

LARISSA HADDAD SOUZA VIEIRA

**ESTUDOS SOBRE A GESTÃO DO PROGRAMA
ESPORTE E LAZER DA CIDADE**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

**VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2010**

LARISSA HADDAD SOUZA VIEIRA

**ESTUDOS SOBRE A GESTÃO DO PROGRAMA
ESPORTE E LAZER DA CIDADE**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Aprovada em: 05 de Maio de 2010.

Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira
(Co-orientador)

Prof. Afonso A.T.F.Carvalho Lima

Prof. Nina Rosa da Silveira Cunha

Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff

Prof. Suely de Fátima Ramos Silveira
(Orientadora)

À minha Família, Amigos que Deus escolheu para minha vida.

“E olhei eu para todas as obras que fizeram as minhas mãos, como também para o trabalho que eu, trabalhando, tinha feito, e eis que tudo era vaidade e aflição de espírito, e que proveito nenhum havia debaixo do sol.

*Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo do Céu.
Tempo de chorar, e tempo de rir; (...)
Tempo de estar calado, e tempo de falar;
Tempo de amar, e tempo de odiar; tempo de guerra, e tempo de paz. (...)*

Então louvei eu a alegria, porquanto para o homem nada há melhor (...) do que comer, beber e alegrar-se; porque isso o acompanhará no seu trabalho nos dias da sua vida que Deus lhe dá debaixo do sol.”

Eclesiastes 2-8.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me proporcionar oportunidades de aprendizado, me guiando em todos os momentos; por possibilitar que o correr dos dias não me pesasse; e por colocar em minha vida pessoas maravilhosas, com as quais pude contar sempre.

Aos meus pais, José Anilton e Fátima, por mover o mundo para que eu cumprisse cada feito; por se manterem presentes mesmo quando estive longe, me apoiando e guiando em todos os momentos de minha vida.

Ao Rapha, companheiro incondicional, que conheceu como ninguém tudo pelo que passei neste período, e desde o início me acompanha, incentiva e dá forças para que siga meu caminho e continue tentando dar o melhor de mim.

Aos irmãos, Tina, Gu e Lola, que me ajudaram, cada um a seu modo, a cumprir da melhor forma essa etapa da minha vida. Pelos maravilhosos, embora raros, momentos juntos. Aos sobrinhos, Bela, Guim e Fabrício, por me darem alegria (e algumas preocupações). Aos cunhados, Paulinho, Paola e Cristiano, pelas orações, companhia e cervejas. A todos da família que torceram pelo meu sucesso.

À professora Suely pela amizade, orientação, direcionamento, oportunidades e grande participação em minha formação acadêmica e humana. Por confiar em minhas possibilidades e me incentivar a evoluir.

Aos professores Co-Orientadores, Marco Aurélio e Karla, pelo acompanhamento durante todo o trabalho, pelo tempo dedicado, por compartilhar seu grande conhecimento e pelas preciosas contribuições.

Ao professor Afonso, que colaborou enormemente para a consecução deste trabalho, partilhando seus conhecimentos e guiando com sábias palavras. À professora Nina Rosa, que muito colaborou em momentos decisivos deste processo, agradeço

junto ao professor Ivan Beck, por estarem sempre dispostos a contribuir para o enriquecimento deste estudo, possibilitando novas percepções.

Aos professores da Pós-Graduação, que participaram diretamente de minha formação e sobretudo acreditaram comigo na intersetorialidade da Administração Pública, Adriel, Afonso, Jeferson, Marco Aurélio, Nina Rosa, Ricardo e Suely. Aos funcionários do DAD, especialmente à Luiza, por facilitar toda burocracia e participar diariamente de todo este processo.

À Universidade Federal de Viçosa, ao Departamento de Administração e Contabilidade e ao Programa de Pós-Graduação em Administração, pelas oportunidades de aprendizado e desenvolvimento acadêmico.

Aos novos amigos, por não serem apenas colegas de turma, compartilhando momentos inesquecíveis em minha vida. A todos, obrigada pela amizade e contribuições teórico-metodológicas. Ambrozina, pelo apoio e companheirismo, em atividades acadêmicas, viagens e saídas, civilizadas ou não. Andréia, pela companhia e pelos momentos hilários de “destrambelhice”. Antônio, pela companhia assídua, sempre alegre e agradável; pelas parcerias acadêmicas e sociais. Cássia, por dividir inseguranças e sempre propor soluções para os piores problemas. Dani, pelo companheirismo e divertimento. Luiza, pela companhia e pela grande troca, colaborando para meu amadurecimento, ao pegar para si alguns anos de juventude. Aos colegas Ronise, Odemir, Lélis, Marcelo Vieira, Marcelo Feijó, pela convivência e contribuição para minha formação.

Aos amigos antigos, especialmente Vitor, Thessália, Renata, Claudinha, Vadinho, por se manterem presentes. Aos colegas-irmãos Cássia, Ivy, Paulo, Ronan, Alisson, Ana Cristina, Thamiris, Mariana, Carla, pela ótima convivência e momentos juntos. Às companheiras de casa, por me ensinarem grandes lições de convivência e confiança, por partilharem grandes momentos e pela companhia.

À CAPES, pela concessão da bolsa de Mestrado.

Aos gestores do Programa Esporte e Lazer da Cidade, Rejane Penna Rodrigues, Cláudia Regina Bonalume, Luiz Roberto Malheiros de Araújo e Mário Dutra Amaral, da Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL), Ministério do Esporte; Cláudio Gualberto e Lúcia Cruz, gestores locais; bem como aos funcionários da SNDEL, pela disponibilidade e imensa contribuição para a consecução deste estudo.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, acompanharam e contribuíram para a realização desta Dissertação, muito obrigada.

BIOGRAFIA

LARISSA HADDAD SOUZA VIEIRA, filha de José Anilton Dias Vieira e Fátima Haddad Souza Vieira, nasceu em Afonso Cláudio, ES, em 15 de abril de 1985.

Iniciou seus estudos básicos em Venda Nova do Imigrante, ES, na Escola Estadual Liberal Zandonadi, onde cursou parte do Ensino Fundamental, concluindo-o na Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Fioravante Caliman. Cursou o Ensino Médio na Escola Fundação Educativa e Cultural Deolindo Perim.

Em agosto de 2007, graduou-se em Educação Física pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), em Viçosa, MG.

Em 2008, iniciou o Programa de Pós-Graduação em Administração, em nível de Mestrado, na UFV, submetendo-se à defesa da Dissertação em 05 de maio de 2010.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	ix
LISTA DE TABELAS.....	x
LISTA DE FIGURAS.....	xii
LISTA DE GRÁFICOS.....	xiii
LISTA DE DIAGRAMAS.....	xiv
LISTA DE QUADROS.....	xv
RESUMO.....	xvi
ABSTRACT.....	xviii
APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO.....	xx
I. INTRODUÇÃO GERAL.....	1
II. O PROBLEMA DE PESQUISA.....	4
III. OBJETIVOS.....	7
ARTIGO I.....	9
1. Introdução.....	13
2. Políticas Públicas.....	14
3. Ciclo de Política Pública e Avaliação.....	19
4. Esporte e Lazer: Uma Conceituação do tema.....	27
5. Esporte e Lazer como objeto de Políticas Públicas.....	28
6. Esporte e Lazer como Programas Sociais.....	31
7. O Programa Esporte e Lazer da Cidade.....	36
8. Considerações Finais.....	42
9. Referências Bibliográficas.....	44
ARTIGO II.....	49
1. Introdução.....	53
2. Referencial Teórico.....	54
2.1 O Programa Esporte e Lazer da Cidade e seus Objetivos.....	54
2.2 Avaliação de Políticas Públicas.....	57
3. Procedimentos Metodológicos.....	61
3.1. Variáveis, amostras e fonte dos dados.....	62
3.1.1. Perfil de investimentos - Análise Exploratória de Dados.....	62
3.1.2. Desempenho Relativo.....	63
3.2. Referencial Analítico.....	64
3.2.1. Análise Exploratória de Dados.....	64
3.2.2. Análise Envoltória de Dados.....	65
4. Aplicação de Recursos no Programa Esporte e Lazer da Cidade.....	70

4.1. Implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade entre 2003 e 2008	70
4.2. Investimentos do Ministério do Esporte no PELC de 2003 a 2008	73
4.3. Investimentos de Contrapartida no PELC de 2003 a 2008	78
5. Desempenho de Investimentos no PELC em 2007 e 2008	81
5.1. Variáveis do Modelo da Análise de Desempenho Relativo	81
5.2. Convênios do PELC em 2007	82
5.2.1. Projeção das DMUs de Baixo Desempenho de 2007 na Fronteira de Eficiência.....	86
5.3. Convênios do PELC em 2008.....	87
5.3.1. Projeção das DMUs de Baixo Desempenho de 2008 na Fronteira de Eficiência.....	91
6. Conclusão	92
7. Referências Bibliográficas	96
ARTIGO III.....	99
1. Introdução	103
2. Referencial Teórico	103
2.1. Gestão Pública	103
2.2. Direções do Fluxo de Decisão: Modelos Top-Down e Bottom-Up	105
3. Considerações Metodológicas	109
3.1. Referencial Analítico: Análise de Conteúdo	110
4. Análise da Percepção dos Gestores Federais sobre o Programa Esporte e Lazer da Cidade.....	112
4.1. Análise da Percepção dos Gestores Federais do PELC sobre a Evolução Política do Esporte e do Lazer	113
4.2. Análise da Percepção dos Gestores Federais do PELC sobre o Papel desse Programa na Política Governamental	117
4.3. Análise da Percepção dos Gestores Federais do PELC sobre sua Implementação.....	120
4.4. Análise da Percepção dos Gestores Federais do PELC sobre seu Processo de Avaliação.....	125
4.5. Análise da Percepção dos Gestores Federais do PELC sobre seus Resultados.....	129
4.6. Análise da Percepção dos Gestores Federais do PELC sobre as Relações Federativas.....	138
5. Considerações Finais.....	140
6. Referências Bibliográficas	142
ARTIGO IV	144
1. INTRODUÇÃO.....	148
2. REFERENCIAL TEÓRICO	150
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS	152
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	154
4.1. Avaliação Ex-Ante: Planejamento	154
4.2. Monitoramento: Implementação	155
4.3. Avaliação Ex-Post: Resultados.....	156
4.4. Para além da Avaliação: a Continuidade do Programa.....	159
4.5. Outras Questões	160
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	163

IV. RELAÇÕES ENTRE ARTIGOS.....	165
V. CONCLUSÕES GERAIS.....	168
APÊNDICES.....	170
APÊNDICE A.....	171
APÊNDICE B.....	172
APÊNDICE C.....	173
APÊNDICE D.....	174
APÊNDICE E.....	175
APÊNDICE F.....	176
APÊNDICE G.....	177
APÊNDICE H.....	178
APÊNDICE I.....	179
APÊNDICE J.....	182

LISTA DE SIGLAS

AED	Análise Exploratória de Dados
ARLS	Augusta e Respeitável Loja Simbólica
BCC	Modelo DEA com retornos variáveis à escala proposto por Banker, Charnes e Cooper
CCR	Modelo DEA com retornos constantes à escala proposto por Charnes, Cooper e Rhodes
CF	Constituição Federal
CGPSEL	Coordenação-Geral de Políticas Sociais de Esporte e Lazer
CGACEE	Coordenação-Geral de Apoio, Capacitação e Eventos Esportivos
DEA	<i>Data Envelopment Analysis</i> - Análise Envoltória de Dados
DPSEL	Departamento de Políticas Sociais de Esporte e de Lazer
DMU	Decision Making Units
E (n)	Entrevistado (a) n (1, 2, 3 ou 4)
IES	Instituição de Ensino Superior
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
ME	Ministério do Esporte
PELC	Programa Esporte e Lazer da Cidade
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SAED	Software para Análise Envoltória de Dados
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SNDEL	Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer
SPSS	<i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
UF	Unidade Federativa
VS	Vida Saudável (Ação Programática do PELC)

