escola de Esportes de Itabirito/MG.

O único estudo do setor de meio ambiente foi o de Amelotti (2022), que discutiu o programa de Fiscalização Ambiental Preventiva na Indústria (FAPI). Por outro lado, Tenuta, Teixeira e Paes-Sousa (2023) representaram a categoria das políticas públicas nutricionais, ao estudarem bancos de alimentos brasileiros. Já no setor das políticas públicas de habitação, Gouvea (2023) examinou o programa de Regularização Fundiária (Reurb) em Campo Belo/MG.

Na categoria de gestão também houve apenas um trabalho: Riani et al. (2023) analisaram o Programa de Formação em Gestão de Pessoas (PFGP), realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP), em 2020. O estudo destacou-se como o único desta revisão sistemática realizado por agentes internos: coordenadores do programa e membros do Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação da própria FJP. Conforme Gráfico 4, todos os outros 15 estudos revisados são avaliações externas, feitas por pesquisadores e especialistas de fora da instituição responsável pela execução da política pública.

**Gráfico 4 - Agente da avaliação**



Fonte: resultados da pesquisa.

Uma das vantagens da avaliação externa é a maior independência técnica na sua condução, haja vista que os avaliadores não estão envolvidos diretamente no programa (Jannuzzi, 2016b; Ramos; Schabbach, 2012). No entanto, avaliações internas também são importantes, sobretudo

diante da “possibilidade de reflexão, aprendizagem e compreensão acerca das atividades institucionais” (Ramos; Schabbach, 2012, p. 1275) e porque equipes internas conhecem problemas e dificuldades mais prementes que afetam a política pública (Jannuzzi, 2016b).

A prevalência de estudos avaliativos externos sugere uma lacuna de pesquisa de avaliações internas de políticas públicas. Podemos supor que isso esteja relacionado à falta de cultura na gestão pública que valorize e incentive a avaliação como ferramenta de aprimoramento das políticas públicas; ou à priorização de resultados imediatos, conflitantes com a realização de avaliações com técnicas metodologicamente rigorosas; ou ainda, à carência de profissionais qualificados dentro dos órgãos públicos capazes de realizar esta atividade. Essas justificativas, porém, são meras suposições que exigem análises e estudos posteriores para determinar com precisão se se confirmam ou não. De todo modo, para as duas últimas hipóteses sugeridas, o emprego do MaPR poderia ser uma boa solução, afinal trata-se de uma técnica que, comparada a outras, exige

(...) requisitos de aplicação muito menos intensos em termos de tempo e de qualificação de equipe técnica envolvida. Envolve menos informação específica acerca da operação dos programas e mais conhecimento sobre sua estratégia geral de intervenção – dos Insumos aos Impactos – e sua tática de implementação – dos Processos aos Produtos e Resultados (Jannuzzi, 2016a, p. 42).

Quanto ao momento em que a avaliação foi realizada, em que pese o instrumento do MaPR possa ser utilizado em avaliações *ex ante* e *ex post*, todos os estudos revisados pertenceram à última tipologia. Dentre eles, o trabalho de Costa (2019, p. 104) destacou-se por afirmar que, apesar de o estudo ser uma avaliação *ex post*, “possui desdobramentos semelhantes ao de uma análise *ex ante* ao possibilitar a definição dos parâmetros de futuras avaliações e, a depender do estágio de implementação do programa, a realização de mudanças pontuais em seu desenho”.

As avaliações *ex ante* ao diagnosticar situações, mapear necessidades e realizar estudos de factibilidade sobre a política pública, exigem estimativas, projeções e disposição prospectiva (Ramos; Schabbach, 2012), os quais supomos poderem ser desafiadores para muitos pesquisadores. Além disso, a preferência pela pesquisa *ex post* pode estar relacionada à maior disponibilidade de dados existentes após a implementação da política, facilitando a avaliação. Notamos, em todo caso, a necessidade de preenchimento dessa lacuna em estudos avaliativos futuros. Especialmente porque a avaliação *ex ante* pode caracterizar o público alvo, dimensionar o problema público a ser solucionado e identificar os potenciais impactos a ocorrerem, sendo uma ferramenta crucial para a formulação de políticas públicas mais eficazes e eficientes.

Quanto aos objetivos da avaliação, os estudos revisados foram classificados em avaliações formativas, somativas ou prospectivas. Não raramente, os estudos apresentavam traços de mais de uma tipologia, todavia, para fins didáticos, nesta revisão eles foram classificados considerando suas características predominantes.