LISTA DE TABELAS

ARTIGO II – AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE

TABELA	PÁG.
TABELA 1. AED do Investimento Total do Ministério do Esporte no PELC de 2003 a 2008	70
TABELA 2. AED do Investimento Médio do Ministério do Esporte por Convênio PELC de 2003 a 2008	73
TABELA 3. AED do Valor Total Aplicado em Contrapartida no PELC de 2003 a 2008	76
TABELA 4. AED do Investimento Médio de Contrapartida no PELC por Convênio de 2003 a 2008	77
TABELA 5. Estatística descritiva das variáveis empregadas na análise de desempenho em 2007	78
TABELA 6. Estatística descritiva das variáveis empregadas na análise de desempenho em 2008	78
TABELA 7. AED dos Escores de Desempenho das DMUs em 2007	79
TABELA 8. Grupos de Classificação dos Escores de Desempenho das DMUs em 2007	79
TABELA 9. Número de DMUs por Grupo de Desempenho em 2007 por Região Geográfica	80
TABELA 10. Número de DMUs por Grupo de Desempenho em 2007 por Ação do PELC	81
TABELA 11. Projeção de Produtos para Fronteira de Eficiência das DMUs de Baixo Desempenho em 2007	83
TABELA 12. AED dos Escores de Desempenho das DMUs em 2008	84
TABELA 13. Grupos de Classificação dos Escores de Desempenho das DMUs em 2008	84
TABELA 14. Número de DMUs por Grupo de Desempenho em 2008 por Região Geográfica	85
TABELA 15. Número de DMUs por Grupo de Desempenho em 2008 por Ação do PELC	86
TABELA 16. Projeção de Produtos para Fronteira de Eficiência das DMUs de Baixo Desempenho em 2008	88

ARTIGO IV – PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE EM MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

TABELA	PÁG.
TABELA 1. Municípios Consorciados – Instituto Xopotó	149
TABELA 2. Municípios Consorciados – Instituto Carraro	150
TABELA 3. Municípios Consorciados – ARLS Pioneiros do Nordeste	150

LISTA DE FIGURAS

ARTIGO I – PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

FIGURA	PÁG.
Figura 1. Organograma do Ministério do Esporte	32

ARTIGO III – AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE

FIGURA	PÁG.
Figura 1. Estrutura Administrativa da Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL)	103
Figura 2. Etapas Metodológicas da Análise de Conteúdo	107
Figura 3. Categorias, subcategorias e respondentes relacionados à Evolução Política do esporte e do lazer	108
Figura 4. Categorias, subcategorias e respondentes relacionados à Política Governamental	113
Figura 5. Categorias, subcategorias e respondentes relacionados à Implementação	116
Figura 6. Categorias, subcategorias e respondentes relacionados à Avaliação	122
Figura 7. Indicadores e Variáveis de Avaliação do PELC, segundo seus gestores	123
Figura 8. Categorias, subcategorias e respondentes relacionados aos Resultados	126
Figura 9. Categorias, subcategorias e respondentes relacionados às Relações Federativas	134

LISTA DE GRÁFICOS

ARTIGO II – AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE

GRÁFICO	PÁG.
Gráfico 1. Número de Convênios PELC de 2003 a 2008 por Estados	67
Gráfico 2. Número Total de Convênios PELC de 2003 a 2008	68
Gráfico 3. Valor Total Aplicado pelo Ministério do Esporte no PELC por Ano de 2003 a 2008	70
Gráfico 4. Investimento do Ministério do Esporte no PELC de 2003 a 2008 por Estado	71
Gráfico 5. Investimento Médio do Ministério do Esporte no PELC por Convênio de 2003 a 2008	73
Gráfico 6. Valor Total Aplicado em Contrapartida no PELC por Ano de 2003 a 2008	74
Gráfico 7. Valor Total Aplicado em Contrapartida no PELC de 2003 a 2008 por Estado	75
Gráfico 8. Investimento Médio de Contrapartida no PELC por Convênio de 2003 a 2008	76

LISTA DE DIAGRAMAS

ARTIGO I – PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

DIAGRAMA

Diagrama 1. Processo de Implementação Política

PÁG.

55

LISTA DE QUADROS

ARTIGO I – PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

QUADRO	PÁG.
Quadro 1. Organização do Artigo	10
Quadro 2. Principais Ações das Estruturas do Ministério do Esporte	33

RESUMO

VIEIRA, Larissa Haddad Souza, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2010.
Estudos sobre a gestão do Programa Esporte e Lazer da Cidade. Orientadora:
Suely de Fátima Ramos Silveira. Co-orientadores: Marco Aurélio Marques Ferreira e
Karla Maria Damiano Teixeira.

Esta dissertação aborda o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), de iniciativa do Ministério do Esporte, avaliando resultados de sua aplicação e buscando, também, à luz dos conceitos teóricos associados à avaliação de projetos, programas e políticas públicas, discutir o esporte e o lazer enquanto questões de políticas públicas. O estudo organiza-se em quatro artigos, sendo o primeiro teórico (bibliográfico) e os demais empíricos, um predominantemente quantitativo e dois qualitativos. Foram utilizados como instrumentos metodológicos os seguintes procedimentos: pesquisa bibliográfica; coleta de dados primários, por entrevistas, e secundários, pelo acesso ao banco de dados da Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL); Análise Exploratória de Dados (AED); Análise Envoltória de Dados (DEA); Análise de Conteúdo. Através da consecução desta dissertação, foram ressaltadas algumas características do PELC: a heterogeneidade de seus convênios; a importância de seus processos de formação e de avaliação; a necessidade de melhor aplicação de recursos financeiros e humanos em direção a maiores e melhores resultados; a necessidade de maior enfoque do Programa no estímulo à gestão local, minimizando efeitos negativos do baixo orçamento federal destinado ao mesmo; a necessidade de seu desenvolvimento, bem como de uma Política Nacional de Esporte/Lazer, como política de Estado, ultrapassando questões políticas governamentais. Sendo o PELC um Programa relativamente jovem, com apenas sete anos de implementação, encontra-se

em desenvolvimento, podendo e devendo ser aperfeiçoado visando a uma maior efetividade da atuação pública, tanto em nível federal quanto nas esferas estadual e municipal.

ABSTRACT

VIEIRA, Larissa Haddad Souza, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, May, 2010.
Studies about management of the Program “Esporte e Lazer da Cidade”.
Adviser: Suely de Fátima Ramos Silveira. Co-Advisers: Marco Aurélio Marques Ferreira and Karla Maria Damiano Teixeira.

This dissertation broaches the Program called “Esporte e Lazer da Cidade” (PELC) initiated by the Brazilian Ministry of Sport, by evaluating the results from its application. At the light of the theoretical concepts associated with evaluation of the projects, programs and public policies, it also searches to discuss the sport and leisure whereas a matter of public policies. The study is organized into four articles, as the first one being theoretical (bibliographical) and the other ones being empiric, one predominantly quantitative and two qualitative. As methodological instruments, the following procedures were adopted: bibliographical research; primary data collect by interviews, and the secondary ones by access to database of the Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL); Exploratory Data Analysis (AED); Data Envelopment Analysis (DEA); and Content Analysis. When accomplishing this dissertation, the following PELC characteristics were emphasized: the heterogeneity of its covenants; the importance of its formation and evaluation processes; the need for better application of both financial and human resources towards higher and better outcomes; the need for higher focus of the Program on the incentive to local administration, as minimizing the negative effects of the low federal budget addressed to the same one; the need for its development as well as a National Policy of Sport/Leisure as State policy, surpassing government political subjects. As PELC being a relatively young Program with only seven years under implementation, it is under

development as well as it can and should be improved in order to reach a larger effectiveness of the public performance either in federal level and both state and municipal spheres.

APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

O presente trabalho foi organizado em forma de artigos independentes, sem dispensar que a temática do esporte e lazer compusesse, em adição à teoria, seu fio condutor, tornando-os inter-relacionados.

O “Artigo I”, sob o título “Programa Esporte e Lazer da Cidade no Contexto das Políticas Públicas Sociais”, constitui-se em abordagem teórica, que considera a política pública de esporte e lazer, enfocando o Programa Esporte e Lazer da Cidade, do Ministério do Esporte, através da conceituação teórica dos diversos temas associados à avaliação de projetos, programas e políticas públicas, convergindo à consideração do esporte e do lazer enquanto questões de políticas públicas.

Após esta iniciação ao tema, o “Artigo II” centra-se na “Avaliação de Desempenho do Programa Esporte e Lazer da Cidade”, com foco quantitativo, objetivando avaliar, sob a perspectiva formativa, o Programa Esporte e Lazer da Cidade entre os anos de 2003 e 2008, por meio de indicações do desempenho das Unidades Federativas brasileiras.

Qualitativamente, o “Artigo III” versa sobre a “Percepção dos Gestores Federais da Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer sobre o Programa Esporte e Lazer da Cidade”, elucidando questões relacionadas à gestão do Programa.

Por fim, o “Artigo IV”, intitulado “Processo de Avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade em Municípios de Minas Gerais” apresenta a percepção de gestores locais sobre o Programa, no que se refere principalmente ao processo de avaliação proposto pelo mesmo.

Ainda, ao final da Dissertação, consta uma seção (“Relações entre Artigos”) em que são discutidos os pontos semelhantes e convergentes entre os entrevistados dos Artigos III e IV, isto é, gestores Federais e gestores locais, a respeito da gestão e implementação do Programa.

Pretende-se, a partir desta Dissertação, delinear o Programa Esporte e Lazer da Cidade, compreendendo de forma integrada seus aspectos objetivos e subjetivos, quantitativos e qualitativos, e, a partir dessa perspectiva, fornecer subsídios aos atores sociais para seu acompanhamento, monitoramento e avaliação, visando sua integração às políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro.

I. INTRODUÇÃO GERAL

O fenômeno esportivo, no Brasil, desde meados da década de 1970, se torna cada vez mais um foco de atenção para diversas áreas, atraindo esforços e investimentos de vários profissionais, sendo emergente seu estudo. Nas últimas décadas, o esporte e o lazer surgiram como novos campos a serem utilizados pelo Estado ao criar e estabelecer políticas, visando à diminuição da marginalização de minorias em vários aspectos.

Existe uma tendência à mudança na caracterização das atividades de lazer; o comportamento dos praticantes vem deixando de ser ativo para tornar-se passivo, passando os indivíduos de executantes a espectadores. Isso se deve a vários fatores, dentre eles os fenômenos da automação e da digitalização, as modificações no ambiente de trabalho e o decréscimo do tempo destinado ao lazer. Em consequência a essa passividade, cada vez mais há a renúncia às atividades de esporte e lazer, gerando um ciclo no aumento dos fatores de risco para o desenvolvimento de doenças crônicas e acometimentos da saúde física e mental, bem como no enfraquecimento de relações sociais (SALLES-COSTA *et al*, 2003).

As Políticas de Esporte e Lazer objetivam, então, a retomada de práticas lúdico-esportivas e culturais que vêm se perdendo com o passar do tempo, as quais se apresentam impregnadas de significações e valores, tais como o reconhecimento da identidade local, o respeito à vontade coletiva, a busca do bem-estar, dentre outros. Além disso, as políticas sociais, como vêm sendo consideradas as políticas de esporte e lazer, têm como princípio orientador a procura da equidade, sejam quais forem seus fins últimos. Dessa forma, a percepção que se adota na consecução do presente estudo é a de que as políticas públicas de esporte e lazer devem buscar essa equidade

por meio da socialização das expressões culturais consideradas como lazer e como esporte, devendo, portanto, ser disponibilizadas ao maior número possível de indivíduos, dentro de um público-alvo estabelecido.

A literatura sobre políticas públicas aborda dois conceitos fundamentais e complementares: governabilidade e governança. De forma sucinta, a governabilidade compreende as condições de exercício do poder pelo Estado e seu governo, dado o apoio obtido a suas políticas, enquanto a governança seria a capacidade instrumental da governabilidade, possibilitando a execução do que é planejado. Ambos os conceitos serão reforçados mais à frente.

As políticas públicas podem ser implementadas por três esferas de gestão: os Governos Federal, Estaduais e Municipais, os quais parecem demonstrar estratégias, objetivos e tipologias de políticas diferenciados, por razões como visão e ideal político, demanda, interesse, viabilidade de atuação e disponibilidade de recursos humanos e financeiros. No entanto, para que seja possível a exequibilidade da governança “interesferas”, uma conformidade entre os três níveis governamentais é fundamental, e permitiria a aplicação mais efetiva das políticas propostas, possibilitando uma maior governabilidade, de forma a possibilitar uma adaptação mais específica às realidades locais por meio da atuação do governo municipal.

Contudo, segundo estudos realizados na Zona da Mata Mineira (Vieira e Vieira, 2005; 2007), grande parte dos gestores municipais sequer conhece as propostas dos Governos Federal e Estadual, não havendo também projetos próprios estabelecidos. O que há nas cidades, normalmente, são atividades esporádicas e em sua maioria sem continuidade e sequenciamento, sem públicos-alvo definidos, sem um plano a ser seguido e com pouca abrangência. Como visto também em Vieira e Fernandes (2008), há uma ausência de articulação entre os indivíduos relacionados às ações, além de um intenso desperdício de investimentos em recursos: financeiros, pelo não controle e planejamento de gastos, e humanos, já que a mão-de-obra atuante (gestores, professores, monitores) frequentemente não é qualificada, não dispendo de formação e/ou conhecimento adequados à implementação como um todo.

Da mesma forma e num âmbito mais amplo, estudos sobre as políticas sociais em geral corroboram e indicam que sua implementação vem tendo como características marcantes o acesso segmentado, o tradicionalismo, a inércia e a descontinuidade, provocando o dispêndio de recursos de forma inadequada e provocando uma baixa efetividade na política social brasileira, a qual se deve, dentre outros fatores, à má focalização de seus programas e à falta de controle, agravada pela

falta de articulação entre esferas de governo, pela falta de integração entre os programas existentes, e pela padronização e falta de especificidade e adaptabilidade das propostas às condições locais (COHEN e FRANCO, 2007; BARROS e CARVALHO, 2004; MENDONÇA, 2001; PINHEIRO, 1995). Diante desse quadro, faz-se necessária uma ação que possibilite o aumento tanto da eficácia quanto da eficiência dessas políticas.

Ocorre também na maioria das políticas que os termos Lazer e Esporte aparecem sempre ligados, com limites tênues entre si. No entanto, atividades de esporte normalmente são realizadas apenas com objetivos de rendimento e educação, possuindo característica de funcionalidade, sendo raras as atividades propostas como lazer; quando isso ocorre, quase sempre o que acontece na prática são eventos esportivos e também sem caracterização de desprendimento, do divertimento por si mesmo, de forma que nem toda a população é atendida pelas intervenções públicas.

Nesse sentido, propostas que defendem o lazer e o aspecto lúdico do esporte, além de sua característica competitiva, merecem ser estudadas. Uma dessas propostas é o Programa Esporte e Lazer da Cidade, elaborado pelo Ministério do Esporte. Esse programa, além de ser uma proposta pioneira na área do lazer e do esporte lúdico/de participação, caracteriza-se pela proposição de um sistema de desenvolvimento do conhecimento acerca desses elementos, seja através da produção teórico-científica, seja pela difusão dessa produção para além do nível acadêmico, isto é, nas próprias comunidades envolvidas pelo programa.

II. O PROBLEMA DE PESQUISA

O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) é um programa proposto pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL), do Ministério do Esporte, a ser implantado e gerenciado pela mesma, contando com a contrapartida de Prefeituras, Secretarias de Estado, entidades não-governamentais, OSCIP's ou Instituições de Ensino Superior, as quais são as proponentes dos projetos.

Para a SNDEL, torna-se necessária a formulação de políticas públicas de esporte e lazer que propiciem a “emancipação” e o “desenvolvimento humano”, o que acredita ser o papel do esporte e do lazer na atualidade. Dessa forma, para alcançar esse fim, o programa se subdivide em dois conjuntos de ações: o primeiro se chama “Política Social” e o segundo “Ciência e Tecnologia”.

Nesta dissertação, foi analisado somente o primeiro conjunto de ações, voltado à consolidação do esporte e do lazer “como direitos sociais e, portanto, como política pública de governo que viabilize e garanta o acesso da população brasileira (...) a ações contínuas de esporte e lazer que respondam às necessidades localizadas nesse campo da vida social” (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2008).

Essa Política Social se divide em três tipos de ação. O primeiro grupo, “PELC-Todas as Faixas Etárias”, tem como público-alvo indivíduos de todas as faixas etárias, incluindo em seu escopo os portadores de necessidades especiais, e propõe atividades de esporte, dança, ginástica, teatro, música, dentre outras dimensões da cultura local, através do estabelecimento de Núcleos de esporte recreativo e de lazer. Para tanto, o Ministério do Esporte financia a contratação e formação continuada de agentes sociais do lazer, a aquisição de material de consumo e permanente, além de eventos de esporte e lazer.

O segundo grupo de ação, “PELC - Vida Saudável”, visa à implementação de núcleos de atividades físicas, esportivas e de lazer para a faixa etária a partir de 45 anos, para melhoria de sua qualidade de vida, considerando também os portadores de necessidades especiais, por meio dos mesmos tipos de atividade do grupo anterior.

Por fim, o grupo de “Eventos Interdisciplinares de Esporte Recreativo e de Lazer” apoia a realização de eventos que contemplem a ocupação do tempo e espaço de lazer a partir de ações que envolvam temas afetos ao meio ambiente, à educação, à cultura e à saúde, dentre outros. Incluem-se entre esses eventos festivais culturais esportivos, artísticos, ruas de lazer, colônias de férias, dentre outros.

Dessa forma, a principal finalidade do Programa é “suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendam às crescentes necessidades e demandas da população por esporte recreativo e lazer, sobretudo daquelas em situações de vulnerabilidade social e econômica, reforçadoras das condições de injustiça e exclusão social a que estão submetidas” (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2008). Essa finalidade seria possibilitada pelo alcance dos objetivos específicos estabelecidos pelo programa, quais sejam:

- a) Democratizar o acesso a políticas públicas de esporte e lazer;
- b) Reconhecer e tratar o esporte e o lazer como direito social;
- c) Articular ações voltadas para públicos diferenciados nos núcleos de esporte e lazer, de forma a privilegiar a unidade conceitual do programa;
- d) Difundir a cultura do lazer através do fomento a eventos de lazer construído e realizado de forma participativa com a comunidade;
- e) Formação permanente aos agentes sociais de esporte e lazer (Professores, estudantes, educadores sociais/comunitários, gestores e demais profissionais de áreas afins envolvidos no programa);
- f) Fomentar e implementar instrumentos e mecanismos de controle social;
- g) Aplicar metodologia de avaliação institucional processual às políticas públicas de esporte e lazer;
- h) Fomentar a ressignificação de espaços esportivos e de lazer que atendam às características das políticas sociais de Esporte e Lazer implementadas e que respeitem a identidade esportiva e cultural local/regional
- i) Orientar a estruturação e condução de suas políticas públicas de esporte e lazer nos poderes públicos municipais e estaduais.

A viabilização do alcance de tais objetivos se pauta na consideração, no Programa, dos princípios da reversão do quadro atual de injustiças, exclusão e

vulnerabilidade social; do esporte e do lazer como direito de cada um e dever do Estado; da universalização e inclusão social; e da democratização da gestão e da participação. Suas diretrizes são a auto-organização comunitária, o trabalho coletivo, a intergeracionalidade, o fomento e difusão da cultura local, o respeito à diversidade, e a intersetorialidade (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2008).

Considerando a relevância do Programa, a proposta desta dissertação é buscar elementos para responder à seguinte questão: quais são os resultados do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC)?

A relevância do estudo se dá pela necessidade de compreender o processo de gerenciamento do Programa a partir dos atores que deliberam sobre ele e avaliar os seus resultados. Assim, espera-se vislumbrar como são implementadas as ações do Programa durante sua execução, tendo em vista a governança e a governabilidade existentes na gestão federal, e avaliar resultados obtidos por meio dos projetos, após sua execução.

Almeja-se, com esta pesquisa, contribuir para uma atuação mais efetiva do poder público, tanto em termos da aplicação do Programa (em âmbito geral) quanto com relação às propostas de projetos (na esfera local). A pesquisa colabora, ainda, para o preenchimento de uma lacuna existente em pesquisas sobre as políticas públicas de esporte e lazer, procurando contribuir para o conhecimento acerca da atuação do poder público em políticas públicas, especialmente nestas áreas, em busca de uma maior efetividade da gestão pública esportiva e de lazer.

III. OBJETIVOS

A fim de investigar o problema de pesquisa, o principal objetivo desta Dissertação foi avaliar resultados obtidos pelo Programa Esporte e Lazer da Cidade por meio dos projetos realizados em todo o território brasileiro.

Com o intuito de alcançar o objetivo geral, buscou-se especificamente:

- ✓ Conceituar teoricamente os diversos temas associados à avaliação de projetos, programas e políticas públicas, focalizando esporte e lazer como questões de políticas, notadamente no âmbito do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC);
- ✓ Identificar as características do PELC, sua importância na atual conjuntura política brasileira e os processos nele envolvidos;
- ✓ Identificar o volume de recursos financeiros aplicados pelos contemplados do PELC entre 2003 e 2008;
- ✓ Classificar os convênios PELC firmados nos anos de 2007 e 2008 segundo seu desempenho, confrontando-os com os objetivos propostos pelo PELC;
- ✓ Identificar a visão dos gestores federais do PELC sobre esse Programa, buscando compreender a relação entre sua visão do PELC e a perspectiva sob o qual é proposto;
- ✓ Identificar falhas, dificuldades e limitações do Programa, propondo alternativas para sua solução;
- ✓ Analisar os processos avaliativos existentes no PELC, com base na percepção de gestores locais do Programa.

Os dois primeiros objetivos foram buscados através da consecução do Artigo I, e a partir do Artigo II foram abordados o volume de recursos financeiros aplicados no PELC e classificados os convênios conforme seu desempenho. Os objetivos

relacionados à percepção de gestores federais e locais se desenvolveram ao longo dos Artigos III e IV, respectivamente, sendo as falhas, dificuldades e limitações do PELC identificadas em ambos os Artigos.

ARTIGO I

PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Resumo

O lazer e o esporte, nos termos da Constituição Federal Brasileira de 1988, são direitos sociais. Essa determinação representou uma nova visão dessa temática por parte do aparato legal e tornou-a objeto de políticas públicas e de programas sociais, intensificando-se também a produção acadêmica no campo das políticas públicas voltadas para o esporte e o lazer. O objetivo deste artigo é a focalização da política pública de esporte e lazer, enfatizando o esporte e o lazer como questões de políticas públicas, em especial no contexto do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), do Ministério do Esporte. O estudo possui como fonte a pesquisa bibliográfica, tendo como suporte teórico a avaliação de políticas públicas, perpassando pelas temáticas de políticas públicas, ciclo político, e lazer e esporte como objeto de políticas públicas e programas sociais. O estudo desses temas aponta que, embora ainda não se tenha formado e consolidado uma Política Nacional de Esportes, as iniciativas da gestão pública voltadas para o lazer e o esporte, em especial o PELC, devem se direcionar à formação e consolidação de políticas de Estado que considerem esses elementos como direitos sociais, possuidores de conteúdos próprios, e instrumentos de cidadania. Nesse sentido, o PELC se apresenta como uma iniciativa formada por objetivos e elementos capazes de favorecer o desenvolvimento de ações eficientes, eficazes, portadoras de governabilidade e governança. Para que o PELC cumpra sua promessa

de superação de antigas perspectivas e problemas de gestão, é fundamental que haja a avaliação tanto de seus processos quanto de seus resultados, enfocando em avaliações formativas que busquem a evolução desse Programa, para que o mesmo atinja seus propósitos.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Avaliação de Políticas e Programas Sociais; Esporte; Lazer; Programa Esporte e Lazer da Cidade.

PAPER I

PROGRAM “ESPORTE E LAZER DA CIDADE” IN THE CONTEXT OF THE SOCIAL PUBLIC POLICIES

Abstract

In terms of the Brazilian Federal Constitution-1988, both leisure and sport are social rights. This determination represented a new vision for this theme on the part of the legal apparatus and turned it an object of the public policies and social programs, as also intensifying the academic production in the field of the public policies contemplating the sport and leisure. The objective of this article is the focalization of the public policy of sport and leisure, as emphasizing the sport and leisure as subjects of public policies, especially in the context of the Program “Esporte e Lazer da Cidade” (PELC), created by the Brazilian Ministry of Sport. The study has the bibliographical research as source, whereas its theoretical support is the evaluation of the public policies, as passing by the themes of public policies, political cycle, and leisure and sport as object of public policies and social programs. The study of those themes points out that, although a National Policy of Sports still has not been formed and consolidated, the initiatives of the public administration towards the leisure and sport, especially PELC, must be addressed to the formation and consolidation of de State policies that take into account those elements as social rights, possessors of own contents and citizenship instruments. In this sense, PELC comes as an initiative formed by objectives and elements able to favor the development of efficient and effective actions that are carriers of governability and governance. So, for PELC to accomplish its promise of

overcoming the old perspectives and management problems, it is fundamental the occurrence of the evaluation either in their processes and results, whereas focusing on formative evaluations that look for the evolution of this Program, so that it can reach its purposes.

Keywords: Public Policies; Policies and Social Programs Evaluation; Sport; Leisure; Program “Esporte e Lazer da Cidade”.