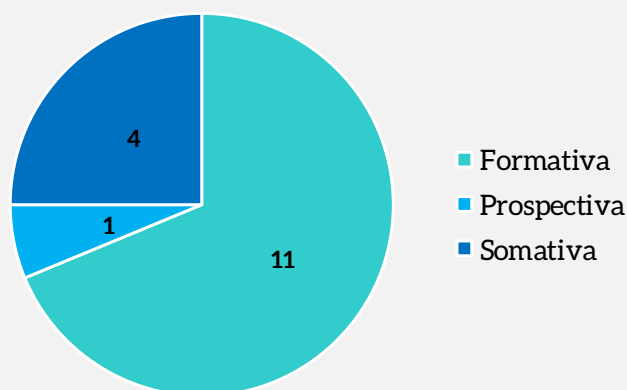
Conforme Gráfico 5, 25% dos estudos foram classificados como avaliações formativas, “dirigidas à apreciação dos resultados e impactos do programa, com vistas a seu julgamento de mérito, continuidade ou descontinuidade” (Jannuzzi, 2016b, p. 50). O trabalho de Dutra (2019), enquanto avaliação somativa, buscou analisar o êxito ou não do Reuni na UnB. O estudo de Freire, Fernandes e Lima (2022, p. 19), cujo objetivo foi avaliar os efeitos da implantação do Programa Mais Educação na diminuição da evasão escolar numa escola municipal cearense, limitou-se a concluir que o programa tem “um alto nível de eficácia e assertividade” e realmente “favoreceu a permanência dos alunos e o sucesso escolar”, e, apesar de ter identificado alguns desafios na execução da política pública, não apresentou propostas de intervenção. Já o artigo de Riani et al. (2023) apresentou os resultados da avaliação da primeira edição de um programa que qualifica gestores públicos que formulam políticas de gestão de pessoas na FJP. O estudo avaliativo, focado no mérito do curso, apontou que o programa alcançou os resultados esperados, foi considerado útil pelos participantes e contribuiu para o desenvolvimento de uma visão estratégica da área de gestão de pessoas. Os resultados, portanto, sugeriram a continuidade do programa e foram utilizados para o aprimoramento de sua segunda edição. Por fim, Nascimento (2023), avaliou os resultados da estratégia de expansão territorial de ofertas e vagas do programa “Escola de Esportes” no município

de Itabirito/MG, e concluiu pela eficácia no alcance de seus objetivos de promover maior acesso de crianças e adolescentes a práticas esportivas orientadas.

Apenas o estudo de Costa (2023) portou-se como avaliação prospectiva, pois investigou a adequação de um programa educacional para solucionar os problemas que pretendia, a partir da análise de seu desenho. O dado sugere haver uma carência de estudos destinados “a analisar a factibilidade de sucesso do programa, com base na proposta de seu desenho lógico de atividades e agentes envolvidos” (Jannuzzi, 2016b, p. 50). Essa lacuna pode estar relacionada justamente à inexistência de avaliações *ex ante*, abordada anteriormente. Afinal, as avaliações prospectivas são realizadas antes da implementação da política, para prever seus impactos potenciais e auxiliar na tomada de decisão sobre a implementação da política.

Nos demais 11 estudos revisados prevaleceram aspectos de avaliações formativas, pois eles avaliavam a implementação dos programas, identificando gargalos e problemas, com a intenção de apresentar elementos e recomendações para solucioná-los e otimizar seus resultados. Por exemplo, o artigo de Reis e Jannuzzi (2021) avaliou o funcionamento do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) por meio do MaPR e ao final, ofereceu um plano de avaliação para o seu aprimoramento, apresentando cinco possíveis demandas avaliativas do programa e, inclusive, propostas metodológicas para cada uma delas. De maneira análoga, Gouvea (2023) também seguiu esta tendência, e, a partir das falhas identificadas na implementação do Reurb num município mineiro, propôs instrumentos para a avaliação e o monitoramento do programa, com vistas a corrigir os problemas encontrados. Outrossim, Tenuta, Teixeira e Paes-Sousa (2023) descreveram os bancos de alimentos brasileiros a partir de seus principais componentes no MaPR e elaboraram planos viáveis de avaliação e monitoramento para verificação do seu desempenho enquanto estratégia para a segurança alimentar e nutricional. Já Dumont (2022) avaliou a Lei de Incentivo ao Esporte do Estado de Minas Gerais, identificou as fragilidades deste programa referentes ao desenho, à gestão e implementação e, ao final, propôs recomendações para solucioná-las.