1. Introdução

O lazer e o esporte, nos termos da Constituição Federal Brasileira de 1988, são direitos sociais. Essa determinação representou uma nova visão dessa temática por parte do aparato legal, inserindo-a em um novo estágio: o do processo de política pública. Assim, a temática do esporte e do lazer foi reconhecida e definida como uma questão de política pública e inserida na agenda política.

Na busca de uma melhor compreensão, bem como do estabelecimento e consolidação de paradigmas para a atuação do Estado no que se refere às ações que incluem em si o esporte e o lazer, estes têm sido também foco de produções acadêmicas no campo das políticas públicas.

Nesse sentido, o presente artigo possui como problema de pesquisa a questão: qual o papel do Programa Esporte e Lazer da Cidade em um contexto mais amplo de políticas públicas, considerando o esporte e o lazer como temáticas da agenda política e objeto da ação pública?

Esse artigo visa, através da conceituação teórica dos diversos temas associados à avaliação de projetos, programas e políticas públicas, focalizar a política pública de esporte e lazer, notadamente no âmbito do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), do Ministério do Esporte, convergindo à consideração do esporte e do lazer enquanto questões de políticas públicas.

Tendo como suporte teórico a avaliação de políticas públicas, o ponto central da análise é associar essa conceituação teórica a um Programa em execução, desenvolvido por iniciativa do setor público, visando identificar as características do PELC, sua importância na atual conjuntura política brasileira e os processos nele envolvidos, identificando contribuições para o alcance de seus objetivos. Recorre-se à avaliação formativa, procurando melhor compreender os fatos e, conseqüentemente, buscando orientar para uma cada vez melhor aplicação do Programa como componente de uma política pública mais ampla.

Dessa forma, este artigo organiza-se segundo demonstra o Quadro 1.

Temas	Principais Conceitos	Principais Autores
Políticas Públicas	<i>Polity, Politics, Policy</i> ; Governabilidade e Governança	Frey (2000); Cohen e Franco (2007); Barros e Carvalho (2004)
Ciclo Político	Fases do Ciclo de Políticas Públicas	Hill e Hupe (2002); Jann e Wegrich (2007); Silva e Melo (2000)
Avaliação	Tipos de Avaliação (<i>Ex-Ante, Durante, Ex-Post</i>); Processo, Resultado; Formativa, Somativa); Utilização da Avaliação	Cohen e Franco (2007); Costa e Castanhar (2003); Rossi, Lipsey e Freeman (2004); Cano (2004); Rua (1997)
Esporte e Lazer	Lazer, Esporte de Participação; Esporte Educacional; Esporte de Alto Rendimento	Marcellino (1995 e 2000); Lei 9615/1998
Políticas de Esporte/Lazer	Constituição Federal (1988); Legislação (Lei 9615/1998); Política Nacional de Esporte/Lazer	Castellani Filho (2007); Alves e Pieranti (2007)
Esporte/Lazer como Programas Sociais	Diminuição do viés utilitarista	Linhales (2009); Mascarenhas (2007)
PELC	Objetivos (Geral e Específicos), Princípios e Diretrizes; Características diferenciais	Castellani Filho (2007); Gualberto e Linhales (2009).

Fonte: Criado pelos Autores

Quadro 1. Organização do Artigo

2. Políticas Públicas

Ao se abordar a temática das políticas públicas é fundamental que sejam definidos previamente, para o melhor tratamento e compreensão do tema, alguns conceitos, tais como Estado, governo, sociedade, política, assim como políticas públicas.

Alves e Pieranti (2007:4) definem como Estado “o conjunto de estruturas político-administrativas, organizadas em conformidade com regulamentações legais originadas no âmbito público”; e governo, tendo como base Levi (2000:553), como o “conjunto de pessoas que exercem o poder político”. A sociedade “é o conjunto de pessoas que estão submetidas aos ditames governamentais, não participando diretamente da gestão dos recursos públicos e das estruturas estatais” (ALVES e PIERANTI, 2007:5).

Segundo Martins (2008:7), “política é o conjunto de ações coletivas ou individuais que expressam ideais e podem determinar os rumos de uma sociedade, de uma nação, de uma época”. Dessa forma, entende-se que toda política se relaciona aos atores sociais a ela associados, em determinado período histórico em que se estabelece.

No âmbito público, afirmam Alves e Pieranti (2007:5), “tendo como atores principais os governos, nascem as políticas públicas, voltadas à regulação de áreas específicas”. As políticas públicas seriam, desta forma, “o Estado em ação” (HÖFLING, 2001: 31).

Como define Rua (1997:1), as políticas públicas (*policies*), são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*), as quais seriam o “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. As políticas públicas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, de acordo com as demandas existentes (novas, recorrentes e reprimidas), sendo decisões e ações revestidas de autoridade soberana do poder público.

Frey (2000) apresenta uma diferenciação entre os termos “*polity*”, “*politics*” e “*policy*”, os quais são três dimensões da política. *Polity* seria referente à estrutura institucional do sistema político-administrativo; *politics* aos processos políticos (imposição de objetivos, conteúdos e decisões de distribuição); e *policy* aos conteúdos da política pública (configuração dos programas políticos, problemas técnicos e conteúdo material das decisões políticas).

Corroborando, Couto e Arantes (2006:47) também abordam a temática, diferenciando *polity* como a “estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores”, ou como a “hierarquia normativa que distingue o pacto constitucional”. *Politics* seria o próprio jogo político, isto é, a “dimensão dinâmica do processo democrático”, e *policy* “diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes”, ou seja, as decisões governamentais. Para Souza (2006), *polity* se refere à sociedade política, *politics* ao sistema político e *policy* à política pública.

Na realidade política, essas três dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente, especialmente *politics* e *policy*, pois “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (Frey, 2000:219), havendo grande interdependência entre os processos e resultados das políticas públicas.

A *policy*, isto é, os resultados das decisões concretizados em políticas públicas, dá origem a planos, programas e projetos, dos quais se constitui. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 1984), *apud* Cohen e Franco (2007:85), “um projeto é um empreendimento planejado que consiste num conjunto de atividades inter-

relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orçamento e de um período de tempo dados”. Um programa é um conjunto de projetos que perseguem os mesmos objetivos, estabelece as prioridades da intervenção e aloca os recursos disponíveis. Um plano seria a “soma de programas que procuram objetivos comuns, ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos”, os quais serão os objetivos gerais dos programas.

Os programas concretos, elaborados por agentes planejadores, segundo Frey (2000), seriam o resultado de um processo político, intermediado por estruturas institucionais, que reflete interesses de diferentes atores (*stakeholders*). A convivência entre diferentes atores sociais com diversos interesses nas atividades governamentais leva a debates e discussões acerca de decisões a serem tomadas. Hill e Hupe (2002) corroboram, recorrendo a Scharpf (1978:347): a formulação e a implementação de políticas públicas (*policy*) são inevitavelmente o resultado de interações entre uma pluralidade de atores diversos com interesses, metas e estratégias distintos.

Essas interações possuem como resultado a formação de uma agenda, dentro da qual se configuram os problemas de política a serem solucionados pelo governo ou Estado em questão. O problema de política é o conjunto de valores não realizados, necessidades ou oportunidades que, identificadas, podem ser atingidas através da ação pública, ou ainda, o sistema de condições que produz insatisfação entre diferentes segmentos de uma comunidade (DUNN, 1981 apud GUESS e FARNHAM, 2000).

De acordo com Frey (2000) e Souza (2006), as políticas públicas podem assumir quatro formatos: políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. Essas políticas são descritas e caracterizadas por Frey (2000: 223-224):

Políticas Distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos - pelo menos diretamente percebíveis - para outros grupos. Essas ‘policy arenas’ são caracterizadas por “consenso e indiferença amigável” [Windhoff-Héritier, 1987, p. 48]. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios.

Políticas Redistributivas, [cujo] objetivo é “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade” [Windhoff-Héritier, 1987, p. 49]. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos.

Políticas Regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem

atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas.

Políticas Constitutivas [...] ou políticas estruturadoras [...] - determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Essas quatro formas de política pública podem também ser caracterizadas quanto “à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e [...] ao modo da resolução de conflitos políticos”. Cada uma delas gera pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

Para Höfling (2001:31), as políticas públicas sociais são “ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico”. Entretanto, em sentido mais amplo, políticas públicas sociais voltadas a direitos sociais como lazer e esporte não implicam necessariamente o deslocamento de recursos de uma classe para outra.

Sejam quais forem os fins últimos da política pública social, segundo Cohen e Franco (2007), seu princípio orientador é a procura da equidade, que implica na satisfação das necessidades básicas da população. No entanto, para Barros e Carvalho (2004), ocorre uma baixa efetividade na política social brasileira, que se deve à má focalização de seus programas e à falta de informações sobre a eficácia dos programas, isto é, à falta de controle. Além disso, essa deficiência na efetividade seria agravada pela falta de coordenação (articulação) entre os três níveis de governo, pela falta de integração entre os programas existentes, e pela padronização e falta de especificidade e adaptabilidade das propostas às condições locais.

Cohen e Franco (2007) abordam outras características tradicionais às políticas públicas brasileiras: acesso segmentado; tradicionalismo, inércia ou descontinuidade (resistência à mudança, aliada à falta de continuidade das propostas); universalismo aparente; regressividade (o impacto redistributivo poderia ser maior); surgimento de novos temas e instituições (gerando maior competitividade por recursos).

Outro fator agravante para a baixa efetividade de políticas públicas seria também a cultura de estabelecimento de cargos “de confiança” para sua gestão, considerando prioritariamente o posicionamento político-partidário do gestor, em detrimento de sua capacidade técnico-administrativa.

Diante dessa baixa efetividade, a avaliação de políticas e programas sociais teria papel central em sua racionalização, enfatizando a objetividade, a suficiência das informações, a validade e a confiabilidade. Alguns princípios que contribuiriam para a reorientação de políticas sociais seriam: prática de política compensatória; aumento da eficiência no uso dos recursos disponíveis, com incremento da eficácia na consecução dos objetivos dos projetos financiados; utilização dos serviços pelos reais beneficiários; avançar no conhecimento técnico, realizando diagnósticos adequados, melhorando os sistemas de informação e avaliando os programas sociais; e construir uma nova institucionalidade, visando à persistência e continuidade das ações, baseada no desenvolvimento tanto de governabilidade quanto de governança (BARROS e CARVALHO, 2004; COHEN e FRANCO, 2007).

Em uma definição genérica, governabilidade se refere às condições substantivas e materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo, derivadas de sua postura diante da sociedade civil e do mercado. Essas condições são o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões entre os diferentes grupos sócio-políticos para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado (ARAÚJO, 2002).

Catalá (2005:272) elucida o conceito de “governabilidade democrática”, a qual se refere às “capacidades com as quais uma determinada sociedade democrática pode contar para enfrentar os desafios e para se beneficiar das oportunidades que encontra”, dependendo das capacidades dos atores sociais e do governo. Consiste em “competir, negociar, construir e manter coalizões, e em formular e implementar políticas”, sendo a coesão social um agregado estável e equilibrado de interesses, resultante da força e da posição relativas dos atores relevantes (p.286).

A governança, entretanto, pode ser entendida como a outra face de um mesmo processo, isto é, como os aspectos instrumentais da governabilidade. É a capacidade financeira, gerencial e técnica que um determinado governo possui para formular e implementar suas políticas públicas (ARAÚJO, 2002; BRESSER PEREIRA, 1997).

Procopiuck e Frey (2008:2) fazem referência às redes e arranjos de governança. Na atualidade a governança significa “uma forma de governar mais cooperativa”, não podendo ser concebida “como controle governamental externo da sociedade, mas como emergente das interações de uma pluralidade de agentes” que se influenciam mutuamente na busca de objetivos sociais (p.4). O propósito da governança seria, dessa forma, enfrentar problemas e gerar oportunidades para a sociedade como um todo.

O Estado brasileiro, especificamente, apresentaria governabilidade, segundo Araújo (2002), no sentido em que é um governo eleito democraticamente, possuindo relativa aceitação da sociedade. No entanto, possui dificuldades em exercer essa governabilidade, enquanto capacidade de agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum.

Com relação à governança, isto é, os aspectos instrumentais da governabilidade, destaca-se uma dificuldade ainda maior (ARAÚJO, 2002). Para Bresser Pereira *apud* ARAÚJO (2002), o governo brasileiro não carece de governabilidade, haja vista sua legitimidade conferida pela consagração eleitoral e apoio partidário-parlamentar. Todavia, enfrenta problemas de governança, pois sua capacidade de formular e implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência do aparelho burocrático do Estado.