**Gráfico 5 - Objetivo da avaliação**



Fonte: resultados da pesquisa.

O MaPR não se limita a avaliar apenas os resultados finais de um programa. Ao contrário, sua estrutura permite analisar as diferentes etapas do ciclo da política pública. Sendo assim, embora todos os estudos revisados tenham utilizado esta metodologia, eles divergem quanto ao enfoque dispensado às diferentes fases do *policy cycle*. Em alguns, a etapa foi claramente identificada no texto, constando inclusive no referencial teórico-conceitual, clareza que facilitou a categorização. Em outros, buscamos identificar a etapa a partir de elementos implícitos.

Conforme Gráfico 6, apenas um estudo enfatizou a fase de agenda (6,3%); 2 estudos a de formulação (12,5%); 4 estudos a de implementação (25%); 7 estudos a de avaliação (43,8%); e 2 estudos fizeram uma análise combinada de várias etapas do *policy cycle*, estando representados na categoria “Outros” (12,5%). Este resultado demonstra a versatilidade da aplicação do MaPR.

O único estudo revisado e focado na fase da agenda foi o de Costa (2023), que se dedicou a avaliar o contexto ideacional, político e institucional em que foi criado o Programa Bolsa Cidadania, da cidade de Araraquara/SP. Segundo Capella (2020, p. 1499), “durante muito tempo os estudos sobre agenda não estiveram entre as preocupações centrais da comunidade brasileira de pesquisadores interessados em políticas públicas ou estudiosos da administração pública ou da ciência política”, e, somente, nos últimos anos, a temática tem ganhado espaço na literatura acadêmica nacional. O fato de estudos sobre agenda ainda serem incipientes no Brasil pode explicar, portanto, a menor frequência desta etapa nos estudos revisados.

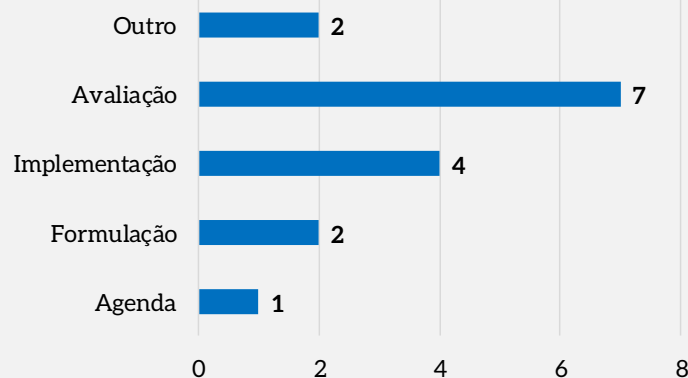
Quanto aos estudos da fase de formulação, Costa (2019) avaliou se o desenho do programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais era adequado aos desafios que pretendia combater. E Gomes (2023) avaliou o desenho do programa Aproximação Suas, da Secretaria de Desenvolvimento Social de Minas Gerais, analisando a relevância do diagnóstico que embasou sua criação, a pertinência na definição dos objetivos, a coerência interna na estratégia do projeto e a coerência externa em relação ao Plano Estadual de Assistência Social 2020-2023.

A etapa de implementação foi a segunda mais enfatizada nos estudos revisados: Dutra (2019) avaliou a implementação do Reuni na UnB ao longo dos anos; Nascimento (2023), a implementação do programa “Escola de Esportes” de Itabirito/MG em sua estratégia de expansão de vagas e de polos de atuação; Rodrigues (2020), a implementação do programa de educação especial de São Paulo em uma escola municipal, considerando seus equipamentos, recursos humanos e serviços; e Amelotti (2022), a implementação do programa de Fiscalização Ambiental Preventiva na Indústria (FAPI), analisando relações organizacionais e suas consequências para a execução da política.

A fase de avaliação foi a preferida. Reis e Jannuzzi (2021) e Gouvea (2023) buscaram oferecer possíveis pesquisas de avaliação dos programas analisados e seus respectivos desenhos metodológicos, com suas técnicas de coleta de dados e métodos de análise. De maneira análoga, Tenuta, Teixeira e Paes-Sousa (2023) e Oliveira (2023) propuseram um conjunto de indicadores para monitoramento e avaliação dos bancos de alimentos brasileiros e de duas ações integradas do PDDE, respectivamente. De forma diferente, alguns textos preocuparam-se em apresentar resultados alcançados pelos programas avaliados, nesse sentido, Freire, Fernandes e Lima (2022) trataram do Programa Mais Educação do Município de Maranguape/CE; Jaques (2023), do programa Esporte Esperança de Belo Horizonte/MG; e Riani et al. (2023), do Programa de Formação em Gestão de Pessoas da FJP.

Além dos trabalhos citados, que tiveram uma única etapa de enfoque bem definida, outros 2 textos combinaram diversas fases do *policy cycle* em suas análises. Brandão (2024) e Dumont (2022) realizaram o que denominaram “avaliação executiva” dos programas, perpassando pelo diagnóstico do problema público, desenho da política pública, processos e implementação, resultados e impactos.

**Gráfico 6 - Enfoque na fase do ciclo de políticas públicas**



Fonte: resultados da pesquisa.

Quanto à representação esquemática dos estudos revisados, todos apresentaram o diagrama do MaPR – desenho mais complexo proposto por Jannuzzi (2016), que compila informações sobre recursos, atividades, produtos, resultados e impactos da política pública objeto da pesquisa. Alguns estudos, destacaram-se por apresentar também outras representações menos complexas recomendadas em Jannuzzi (2016): 5 textos têm o “espiral” e 5 a árvore de problemas. O trabalho de Gomes (2024) destaca-se ser o único a trazer, ainda, uma árvore de objetivos.

**Gráfico 7 – Representação esquemática**



Fonte: resultados da pesquisa.

### 4.3 Aspectos metodológicos

Quanto à abordagem metodológica do problema, os estudos podem ser classificados em quantitativos, qualitativos e mistos. Conforme Quadro 6, 62% (10 estudos) utilizaram abordagem exclusivamente qualitativa, 38% (06 estudos) combinaram abordagem qualitativa e quantitativa, e nenhum foi exclusivamente quantitativo.

A predominância de estudos estritamente qualitativos pode estar relacionada à natureza complexa das políticas públicas, que envolve instituições, atores, ideias e relações multifacetados. Diante disso, “os estudos qualitativos permitem que nos aprofundamentos no estudo do objeto e possamos caracterizar várias de suas dimensões” (Coelho, 2017, p. 97).

Por outro lado, a combinação dos métodos poderia gerar resultados mais robustos e completos. Não por outra razão, Batista e Domingos (2017, p. 18) afirmam que: “(...) para fazer mais e melhores políticas precisamos saber quanto foi modificado e o porquê. Precisamos da quantidade para saber precisamente o efeito do programa, mas precisamos também da qualidade para saber por que tal efeito foi gerado e o que se pode fazer a respeito”.

Ao tratar das técnicas de pesquisa, Marconi e Lakatos (2003) as dividem, dentre outras, em: técnicas de documentação indireta, nas quais estão a pesquisa documental e bibliográfica; técnicas de observação direta intensiva, que abrangem a entrevista e a observação; e técnicas de observação direta extensiva, que inclui questionários e formulários. Os estudos analisados nesta revisão sistemática foram enquadrados nessas categorias não excludentes, considerando a afirmação dos próprios autores quanto às metodologias utilizadas.