A ausência de governança nas ações propostas pelo poder público pode ser verificada especificamente nas políticas públicas de esporte e lazer, como se percebe em estudo de Vieira e Vieira (2007), sobre essas ações na Zona da Mata mineira. Nesse sentido, estudos voltados para a avaliação dessas políticas poderia auxiliar na busca pelo aumento de sua eficiência, por possibilitar um redirecionamento para a aplicação das mesmas.

As variáveis de governabilidade e governança mantêm entre si uma relação muito forte, sendo complementares e tendo vínculo instável, dinâmico e indissolúvel. Os processos político-administrativos, relacionados à governança, também apresentam grande complexidade e dinamicidade, sendo necessário compreendê-los em um contexto relacionado ao conceito de Ciclo de Política Pública, que, igualmente, se organiza como um processo complexo e dinâmico.

3. Ciclo de Política Pública e Avaliação

Desde sua origem, nos anos de 1950, o campo da análise política esteve conectada a uma perspectiva que considera o processo político envolvendo uma sequência de estágios ou fases discretos. Inicialmente, o processo político foi tratado em termos de modelo como uma sucessão de estágios, como um processo contínuo de elaboração de política (*"policy-making"*), evoluindo em uma ordem cronológica na qual as questões de política são definidas e colocadas na agenda, para que depois as políticas sejam desenvolvidas, adotadas e então encerradas ou reiniciadas. Posteriormente, essa perspectiva de estágios foi transformada em um modelo cíclico, o chamado *Policy Cycle* ou Ciclo de Políticas Públicas (JANN e WEGRICH, 2007).

O *policy cycle*, consoante Frey (2000), subdivide o agir público em fases parciais e graduais de sequências de elementos do processo político-administrativo de resolução de problemas. O ciclo político estaria dividido, então, em formulação, implementação e controle dos impactos das políticas, ou ainda, em percepção e definição de problemas, formação da agenda, elaboração de programas e decisão, implementação, e avaliação e eventual correção da ação.

Hill e Hupe (2002) apontam como modelo típico de *policy cycle* a formação da agenda, a formulação, a aplicação e implementação, o *feedback* e avaliação, e as decisões finais sobre a manutenção, sucessão ou término da política. De forma semelhante, Jann e Wegrich (2007) tomam como forma convencional de se descrever a cronologia de um processo político, na atualidade, a diferenciação entre formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Segundo esses autores, a perspectiva da política tratada de forma cíclica enfatiza os processos de *feedback* entre produtos (*outputs*) e insumos (*inputs*) do *policy-making*, o que conduz à perpetuação contínua do processo político, de modo que as políticas são perpetuamente reformuladas, implementadas, avaliadas e adaptadas. Os processos políticos raramente marcam de maneira clara os inícios e termos dessas fases ou estágios do ciclo, isto é, não evoluem em um padrão de sequências claras, sendo os estágios constantemente entrelaçados e emaranhados em um processo contínuo, no qual as políticas são constantemente revistas, controladas, modificadas e às vezes até encerradas.

Silva e Melo (2000) concordam com os mesmos, ao afirmar que o *policy cycle* não pode ser concebido de forma simples e linear, bem como não pode possuir um ponto de partida claramente definido, sendo melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação à política, e por “nós” críticos, que são momentos de crise, que levam a um aprendizado e a uma nova direção do programa.

Essas redes complexas contêm em si diversos *stakeholders* envolvidos no *policy cycle*, de forma que cada uma das fases desse ciclo, embora não distintas claramente, possui atores estratégicos relacionados a si, o que pode ocasionar disfunções nesse processo, como a assimetria de informações. Assim, a ineficiência na comunicação entre os gestores e atores sociais em geral, envolvidos na política ou programa, pode determinar o fracasso das mesmas, sendo fundamental que essa comunicação seja eficiente, possibilitando que sua implementação ocorra de forma coerente com seu planejamento.

Para Silva e Melo (2000), o ciclo político deve ser visto como um campo estratégico no qual observa-se uma relativa indistinção entre os implementadores e os formuladores, embora, como afirma Faria (1998:47), as tarefas de formulação dos programas sejam “divorciadas das tarefas de implementação”, no sentido em que não costuma haver uma interação entre os atores estratégicos atuantes em cada uma.

Conforme Najberg e Barbosa (2006) e Perez (1998), na literatura especializada a conceituação do processo de implementação ainda goza de pouco consenso. Os autores afirmam, com base em Lester *et al* (1987), que para alguns autores a implementação é o processo iniciado com o estabelecimento da política até o seu impacto; para outros, a implementação não se confunde com o alcance do seu produto ou do seu impacto, sendo um processo de uma série de decisões e de ações postas em prática por alguma autoridade governamental.

Segundo Jann e Wegrich (2007), o estágio de execução de uma política por parte das instituições e organizações responsáveis é chamado de implementação. Parafraseando O’Toole (2000:266), os autores afirmam que a implementação política é amplamente definida como o que acontece entre o estabelecimento de uma intenção aparente por parte do governo para fazer algo, ou deixar de fazê-lo, e o impacto final no universo da ação.

De acordo com Rua (1997:14), a implementação pode ser compreendida como o “conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas”. Para a autora, a implementação é um processo interativo e continuado, em constante evolução e reformulação pelas ações dos *stakeholders* envolvidos na mesma.

Essa reformulação dos processos envolvidos na implementação de políticas e programas sociais é (ou deveria ser) determinada diante da análise dos resultados de avaliações sobre o processo de implementação, em qualquer momento deste processo, e não apenas ao final de sua execução, isto é, buscando desenvolver uma cultura de avaliações formativas, e não somente somativas.

Cohen e Franco (2007:77) definem a avaliação como “uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos”, podendo ser realizada antes, durante ou após a implementação do programa, preocupando-se com “o modo, em que medida e por que tais pessoas foram beneficiadas”.

Dessa forma, não deve ser concebida isoladamente, pois faz parte do processo de planejamento da política social, gerando uma retroalimentação, ou *feedback*, sobre as informações de diversos projetos quanto a sua eficácia e eficiência; além disso, analisa os produtos e resultados obtidos por esses projetos, possibilitando sua reorientação em direção ao fim postulado.

Segundo Faria (1998:42), a avaliação pode ser considerada segundo três critérios. Do ponto de vista metodológico, a avaliação é “uma atividade que obtém, combina e compara dados de desempenho com um conjunto de metas escalonadas”. Com relação a “sua finalidade, a avaliação responde a questões sobre a eficácia/efetividade dos programas e, neste sentido, sua tarefa é julgar e informar”; e quanto a seu papel, a avaliação pode ainda detectar eventuais falhas e aferir os méritos dos programas durante sua elaboração, possuindo tarefa formativa, “permitindo a correção ou confirmação de rumos.” Destaca-se, assim, que a avaliação, dependendo de seus objetivos, pode e deve ser realizada em qualquer fase do ciclo político.

A despeito de qualquer tipo de classificação, importa destacar que a avaliação não se associa apenas ao estágio final do ciclo político, o qual termina com a conclusão da política ou com sua reformulação, baseada na modificação da percepção do problema e redefinição da agenda. A avaliação não se restringe a uma determinada fase do ciclo político; em vez disso, é aplicada ao processo de *policy-making* como um todo e sob diferentes perspectivas em termos de tempo (JANN e WEGRICH, 2007).

Cohen e Franco (2007:108) abordam a questão do tempo relacionado ao processo de avaliação, indicando entre os tipos de avaliações aquelas que consideram o momento em que se realiza e os objetivos que se persegue na avaliação. Em função desses critérios, as avaliações podem ser *ex-ante* ou *ex-post*. A avaliação *ex-ante* tem como finalidade proporcionar critérios racionais para a decisão crucial de implementação ou não do projeto, possuindo metodologias tais como a análise custo-benefício (ACB) e a análise custo-efetividade¹ (ACE), tendo esta última “maiores potencialidades para a avaliação de projetos sociais”.

¹ Tanto a análise Custo-Benefício quanto a de Custo-Efetividade são julgamentos de eficiência dos programas. A diferença entre as duas análises é a forma na qual os resultados de um programa é expresso. Na análise Custo-Benefício, os resultados dos programas são expressos em termos monetários; na análise de Custo-Efetividade, os resultados são expressos em termos substantivos. Uma análise de Custo-Benefício requer estimativas tangíveis e intangíveis dos benefícios do programa, e estimativas dos custos diretos e indiretos de empreendimento do programa. Por causa da natureza controversa da valoração de impactos, em muitos casos, especialmente no que se refere a serviços humanos, a análise de Custo-Efetividade é vista como uma técnica mais apropriada que a análise de Custo-Benefício, pois requer a monetarização apenas dos custos do programa, sendo seus benefícios expressos em unidades de impacto (ROSSI, LIPSEY E FREEMAN, 2004).

Rossi, Lipsey e Freeman (2004) também tratam da avaliação *ex-ante* e *ex-post*, sendo a primeira uma análise prospectiva durante as fases de planejamento e desenho de uma iniciativa, podendo ser empreendida como referência de uma antecipação dos custos e resultados do programa. A avaliação *ex-post* seria uma análise retrospectiva, depois que um programa tenha estado em vigência por um tempo e demonstrado ser efetivo por uma avaliação de impacto, havendo interesse em tornar esse programa permanente ou possivelmente expandi-lo.

Segundo Faria (1998:44), a avaliação *ex-ante* consiste no “levantamento das necessidades e estudos de factibilidade que irão orientar a formulação e o desenvolvimento do programa. Inclui a definição de seus objetivos, âmbito de aplicação, caracterização dos beneficiários e suas necessidades”.

No processo de avaliação *ex-post*, Cohen e Franco (2007:109) apontam para a possibilidade de realização da mesma tanto durante (avaliação de processos ou concomitante) quanto ao final (avaliação terminal) do processo de implementação do programa ou projeto, diferenciando-as por meio da dimensão temporal ou segundo a ênfase na análise da eficiência operacional ou a do impacto.

Conforme esses autores, a avaliação de processos “determina a medida em que os componentes de um projeto contribuem ou são incompatíveis com os fins perseguidos”, sendo realizada durante a implementação do programa, de forma periódica, procurando “detectar as dificuldades que ocorrem na programação, administração, controle”, dentre outros aspectos, “para serem corrigidos oportunamente, diminuindo os custos derivados da ineficiência”. Já a avaliação de impacto procuraria “determinar em que medida o projeto alcança seus objetivos e quais são seus efeitos secundários (previstos e não previstos).

Esses dois tipos de avaliação se diferenciam pelos tipos de problemas a que respondem, pelas decisões que envolvem e pelos potenciais usuários de seus resultados, de forma que a primeira “olha para frente (para as correções e adequações)” e a segunda “olha para trás (se o projeto funcionou ou não), descobrindo as causas”.

Segundo Costa e Castanhar (2003), as metodologias mais usuais de avaliação seriam a avaliação de metas, a de impacto e a de processos (avaliação formativa), de forma que um sistema de avaliação completo deve utilizar metodologias que prevejam a avaliação tanto de resultados quanto de processos.

A avaliação de metas tem o propósito de medir o êxito de um programa quanto ao alcance de metas previamente estabelecidas. A avaliação de impacto procura

identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social, verificando não apenas se as atividades previstas foram executadas, como também se os resultados finais que se esperavam foram igualmente alcançados.

Por fim, a avaliação de processos ou formativa, realizada durante o desenvolvimento do programa, investiga de forma sistemática o desenvolvimento de programas sociais com o propósito de medir a cobertura do programa social, estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária, e acompanhar seus processos internos, visando detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades.

Para Cunha (2006), a avaliação de natureza formativa deve se dar com vistas a auxiliar e advertir aos planejadores e aos gerentes e seus colaboradores sobre problemas e necessidades de melhoria do programa.

Cano (2004) aborda a avaliação formativa como tendo o objetivo de melhorar um programa em andamento, enquanto a avaliação somativa visa a concluir sobre a existência ou não de efeitos desejados em programas, após sua consolidação e implementação satisfatória.

Sobretudo, por meio do processo de implementação e de avaliação como partes constitutivas do *policy cycle* se pode informar as reflexões sobre os determinantes centrais da intervenção estatal e ser considerados numa estratégia metodológica de avaliação dirigida ao gestor de programas sociais no Brasil (SILVA e MELO, 2000).

Jann e Wegrich (2007) afirmam que o modelo de ciclo político ignora o papel do conhecimento, de ideias e de aprendizagem no processo político, como variáveis independentes influentes afetando todos os estágios do processo político (e não apenas no estágio de avaliação), conduzindo em direção de uma visão de mundo simplificada e irrealista.