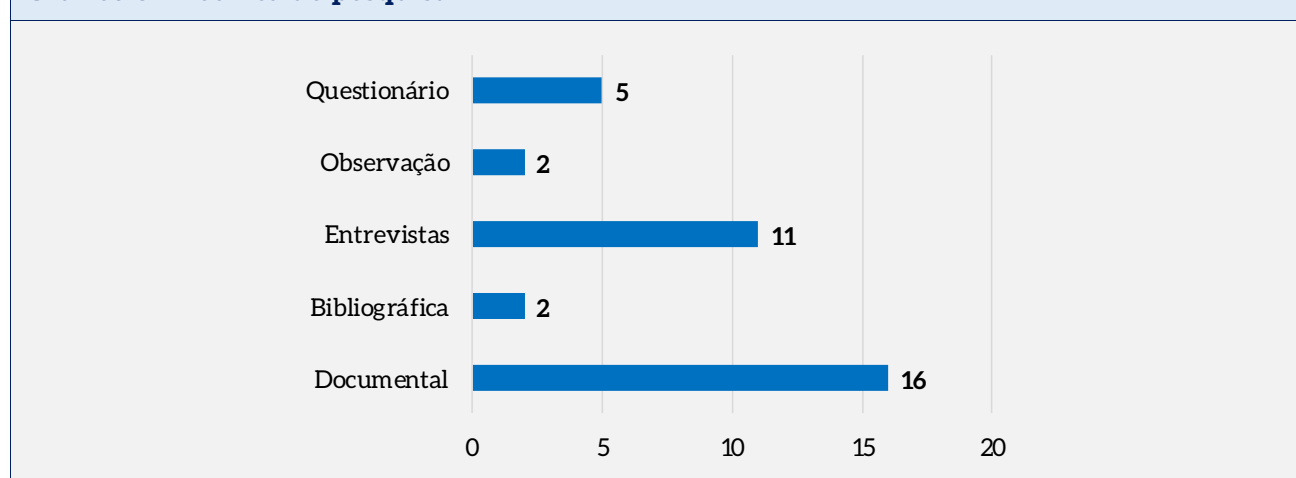
Conforme Gráfico 8, todos os 16 estudos utilizaram técnicas de pesquisa documental, ou seja, recorreram a documentos que tratavam da política pública avaliada, como relatórios, autos de processos, legislações, editais, publicações parlamentares e administrativas, etc. Por sua vez, 2 trabalhos afirmaram serem pesquisas bibliográficas: Costa (2019) e Amelotti (2022).

Quanto às técnicas de observação direta intensiva, 11 estudos utilizaram entrevistas, sendo a maioria com os gestores responsáveis pela política pública objeto da pesquisa. Dentre eles, destacamos: Tenuta, Teixeira e Paes-Sousa (2023), que fizeram entrevistas semiestruturadas com

gestores e técnicos de bancos de alimentos distribuídos em todos os estados e Distrito Federal; Brandão (2024), que entrevistou gestores e trabalhadores envolvidos na organização e execução do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua de Belo Horizonte/MG; e Dumont (2022), que entrevistou o presidente da equipe técnica da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais. Além disso, 2 trabalhos recorreram à observação direta: Costa (2019) aproveitou sua experiência como estagiária na Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais para realizá-la; e Rodrigues (2020) observou diretamente a escola municipal paulista onde a o projeto era executado, a fim de levantar equipamentos, estrutura e serviços disponíveis.

Finalmente, no que se refere às técnicas de observação direta extensiva, 5 trabalhos utilizaram questionários, dentre eles: Freire, Fernandes e Lima (2022), que aplicaram um questionário aos gestores da escola e do programa analisado; e Nascimento (2023), que o aplicou a alunos e pais vinculados à Escola de Esportes. Quanto à utilização de formulários, cabe esclarecer que, em que pese o termo apareça em Jaques (2023), ele foi utilizado como sinônimo de questionário, razão pela qual não contabilizamos nenhum estudo nesta técnica.

**Gráfico 8 – Técnica de pesquisa**



Fonte: resultados da pesquisa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o presente trabalho não tenha pretendido esgotar a literatura que utiliza o MaPR como instrumento avaliativo para políticas e programas públicos, a revisão dos textos selecionados nos permite identificar alguns principais aspectos explorados pelos pesquisadores dedicados ao tema.

A análise do ano de publicação apontou que houve um crescente interesse dos pesquisadores pela utilização do MaPR ao longo do período analisado. Em 2020 e 2021, houve apenas uma publicação em cada ano, no entanto, em 2022, houve 4 publicações; e em 2023, 9 publicações. A concentração nos últimos anos evidencia a atualidade da temática, e a tendência ascendente demonstra que o MaPR pode ser considerada uma ferramenta promissora para estruturar e sistematizar estudos avaliativos.

O exame do tipo de publicação, revelou um dado intrigante: dos textos revisados, 62,5% são TCCs, teses ou dissertações e apenas 25% são publicações de periódicos. O dado sugere haver baixa taxa de conversão de teses e dissertações em artigos publicados em periódicos, sugerindo a necessidade de maior engajamento dos pesquisadores na divulgação de seus resultados, considerando que a publicação em periódicos científicos amplia o alcance do conhecimento e contribui para o desenvolvimento da área.

A classificação setorial das políticas públicas avaliadas nos estudos selecionados revelou a prevalência da educação (44%), assistência social (19%) e esporte (13%), respectivamente. A preferência dos estudiosos pelos dois primeiros setores já havia sido anunciada por Jannuzzi (2016) e Crumpton et al. (2016). O destaque da área educacional pode estar relacionado à maior tradição

de pesquisa e à disponibilidade de dados. Por outro lado, sugere um desenvolvimento desigual do campo avaliativo de políticas públicas, revelando que algumas áreas estão subrepresentadas, como a da segurança pública, por exemplo, que não foi objeto de nenhum estudo revisado.

Embora o MaPR seja um instrumento capaz de ser utilizado em avaliações *ex ante* e *ex post*, a presente revisão identificou que todos os 16 estudos analisados se concentraram em avaliações *ex post*. Associado a isto, apenas um estudo portou-se como avaliação prospectiva. Diante disso, tem-se outras lacunas, a qual recomendamos que seja preenchida por estudos futuros, especialmente considerando que estes tipos de avaliação permitem prever os impactos esperados e inesperados da política pública, antever problemas e soluções na sua execução, além de otimizar o gasto de recursos públicos, promovendo políticas públicas mais assertivas, eficientes e eficazes.

Por conseguinte, prevaleceram os estudos *ex post* e, quanto ao objetivo da avaliação realizada, 68,8% foi classificada como formativa e 25% como somativa. O resultado demonstra a preferência dos pesquisadores por identificar gargalos e problemas nos programas, buscar soluções e otimizar resultados, em detrimento de apenas apreciarem seus resultados e impactos, limitando-se a julgar sua continuidade ou descontinuidade. A despeito disso, importa ressaltar a relevância de todos os diferentes tipos de avaliação, cada um capaz de fornecer valiosos subsídios para a tomada de decisões e o aprimoramento das políticas públicas.

Na análise da fase ênfase do *policy cycle*, o estágio da avaliação foi predominante (44%) e o de agenda foi preterido (6%) nos estudos revisados. A incipiência de estudos dedicados especialmente à esta última fase, porém, já havia sido mencionada por Capella (2020). De todo modo, houve estudos dedicados a todas as etapas (agenda, formulação, implementação e avaliação), revelando a versatilidade do instrumento MaPR e a flexibilidade de sua aplicação.

O exame da representação esquemática revela a pertinência do diagrama do MaPR proposto por Jannuzzi (2016), o qual foi utilizado em todos os textos revisados. Alguns deles também apresentaram a árvore de problemas e/ou o “espiral” - desenhos também mencionados em Jannuzzi (2016) - que enriquecem os estudos avaliativos e tornam ainda mais clara a operacionalização dos programas públicos pesquisados.

Quanto aos aspectos metodológicos, predominou a abordagem exclusivamente qualitativa (62%), sendo que os demais estudos (38%) a utilizaram em combinação com a quantitativa. E, quanto às técnicas de pesquisa, todas as pesquisas recorreram à técnica documental, associando-a ou não com outras, como entrevista, questionário e observação. De modo geral, notamos uma ampla diversidade de alternativas utilizadas, refletindo as múltiplas escolhas dos pesquisadores.

Os aspectos heterogêneos observados nos estudos revisados demonstram, sobretudo, a versatilidade do MaPR. Notou-se que ele pode ser utilizado para análises dos mais diversos programas, aplicado com diferentes objetivos, focado em todas as fases do *policy cycle* e combinado à várias metodologias. Conforme defende Jannuzzi (2021), o uso do MaPR melhora as chances de se elaborar pesquisas de avaliação que entreguem insumos realmente relevantes à correção dos programas, à identificação de inovações e sucessos e ao aprendizado organizacional. Desse modo, a presente revisão de literatura evidenciou as potencialidades a serem ainda exploradas com a utilização do MaPR como instrumento avaliativo - especialmente considerando que se trata de uma temática que só recentemente tem ganhado espaço na literatura científica.

No que se refere às limitações desta revisão sistemática, pode-se citar o fato de termos utilizado somente o Google Acadêmico como fonte de busca dos textos, dispensando outras bibliotecas eletrônicas. Além disso, a amostra revisada contou com 16 estudos, o que faz com que o panorama oferecido sobre a temática seja restrito, limitado às generalizações possíveis. Diante disso, recomenda-se que estudos futuros sejam mais abrangentes.