Apesar disso, Silva e Melo (2000:11) consideram a avaliação como *policy learning*, ou seja, “o aprendizado na implementação de uma política pública”, já que o ciclo político é considerado complexo e não-linear. Segundo Frey (2000), o processo de resolução de um problema político consiste de uma sequência de passos; mas, na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência: os processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se em todas as fases do ciclo político, podendo o controle acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política.

Essa contínua reformulação por meio da aprendizagem política e administrativa possibilitaria uma atuação “*bottom-up*” da administração pública, já que existem ainda muitas políticas *top down*, de via única, que desconsideram a implementação dos programas, de forma que, mesmo quando há retroalimentação, na maior parte das vezes essa ação é direcionada apenas à formulação/planejamento das políticas ou programas e não ao ciclo político como um todo.

Para Hill e Hupe (2002:71), o trabalho *bottom-up* enfatizaria as negociações entre os níveis atuantes de modo a preencher a lacuna existente entre a elaboração e a implementação de políticas, produto da inevitável participação de diferentes atores nesses estágios do processo político. A ação *bottom-up* seria, então, fundamental para a mudança do quadro da implementação percebida por Hargrove (1975 apud JANN e WEGRICH, 2007), Silva e Melo (2000) e Rua (1997), como o “elo perdido” da análise da ação governamental.

Para tanto, seria fundamental não apenas que fossem realizadas avaliações sistemáticas da política/programa, mas também que os resultados dessas avaliações fossem utilizados apropriadamente e convertidos em ações decisórias pelos tomadores de decisão relacionados à mesma. As avaliações seriam utilizadas como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais os mesmos possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Entretanto, isso dependeria da formação de uma cultura orientada para a gestão de desempenho, maximizando o uso e o valor da avaliação (ALA-HARJA e HELGASON, 2000; COSTA e CASTANHAR, 2003).

Segundo Cotta (2001), há muitos fatores que dificultam a utilização efetiva dos resultados de avaliação, de forma que o simples fato de realizar uma avaliação não significa que as informações produzidas serão utilizadas, por dois motivos. Em primeiro lugar, porque há uma falta de consenso entre os atores envolvidos, os quais costumam relutar em reconhecer a legitimidade e a utilidade da avaliação; em segundo lugar, porque os casos em que a avaliação é simplesmente ignorada são muito mais frequentes do que aqueles em que a avaliação cumpre sua finalidade.

Para a autora, existem alguns requisitos para que os resultados de avaliações sejam efetivamente utilizados: deve haver uma oferta regular e de boa qualidade, de forma a garantir a validade e acuidade das informações produzidas; uma demanda por estas informações, o que depende da existência de uma cultura de avaliação e do grau de transparência do processo de formulação de políticas públicas; e profissionais

capazes de “vender” as informações produzidas tanto para seus clientes diretos quanto para o público em geral.

Costa e Castanhar (2003) afirmam que a questão crucial para a utilização dos resultados de avaliações é saber como os governos podem organizar suas atividades de avaliação de modo a tirar plena vantagem do que a mesma tem a oferecer. Entretanto, deve-se considerar também que em sociedades em que o mercado eleitoral tem peso a avaliação de políticas “tende a ser apenas um dos elementos na decisão pela adoção, reformulação ou supressão de um programa público, dado que as razões do mercado eleitoral têm forte influência no processo decisório” (ARRETCHE, 1998:36). Deste modo, devem ser considerados os grupos envolvidos na política e nela interessados, além dos processos do *Policy Cycle*, que permitem em si o aprendizado que possibilita a formação de políticas mais efetivas (SILVA e MELO, 2000).

Rossi, Lipsey e Freeman (2004) apontam cinco variáveis como intervenientes na utilização de avaliações, sendo: a relevância, a comunicação entre os pesquisadores e usuários, o processamento de informações por parte dos usuários, a plausibilidade dos resultados da pesquisa, e o envolvimento do usuário.

Dessa forma, o envolvimento dos *stakeholders* na avaliação é fundamental, pois, segundo Michael Patton (1997:90) *apud* Fitzpatrick, Christie e Mark (2009:6), implica em mudanças individuais em seu pensamento e comportamento durante o processo de avaliação, como um resultado de sua aprendizagem, assim como em mudanças organizacionais ou no programa.

Esse envolvimento de *stakeholders* provoca, por outro lado, o que Jann e Wegrich (2007) apontam como dificuldades na realização de atividades de avaliação, relacionadas à sua exposição à lógica específica e aos incentivos dos processos políticos, posto que ocorrem como uma parte regular e incorporada do processo e debate político. A primeira dificuldade apontada se refere ao fato de que a avaliação de resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) da política é tendenciosa em função da posição e do interesse, bem como dos valores, de um ator em particular. A segunda trata da definição falha das metas e objetivos da política, o que apresenta um grande obstáculo para as avaliações.

Cotta (2001) mostra também que ainda há grandes desafios e dificuldades a serem enfrentados pelos avaliadores, embora alguns processos de avaliação de políticas públicas tenham se iniciado. De qualquer forma, afirmam Costa e Castanhar (2003), a despeito de várias limitações, é preciso continuar produzindo avaliações de

boa qualidade, trabalhando junto aos usuários e fazendo as adaptações necessárias ao ambiente do setor público, o qual possui nuances tão mutáveis.

Apesar de defenderem a produção de avaliações com boa qualidade, para serem utilizadas em processos de tomada de decisão, como um meio para a ação, as decisões tendem a continuar a ser tomadas independentemente da qualidade do material considerado a cada processo decisório (COSTA e CASTANHAR, 2003).

Para Cotta (2001) o fator da comunicação dos resultados de avaliações é um dos maiores problemas a serem trabalhados. Dessa maneira, a boa comunicação, como fator determinante para a aplicação de tais resultados ao processo decisório, torna-se fundamental para a formação de uma cultura de avaliação que incorpore esse processo ao ciclo de políticas públicas, favorecendo o ciclo político como um processo de aprendizagem.

4. Esporte e Lazer: Uma Conceituação do tema

Lazer e esporte são frequentemente associados, chegando a serem tomados como sinônimos, embora possuam diferenças. O Lazer, que só passou a ter uma reflexão sistematizada no Brasil a partir da segunda metade do Século XX (WERNECK e MELO, 2004), especialmente nas décadas de 1970 e 1980 (ALMEIDA, 2005), possui conteúdos específicos, citados por Marcellino (2000): interesses artísticos, físicos, intelectuais, manuais, turísticos e sociais. Deste modo, tem-se que o esporte/atividade física é apenas um dos elementos contidos no lazer, embora as ações públicas apareçam geralmente com um viés esportivo, desconsiderando os outros conteúdos.

Compreendido como tempo e espaço de vivências lúdicas e de apropriação crítica da cultura, o lazer [...] não se limita a ter no esporte o único interesse sociocultural a ocupá-lo. Ao lado dele encontramos todos os outros interesses socioculturais que, de uma maneira ou de outra, refletem, cada um a seu modo, a forma como nós vivemos e produzimos a nossa vida (CASTELLANI FILHO, 2007:06).

A atividade de lazer, segundo Marcellino (1995:31), é caracterizada por alguns aspectos: o caráter desinteressado, a busca de satisfação e a disponibilidade de tempo, a qual significa “possibilidade de opção pela atividade prática ou contemplativa” e se relaciona ao tempo livre de obrigações e responsabilidades sociais. Além disso, o lazer possui uma utilidade social, concretizada em três funções básicas: descanso, diversão e desenvolvimento, ou os “Três D’s” (Dumazedier, 1976).

Ocorre com frequência, no entanto, que a atividade não possua como elementos norteadores essas funções, características e conteúdos, atuando de modo restrito, acrítico, irrefletido e isolado. Muitas vezes, toma-se esporte e lazer com objetivos

iguais, havendo uma constante aproximação desses elementos em propostas governamentais, desconsiderando suas especificidades e, conseqüentemente, privando os indivíduos do acesso aos mesmos em sua totalidade.

Segundo Almeida (2005), ao início da década de 1990, houve uma mudança quanto à intervenção no Estado sobre a temática do lazer, gerando um crescimento significativo no setor terciário (serviços, comércio, entretenimento, lazer e turismo) voltado, mormente, à população de mais recursos e habitante do meio urbano.

No que tange ao esporte, Alves e Pieranti (2007:7) afirmam que este deve ser visto como um “fenômeno social plural, que abrange várias manifestações em que o movimento humano está presente com objetivos diversos”, rompendo com a “visão singular do esporte como uma manifestação fechada e restrita a espaços especializados e a pessoas particularmente dotadas para performances especiais”.

A legislação brasileira, de acordo com a Lei n. 9615/1998, em seu Artigo 3º, trata do esporte, ou desporto, como manifestações que podem ser reconhecidas em três âmbitos ou formas:

I - **desporto educacional**, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer;

II - **desporto de participação**, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente;

III - **desporto de rendimento**, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações.

Dessa forma, considera-se, neste trabalho, o esporte como fenômeno social historicamente construído, manifestado com finalidades educacionais, lúdicas ou de participação, e de performance ou rendimento. Esporte e lazer, neste escopo, são, portanto, fenômenos distintos, porém complementares, embasados em um suporte legal consolidado e em busca de um reconhecimento holístico por parte da sociedade como um todo.

5. Esporte e Lazer como objeto de Políticas Públicas

O fenômeno esportivo vem tendo sua área de investigação expandida, tornando-se objeto de estudos que, ao ampliarem sua esfera de observação, o aproximam de discussões relativas a várias áreas. Segundo Bittencourt *et al* (2009:9), apoiado por Suassuna (2007), ao esporte sempre foi relegada, por parte do Estado brasileiro,

“posição secundária frente a outras questões” ou áreas, mesmo após o reconhecimento deste conteúdo como um problema de políticas públicas.

No entanto, entre a década de 1920 e o final da Segunda Guerra Mundial, iniciou-se no mundo um movimento de promoção do bem-estar social pelos governantes, política que ficou conhecida como *Welfare State*, caracterizada principalmente pela intervenção do Estado em setores diversos. Nesse momento, o Estado passou a centralizar o poder de promover melhorias nas condições da população, em várias áreas, inclusive no esporte e no lazer (MEDEIROS, 2001; VIEIRA e VIEIRA, 2007).

O Brasil, seguindo a tendência mundial, inicia a proposição de ações que impulsionem o esporte no país, a partir da Década de 1930, no Governo de Getúlio Vargas. Entre os anos de 1930 e de 1940, são instituídos a Divisão de Educação Física, vinculada ao Ministério da Educação e Saúde, a Escola de Educação Física da Universidade do Brasil (atual UFRJ) e o Conselho Nacional de Desportos (CND) (BITTENCOURT *et al*, 2009). Além disso, em 1941, o decreto-lei n. 3199/41 objetivava “*disciplinar o esporte brasileiro*” (CASTELLANI FILHO, 2007:2).

Segundo Mascarenhas (2007:20), após a Segunda Guerra Mundial, “ao lado dos direitos civis e políticos, os direitos econômicos, sociais e culturais passam a constar na agenda internacional, sendo considerados prerrogativa essencial de respeito à vida e à dignidade humanas”. Em 1948, o lazer, presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), “passa a adquirir o *status* de direito social básico”, tal qual a saúde, educação, habitação, dentre outras áreas.

O autor destaca que o Brasil não aderiu imediatamente à Declaração dos Direitos Humanos de 1948, a qual inicialmente funcionou como uma “recomendação”. A fim de determinar a vinculação jurídica dos dispositivos da Declaração, foi aprovado pela ONU, em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual o Brasil ratificou somente em 1992.

Em meados da Década de 1970, foi criado o Programa Esporte para Todos (EPT), que teve por objetivo desenvolver aspectos como saúde, civismo e adesão à prática esportiva, e a Lei 6251/75, com objetivo de melhora da aptidão física da população (DED/MEC, 1976; DED/MEC,1978; CASTELLANI FILHO, 2007). Características como civismo, promoção de saúde e *performance* apontam para o pensamento típico deste momento nacional, em que os militares detinham o poder.

Sobre o EPT, Mascarenhas (2007:23) afirma: “sob o pretexto da democratização e universalização das atividades físicas e desportivas, o direito ao esporte e [...] ao lazer apresentavam-se como importantes instrumentos de controle e garantia da chamada paz social”, fortalecendo o aspecto funcional dos mesmos.

Em 1988, o esporte (ou desporto) é tratado no Artigo 217 da Constituição Federal, o qual determina como dever do Estado o fomento a “práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um”, incentivando o lazer como forma de promoção social. Apoiado posteriormente pela Lei 9615/1998, o esporte passa a ser tratado em suas três dimensões: esporte educacional, esporte de rendimento e esporte de participação.

A legislação brasileira concernente às questões relacionadas ao esporte foi formada ainda pelas leis 8650/1993, 8672/1993 (Lei Zico), 9615/1998 (Lei Pelé), 10671/2003 (Estatuto de Defesa do Torcedor) e 10672/2003, regulamentadas pelos decretos 981/1993, 2574/1998, 3944/2001 e 4201/2002 (BRASIL, 1988; MANOLE, 2003; ALVES e PIERANTI, 2007).

Essa legislação determina, dentre várias outras questões, a criação do Plano Nacional do Desporto e do Sistema Brasileiro do Desporto, composto pelo Ministério do Esporte, o Conselho Nacional do Esporte (CNE) e o Sistema Nacional do Esporte (formado pelo Comitê Olímpico Brasileiro – COB, Comitê Paraolímpico Brasileiro, Entidades Nacionais de Administração do Desporto, Entidades Regionais de Administração do Desporto, Ligas Regionais e Nacionais, e entidades de prática esportiva filiadas ou não às anteriores) e os Sistemas de Desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (MANOLE, 2003).

Destarte, a partir da Constituição Federal de 1988, houve uma mudança nas responsabilidades de oferecimento das políticas públicas de esporte e lazer. Para GUIMARÃES (2007:345), “o modelo de descentralização proporcionou uma mudança no planejamento e execução das políticas públicas”, direcionando para o âmbito local (estados e municípios) a “responsabilidade por diversas ações em várias áreas”, tornando-se os atores locais os elementos executores dos programas, o que tornou necessária a melhoria da qualificação das burocracias locais. A municipalização trouxe, então, uma nova responsabilidade para os municípios, em vários setores, mesmo que na prática, ao longo dos anos, esta ação se desenvolva de forma lenta e nem sempre com tanta autonomia em relação ao governo federal (ARRETCHE, 1999).

A municipalização das Políticas de Esporte origina um momento de grandes avanços, pela criação de um Ministério próprio, inicialmente vinculado a outros setores

(Educação, Turismo) e posteriormente independente. Sua orientação de descentralização foi no sentido de oferecer um norte, agir como incentivador e em muitos casos financiador das políticas estaduais e municipais.

Como tentativa de uma participação mais efetiva de representações locais e de pesquisadores e acadêmicos relevantes ao estudo das políticas públicas de esporte e lazer nos processos decisórios referentes aos objetivos, diretrizes e bases de uma Política Nacional de Esporte, foram realizadas, em 2004 e em 2006, respectivamente, a I e a II Conferência Nacional de Esportes, as quais reuniram, em Brasília, delegados escolhidos em assembleias estaduais e municipais de todo o Brasil. Há a previsão da III Conferência Nacional, a ser realizada entre os dias 03 e 06 de junho de 2010 (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2006; MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2010; ALVES e PIERANTI, 2007).

Essa busca por maior participação de cidadãos em nível local e de figuras importantes no cenário acadêmico se dá como uma consequência do que afirma Cristan (2002): até os dias atuais, percebe-se ainda uma grande influência de questões políticas na escolha de direcionadores de propostas de políticas de esporte e lazer. Dessa forma, são raros gestores especializados e sem a restrição ao sentido de compensação ou do objetivo de rendimento por si só, atentando para a acepção do papel educativo e de participação do esporte (CASTELLANI FILHO, 1996; VIEIRA e VIEIRA, 2007).

É fundamental destacar, apoiando-se em Lazzarotti Filho (2007), que os instrumentos legais, por si só, não garantem o acesso à política pública de esporte e lazer, sendo necessário que, além do desenvolvimento de instrumentos legais, haja a organização social em favor da reivindicação de direitos e da cobrança de sua efetiva implementação.

6. Esporte e Lazer como Programas Sociais

Ao final da Década de 1980, a busca por um entendimento do lazer e do esporte como portadores de conteúdos específicos e a superação de um paradigma baseado na visão do lazer e do esporte como elementos de suporte e colaboração a outras áreas culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual esporte e lazer passam a ser tratados, no que se refere à legislação, como direitos sociais. Isso fez com que esses dois elementos da cultura brasileira passassem a “ocupar cada vez mais espaços dentro das propostas de políticas públicas do Estado Brasileiro”

(GUALBERTO e LINHALES, 2009:185). Entretanto, afirmam Alves e Pieranti (2007:18), “nunca houve, de fato, uma política nacional consistente para o setor”.

Gualberto e Linhares (2009:186-187) discorrem acerca da necessidade ainda existente de se buscar uma visão e uma intervenção do esporte sem seu frequente viés utilitarista, como o de combate à violência, redução no consumo de drogas, diminuição da evasão escolar, melhora da saúde da população, “muitas vezes colocado por oportunistas eleitoreiros como [...] capaz [de] aniquilar as mazelas sociais acumuladas por anos e anos, como resultado de sucessórias práticas alienadoras e destrutivas do tecido social”.

O esporte é reconhecido, de acordo com Suassuna (2007), como objeto de reivindicações populares, como questão de cidadania, de participação popular, de democracia e de superação de problemas sociais. Para Couto e Brod (2009:237), o esporte é um fator de desenvolvimento humano, contribuindo socialmente de várias formas. Silva (2009) adiciona, apontando o esporte como colaborador para o desenvolvimento físico e emocional do ser humano, para a convivência social, respeito às diferenças e o autoconhecimento, bem como para o fortalecimento da cidadania daqueles que dele se valem.

Oliveira e Trompieri Filho (2009:164) afirmam que o esporte é um direito social, a ser materializado por meio de políticas sociais, devendo ser abordado como uma “prática social atenta às mudanças e contradições presentes na sociedade”, considerando que as políticas sociais são “reflexos de múltiplas determinações presentes na sociedade”.

Como direitos sociais e necessidades humanas básicas, o esporte e o lazer são direito de toda população, devendo ser, em especial o esporte, uma prática democratizada, ao alcance de todos e não apenas daqueles que apresentam alguma aptidão especial (SILVA e RUBIO, 2009). Assim,

É em sua *dimensão recreativa* [...] que o esporte explicita seu potencial sociabilizador, sua capacidade aglutinadora, oxigenando as vidas das pessoas com seu sentido lúdico, [...] possibilitando a construção do entendimento do *como* e do *porquê* ele se faz presente em praticamente todos os quadros culturais das sociedades modernas (CASTELLANI FILHO, 2007:5-6).

A prática do esporte, portanto, deve permitir “a apreensão crítica dos conteúdos e conhecimentos relativos às suas mais diversas manifestações, por meio de atividades lúdicas, prazerosas, educativas e enriquecedoras da condição humana” (MARCASSA e SOUSA, 2007:83), desenvolvendo-se de várias maneiras: sob a forma de sua prática, de fruição do espetáculo, ou ainda na forma em que “o conhecimento

de seu significado e de seu lugar em nossa cultura justifique os interesses pelos quais as pessoas precisam delas se apropriar” (GUALBERTO e LINHALES, 2009:188).

Nesse sentido, Bacheladenski e Matiello Júnior (2009:144-145) vão mais além:

O esporte, além de ser o principal conteúdo do lazer dos brasileiros (tanto como demanda da população, como oferta das políticas públicas), é capaz de mobilizar interesses e ativar a participação. Mas para isto, seu ensino não deve - prioritariamente - estar voltado para a formação de atletas ou para o desenvolvimento da aptidão física.

Para esses autores, as formas e manifestações do esporte e do lazer devem ser problematizadas, criando condições para que os envolvidos nessas atividades possam assumir sua posição de protagonistas em sua condução, auxiliando na transformação de outras situações que possam estar interferindo na vida coletiva.

Deve-se, então, buscar “formar o cidadão protagonista que compreende os determinantes de seu contexto social”, vivenciando práticas de cunho emancipado (OLIVEIRA e TROMPIERI FILHO, 2009:164). O homem seria, para estes autores, baseados em Silva & Silva (2004:23), um ser socialmente protagonista à medida que “constrói a história por meio de sua participação coletiva e intencional”. Dessa maneira, a vivência do lazer e do esporte não seria manifestada somente pela prática per si, mas através da reflexão crítica sobre essa prática.

Esse protagonismo seria possibilitado por uma “prática social atenta às mudanças e contradições presentes na sociedade e articulada com as diferentes instituições, movimentos e atores sociais”. Além disso, essa prática social deveria visar um avanço quanto à “criação de estratégias teórico-metodológicas que dêem conta de subsidiar as políticas de esporte”, de forma coerente com o discurso do esporte como “prática social e política”, e do homem, como “ser histórico a quem cabe o esporte para promover a inclusão, pelo exercício democrático da cidadania” (OLIVEIRA e TROMPIERI FILHO, 2009:158)

As indicações dos autores acima demonstram outro papel do lazer e do esporte como foco de políticas e programas sociais, além dos supracitados, o qual seria o de inclusão. Segundo os mesmos (Ibid.:165), os programas/projetos sociais devem ser acessíveis a “todos que vivenciam o esporte como prática social”.

Inclusão social, conforme Silva (2003) *apud* Silva (2009:254), refere-se à “necessidade de distribuir com justiça os benefícios que o nível de conhecimento e de recursos para ao desenvolvimento atingido em nossa sociedade consegue em tese, colocar à disposição das pessoas”. A mobilização que se faz pela inclusão social “é

sustentada pelas normas da dignidade humana que considera a diversidade como um valor, e o respeito às diferenças como um pressuposto para a sociedade democrática”.

Assim, pensar o esporte e o lazer a partir de uma política que possua como pressuposto a inclusão significa pensar em uma “proposta política que não seja excludente e que proporcione a inserção da maioria da sociedade em espaços possíveis para o desenvolvimento do [...] esporte com a característica popular” (OLÉIAS, 1999:65 apud OLIVEIRA e TROMPIERI FILHO, 2009:163).

Nesse sentido, a inserção na sociedade deve buscar a “ampliação democrática e construção de uma identidade coletiva que aponte para o rompimento de privilégios individuais e de grupos”. Enfocar o esporte como elemento de inclusão significa refletir sobre um esporte ensinado através de práticas que possibilitem “o desenvolvimento da criticidade do aluno, instigando-o a reflexão e ação em seu contexto histórico, social, econômico e político, de modo a estimular o auto-conhecimento do aluno como ser social” (OLIVEIRA e TROMPIERI FILHO, 2009:162-163).

Gualberto e Linhales (2009:190) apontam para a necessidade de se considerar o esporte e o lazer como vetores de inclusão social, de forma integrada e não isolada, sendo fundamental a articulação dessas áreas com outros setores, bem como de suas políticas públicas com outras políticas setoriais. Nessa perspectiva, inclusão social significaria “promover e garantir o acesso ao esporte, ao lazer, à educação, à saúde, à segurança pública e outros bens sociais de modo qualificado e igualitário a todos”.

Para Silva (2009:254), uma proposta de inclusão social deve “resgatar no indivíduo o interesse em buscar seus direitos e mostrar que existem também deveres a serem cumpridos”, afirmando a ideia de direitos e de sujeito político, para assegurar a autonomia do indivíduo na busca de benefícios que ajudou a construir”.

Mascarenhas (2007:35) introduz a ideia de “*lazerania*”, a qual:

Ao mesmo tempo em que procura expressar a possibilidade de apropriação do lazer como um tempo e espaço para a prática da liberdade, isto é, para o exercício da cidadania, busca traduzir a qualidade social e popular de uma sociedade cujo direito ao lazer tem seu reconhecimento alicerçado sobre princípios como planificação, participação, autonomia, organização, transformação, justiça e democracia.

Seguindo essa acepção, o autor (Ibid.:36-37) coloca que iniciativas comprometidas socialmente com o direito ao lazer devem buscar desenvolver uma política nacional “ancorada em canais de participação para a construção da *lazerania*, o que implica não só a alocação de recursos, [...] mas também o estabelecimento de um amplo diálogo junto aos movimentos populares e à sociedade civil organizada”.

Lazer e esporte como direitos sociais e objeto de programas sociais devem buscar também uma melhora na qualidade de vida e na saúde daqueles que usufruem destes últimos. Bacheladenski e Mattiello Júnior (2009:143) abordam a Promoção da Saúde como ações relacionadas para além da prática de atividades físicas, isto é, além dos possíveis efeitos orgânicos proporcionados pela prática de exercícios, sendo que a melhoria da saúde “está condicionada à melhoria das condições de vida e à equidade nas relações de poder estabelecidas”. Dessa forma, relacionar o lazer à saúde “implica em orientar a relação teoria e prática para outras dimensões humanas, dificilmente tocadas na visão restrita de saúde vinculada à melhoria orgânica” (Ibid.:145).