A despeito disso, esta revisão oferece contribuições à comunidade científica ao sistematizar o conhecimento sobre a temática, ora disperso em diversas publicações; além de identificar pontos predominantes e lacunas de pesquisa existentes, orientando estudos futuros sobre o assunto. Esta revisão apresenta as potencialidades do MaPR como instrumento avaliativo e fomenta a sua utilização por pesquisadores e tomadores de decisão que pretendem construir e aplicar programas públicos de qualidade.

## REFERÊNCIAS

- AMELOTTI, K. G. M. **Relações organizacionais em políticas preventivas: uma análise do Programa de Fiscalização Ambiental Preventiva na Indústria (FAPI). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, MG, 79 f. 2022.**
- BATISTA, M.; DOMINGOS, A. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, p. e329-414, 2017.
- BEZERRA, L. C. de A.; CAZARIN, G.; ALVES, C. K. de A.. Modelagem de Programas: da Teoria à Operacionalização. In: SAMICO, Isabella; et al. (Org.). **Avaliação em Saúde: Bases Conceituais e Operacionais**. Rio de Janeiro: MedBook, 2010. p. 65-78.
- BRANDÃO, A. de R. Avaliação executiva flexível sobre a oferta do serviço especializado para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte – Minas Gerais. In: V ENEPCP – Encontro Nacional do Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2024, Belo Horizonte. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas volume 5, 2023**. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/533>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- BRASIL. **Consulta parametrizada**. Diretório de Grupos de Pesquisa - Plataforma Lattes. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2023. Disponível em: [https://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta\\_parametrizada.jsf](https://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta_parametrizada.jsf). Acesso em: 20 mar. 2024.
- CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: Ipea, 2010.
- CASTRO, A. A. Revisão Sistemática e Meta-análise. **Metodologia.org**, 2001. Disponível em: <http://www.usinadepesquisa.com/metodologia/wpcontent/uploads/2010/08/meta1.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.
- COELHO, V. S. R. P. **Abordagens qualitativas e quantitativas na avaliação de políticas públicas**. In: ABDAL, A.; OLIVEIRA, M. C. V.; GHEZZI, D. R.; SANTOS JUNIOR, J. (Orgs.). Métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais: bloco quantitativo. Editora - Cebrap e CPF/Sesc-SP, São Paulo. 2017.
- COSTA, D. **Uma análise do contexto ideacional, político e institucional do programa bolsa cidadania de Araraquara**. Dissertação (Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 91 f. 2023.
- COSTA, D. M.; MAGALHÃES, R.; CARDOSO, M. L. de M.. Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, n. 7, 2023.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.
- COSTA, J. F. A. da. **Avaliação do desenho do programa de ensino médio integral do estado de Minas Gerais: uma análise com base na teoria da mudança**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, MG, 110 f. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ptp/v22n2/a10v22n2>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- CRUMPTON, C. D.; MEDEIROS, J. J.; FERREIRA, V. da R. S.; SOUSA, M. de M.; NAJBERG, E. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 981-1001, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/64711>. Acesso em: 20 mar. 2024.

DUMONT, F. M.. **Avaliação executiva da lei estadual de incentivo ao esporte de Minas Gerais dos anos de 2013 a 2021**. Monografia (Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, MG, 48 f. 2022.

DUTRA, N. L. L. **A terceira derrota de Anísio Teixeira**: o Reuni da UnB. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 354 f. 2019.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN F. G.; SALM, J. F. (Orgs). **Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

FIGUEIREDO FILHO, D.; PARANHOS, R.; SILVA JÚNIOR, A.; ROCHA, E. C.; ALVES, D. P. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? **Revista Teoria e Pesquisa**, v.23, n.2, p.205-228, 2014.

FERRARO, A. H. A.; COSTA, E. A.; VIEIRA-DASILVA, L. M.. Imagem-objetivo para a descentralização da vigilância sanitária em nível municipal. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 10, p. 2201-2217, out, 2009.

FREIRE, A. G. de A.; FERNANDES, J. D. P. B.; LIMA, M. A. M. Avaliação centrada na mudança: efeitos do programa mais educação na diminuição da evasão. **Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, [S. l.], v. 11, n. 20, p. e68034, p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/regae/article/view/68034> . Acesso em: 20 mar. 2024.

FREITAS, G.; SILVEIRA, S. F. R. Programa Luz Para Todos: uma representação da teoria do programa por meio do modelo lógico. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 45, p. 177-198, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação de Políticas Públicas**: por onde começar? Um guia prático para elaboração do mapa de processos e resultados e mapa de indicadores. Belo Horizonte: FJP, 2022.

GOMES, T. A. Avaliação de desenho do projeto Aproximação Suas do Governo do Estado de Minas Gerais no período 2020-2023. In: V ENEPCP – Encontro Nacional do Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2024, Belo Horizonte. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas volume 5, 2023**. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/340>. Acesso em: 20 mar. 2024.

GOUVEA, J. de O. **Regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S)**: proposta de avaliação com o uso do mapa de processos e resultados (MAPR) no município de Campo Belo - MG. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 117 f. 2023.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANNUZZI, P. M. **Mapa de Processos e Resultados de Programas Sociais como instrumento para especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de indicadores de monitoramento**. 2016a In: JANNUZZI, P. M.; MONTAGNER, P. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2015-2016.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. 1ª ed. Campinas: Editora Alínea, 2016b.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, 137 160, 2005.

JAQUES, M. S. **Avaliação de resultados do Programa Esporte e Lazer da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Belo Horizonte**: Políticas públicas de esporte e lazer. Monografia (Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, MG, 51 f. 2022.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Análise de Políticas Públicas: In: Fernandes, R. M. C.;

Hellmann, A. (Org.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

MARTINS, M. F.; SILVEIRA, S. F. R.; MARTINS, D. D. S.. Representação do programa de avaliação da qualidade da educação superior através da Teoria do Programa. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.12, n.1, p.265-277, 2021. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2021.001.0022>.

MORRA-IMAS, L, G.; RIST, Ray C. **The road to results: Designing and conducting effective development evaluations**. World Bank Publications, 2009.

NASCIMENTO, R. V. R.. **A expansão territorial do Programa Escola de Esportes do Município de Itabirito e seus desdobramentos no aumento do ingresso de crianças e adolescentes nas ofertas de práticas esportivas orientadas**. Monografia (Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, MG, 70 f. 2023.

OLIVEIRA, R. S. de. **Modelização de sistema de monitoramento e avaliação: programas PDDE Água e PDDE Campo, no âmbito do Ministério da Educação**. Dissertação (Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 186 f. 2023.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 46, 1271-1294, 2012.

REIS, F. T.; JANNUZZI, P. de M. O uso do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) para construção de um Plano de Avaliação em políticas educacionais: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). **Cadernos do FNDE**, [S. l.], v. 2, n. 4, p. 01-14, 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE/article/view/21>. Acesso em: 20 mar. 2024.

RIANI, J. de L. R.; OLIVEIRA, K. P. de; BERNARDI, M. M. E.; ASSIS, M. A. de. Avaliação de resultados do programa de formação em gestão de pessoas: processo, metodologia e aprimoramentos de programas de desenvolvimento. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S. l.], v. 14, n. 3, p. 2700-2727, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/1742>. Acesso em: 20 mar. 2024.

RODRIGUES, C. de O. F. R. **Avaliação de Implementação do Programa de Educação Especial de São Paulo em uma Escola Municipal**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 176 f. 2020.

TENUTA, N.; TEIXEIRA, R. A.; PAES-SOUSA, R. A lógica da intervenção e os indicadores de monitoramento e avaliação de bancos de alimentos brasileiros. **NAU Social**, [S. l.], v. 14, n. 26, p. 1279-, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/51056>. Acesso em: 20 mar. 2024.

WEISS, C. H. Theory-based evaluation: Past, present, and future. **New directions for evaluation**, v. 1997, n. 76, p. 41-55, 1997.

## Sobre os(as) autor(es)

**Bianca Beatriz Davanzo**    
[bianca.davanzo@gmail.com](mailto:bianca.davanzo@gmail.com)

Mestre pelo programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG), Campus Varginha-MG. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Pesquisadora e Técnica de Projetos do Centro de Direitos Humanos e Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV CeDHE).

**Thiago Rodrigues Silame**    
[thiago.silame@unifal-mg.edu.br](mailto:thiago.silame@unifal-mg.edu.br)

Bacharel em Ciências Sociais, mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG). Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos (CEL-DCP) da UFMG e Líder do Centro de Estudos da Política (CEPÓLIS) da Unifal-MG. Autor do livro Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul: política de recrutamento para as comissões permanentes.

**Vinicius de Souza Moreira**    
[vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br](mailto:vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br)

Doutor (2021), Mestre (2016) e Bacharel (2013) em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor Adjunto do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), Campus Varginha-MG.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação da Universidade Federal de Alfenas.