Essa visão mais ampla retorna ao assinalado por Gualberto e Linhaes (2009): a necessidade de integração intersetorial em iniciativas da gestão pública em programas sociais. Alves e Pieranti (2007:18) também ressaltam a necessidade de intersetorialidade na atuação do poder público, a qual ainda não se constitui em uma realidade. Para os mesmos, caberia ao Estado “reunir subsídios e proporcionar a gestão do esporte como mecanismo a ser operado por ministérios diversos, de forma integrada, dada a importância que o setor tem para áreas diversas”.

Cabe ressaltar que essa integração deva se dar também entre os diferentes níveis de gestão. Posto que seja dever do Estado “prover acesso não-precarizado do cidadão aos seus direitos sociais”, “tendo o lazer como um destes direitos”, entende-se como “papel dos governos, em qualquer uma de suas esferas, propor, elaborar e implementar políticas públicas para este setor” (Ibidem:187).

Mascarenhas (2007), corroborando, entende que um dos maiores desafios dos governos passa pela reafirmação da responsabilidade do Estado quanto à efetivação do direito ao lazer, o que depende de uma política apoiada em uma concepção que ultrapasse os limites do esporte, de forma transdisciplinar e intersetorial, com interlocução entre os diversos setores da administração pública e esferas de governo.

Cunha e Cunha (2002:18), apud Couto e Brod (2009:236), também apoiam os autores supracitados, ao afirmar que

a gestão dos sistemas das políticas públicas sociais implica numa relação de cooperação e complementaridade entre União, estados e municípios no desenvolvimento de ações compartilhadas com a sociedade civil, por meio de redes de serviços de atenção a população.

A gestão de políticas e programas de esporte e de lazer deve, portanto, buscar um interesse coletivo, a fruição do lazer/esporte de forma plena, como direitos sociais, pois ambos constituem de fato um direito social “apenas quando a existência de um

conjunto de instituições públicas consegue assegurar sua realização e concretude”, remetendo à ideia de uma conquista permanente (MASCARENHAS, 2007:34).

Nessa direção, uma Política Nacional de Esporte, “nascida no âmbito governamental, deve resultar de ampla discussão de segmentos diversos da sociedade”, constituindo, assim, “uma abordagem coletiva à questão”, de modo a valorizar-se a “função social”, entendida como “visando ao atendimento de demandas e anseios da sociedade”. Não se deve ignorar “a importância do esporte como negócio”, mas deve-se compreender que “esse aspecto é precedido pelo caráter público do esporte, devendo ser esse setor, portanto, alvo de regulação por parte do Estado com vistas à formatação de uma política nacional”, o que demanda tempo, competência e interesse político de diversos setores (ALVES e PIERANTI, 2007:08).

Em suma, lidar com o esporte e o lazer como políticas públicas deve significar a consideração dessas temáticas como direitos sociais e, portanto, objeto de políticas e programas sociais que possuam como objetivos o desenvolvimento dessa área, a qualidade de vida, a inclusão e o desenvolvimento crítico e emancipado de cidadãos protagonistas, capazes de tratar e fruir o lazer e o esporte em sua forma mais ampla.

Embora lazer e esporte já constituam problema de políticas públicas, ainda se faz necessário que a acepção do lazer e do esporte a serem tratados como objetos de políticas públicas se direcione à supracitada, superando a antiga percepção do esporte como objeto de performance e rendimento atlético, e do esporte e lazer como instrumentos funcionais e prática irrefletida. Importa ainda inserir o lazer e o esporte com maior reconhecimento em sua concepção mais ampla na agenda governamental.

7. O Programa Esporte e Lazer da Cidade

O Ministério do Esporte, criado em 2003, apresenta até o início de 2010 a estrutura representada pela Figura 1, a seguir.



Figura 1. Organograma do Ministério do Esporte

Estas estruturas são responsáveis pela gestão dos Programas do Governo Federal que envolvem o Esporte em qualquer de suas manifestações, dando-se esta

divisão de Secretarias conforme a Lei 9.615/98, que descreve o esporte em três tipos de manifestações diferentes: esporte de rendimento, educacional e de participação.

A seguir, o Quadro 2 contém as principais funções e ações das estruturas componentes do Ministério do Esporte.

ESTRUTURA	FUNÇÃO	PRINCIPAIS AÇÕES
MINISTÉRIO DO ESPORTE		
Assessoria Especial de Futebol	Desenvolvimento do futebol brasileiro. Criada a partir do anúncio do Brasil como sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e da sanção do Estatuto de Defesa do Torcedor (Lei 10.671/2003).	Timemania; Programa "Torcida Legal".
Secretaria Executiva	Estruturação de políticas para o esporte brasileiro; gerenciamento de recursos para obras e aquisição de equipamentos.	Conferências Nacionais de Esporte; Lei de Incentivo ao Esporte.
Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento	Desenvolvimento do esporte competitivo de alto rendimento.	Rede CENESP (Centros de Desenvolvimento de Pesquisa Científica e Tecnológica em Esporte); Bolsa Atleta; Descoberta do Talento Esportivo; Olimpíadas Universitárias (JUB's); Olimpíadas Escolares.
Secretaria Nacional de Esporte Educacional	Desenvolvimento do esporte educacional.	Programa Segundo Tempo (pode ocorrer com inserção no Programa "Mais Educação", do Ministério da Educação).
Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL)	Desenvolvimento do esporte de participação e do lazer.	Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC); Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social; Rede CEDES (Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer); Rede CEDIME (Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte).

Quadro 2. Principais Ações das Estruturas do Ministério do Esporte

O Programa Esporte e Lazer da Cidade, proposto pelo Ministério do Esporte/Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL) em 2003, como programa-piloto, e desde 2004 como componente do Plano Plurianual 2004/2007, possui como objetivo "suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendam às crescentes necessidades e demandas da população por esporte recreativo e lazer, sobretudo daquelas em situação de vulnerabilidade social e econômica,

reforçadoras das condições de injustiça e exclusão social a que estão submetidas” (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2004:1).

O PELC, que desde sua criação foi alterado em vários aspectos, como elementos de sua estrutura, mecanismos de execução e foco de atuação², baseia-se nos princípios do esporte e do lazer como direito social e dever do Estado; da universalização e inclusão social; da democratização da gestão e da participação; e da reversão de quadros de exclusão e vulnerabilidade social. Possui como diretrizes a auto-organização comunitária, o trabalho coletivo, o respeito à diversidade, a intergeracionalidade, o fomento e difusão da cultura local, e a intersectorialidade (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2004).

Nessa perspectiva, o PELC surge como uma proposta governamental inovadora, que procura tratar tanto o lazer quanto o esporte em seu aspecto lúdico, de forma ampla e irrestrita, além de propor a formação de redes de informação e conhecimento científico sobre o assunto, estruturadas com vistas a desenvolver a então não muito vasta literatura sobre as Políticas Públicas de Esporte e Lazer.

A iniciativa de formação de redes de conhecimento tem estimulado a produção acadêmica, semeando o fértil tema de interesse que é a gestão de políticas públicas de esporte e lazer. Um dos exemplos de estímulo é o I Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social, instituído pela Portaria nº 144, de 9 de Julho de 2008, criado com o intuito de “incentivar, apoiar e valorizar produções técnicas, científicas e pedagógicas, que apresentem contribuições e subsídios para a qualificação e inovação de políticas públicas de esporte e lazer” (Ministério do Esporte, 2009:11).

Além disso, conforme Marcassa e Sousa (2007:76), o pressuposto da produção de ciência e tecnologia é o de “qualificação da gestão do esporte e do lazer, associando o fomento à produção nacional de produtos esportivos com o desenvolvimento tecnológico, a geração de empregos e o seu impacto sobre a economia brasileira”.

Lino Castellani Filho, gestor inicial do Programa, afirma que, partindo do reconhecimento do lazer e do esporte como direitos sociais, portanto questões de Estado, o PELC busca materializar o acesso a esse direito por meio da ação governamental, revertendo a lógica até então predominante e “oferecendo respostas à necessidade social” por políticas de esporte e de lazer apoiadas no “projeto histórico de emancipação humana” (CASTELLANI FILHO, 2007:7).

² Para fins deste estudo, considera-se a estrutura, os instrumentos de execução e as ações referentes ao PELC relativos ao período de 2008 a 2009.

De acordo com Mascarenhas (2007:18), a marca do Programa é “a problemática do lazer em suas inter-relações com a educação e a cidadania”, buscando, conforme Castellani Filho (2007), a autonomia esportiva e de lazer do cidadão, justificada pela grande desproporcionalidade entre a demanda por serviços públicos de lazer e a capacidade de seu atendimento por parte do poder público.

Segundo Oliveira e Trompieri Filho (2009), a criação do Programa Esporte e Lazer da Cidade agregou possibilidades para a consolidação do lazer e do esporte como direito social, já que “tratar o esporte e o lazer como instâncias de emancipação e desenvolvimento humano é um dos princípios norteadores do Programa” (GUALBERTO e LINHALES, 2009:188).

De acordo com a Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL), e com base nos princípios e diretrizes do Programa, os objetivos do PELC são: a) Democratizar o acesso a políticas públicas de esporte e lazer; b) Reconhecer e tratar o esporte e o lazer como direito social; c) Articular ações voltadas para públicos diferenciados; d) Difundir a cultura do lazer através do fomento a eventos de lazer construídos e realizados de forma participativa com a comunidade; e) Formação permanente dos agentes sociais de esporte e lazer (Professores, estudantes, educadores comunitários, gestores e demais profissionais envolvidos no programa); f) Fomentar e implementar instrumentos e mecanismos de controle social; g) Aplicar metodologia de avaliação institucional processual às políticas públicas de esporte e lazer; h) Fomentar a ressignificação de espaços esportivos e de lazer que atendam às características das políticas sociais de Esporte e Lazer implementadas e que respeitem a identidade esportiva e cultural local/regional; i) Orientar a estruturação e condução de políticas públicas de esporte e lazer nos poderes públicos municipais e estaduais.

São várias as características e os elementos constituintes do PELC que se desenvolvem no sentido de atingir a esses objetivos. A intergeracionalidade e o atendimento a grupos diversos, por exemplo, apresentam-se como importantes elementos complementares do PELC na busca do reconhecimento do esporte e do lazer como direitos sociais e da posterior universalização do acesso às políticas públicas voltadas a essa temática.

Como elemento essencial presente no PELC, Gualberto e Linhales (2009) e Gualberto *et al* (2008) apontam a Metodologia Consorciada, a qual possibilitaria alcançar os municípios de menor porte e geograficamente distantes de grandes centros urbanos, provocando uma interiorização das ações do Ministério do Esporte. Essa metodologia consiste, em resumo, na associação de vários municípios pouco

populosos a fim de alcançar o limite inferior populacional estabelecido pelo Programa por núcleo de convênios.

O Manual de Orientação do PELC determina que haja, para municípios com até 50.000 habitantes, o funcionamento de apenas um núcleo de atividades, podendo haver o estabelecimento de subnúcleos no caso de as metas propostas pelo Programa, por núcleo, serem ultrapassadas. Nesses casos, deve-se utilizar, prioritariamente a metodologia consorciada, prevendo o funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer em pelo menos cinco municípios (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2004).

Outra característica fundamental do PELC é a proposição de aplicação de metodologias de avaliação processual, embora, segundo Vieira, Silveira e Almeida Júnior (2009), essas metodologias sejam superficiais, não processuais e sem frequência regular, sistematização e formalização. A realização de avaliações processuais regulares, formais, sistematizadas e profundas seria fundamental para que se pudesse melhorar os processos envolvidos no Programa, bem como reorientá-los na direção de uma maior efetividade da gestão pública, ou até mesmo determinar a continuidade ou término do Programa.

Apesar de a proposta de avaliação do PELC não ser de todo efetiva, parece haver ações por parte do Ministério do Esporte, na figura da SNDEL, a fim de corrigi-la e propor novas metodologias de avaliação capazes de abarcar o PELC e suas características, objetivos e diretrizes como um todo.

Gualberto et al. (2008:6) abordam também o papel fundamental do animador cultural no PELC, como “liderança formadora de opinião”, capaz de “mobilizar uma comunidade em busca de uma organicidade participativa e autônoma”, por meio de um trabalho dinâmico e coletivo junto à comunidade.

Castellani Filho (2007:7-8) aponta como fundamental, no PELC, o “princípio de gestão democrática”, elemento-base dos “mecanismos de participação popular e controle social no processo de elaboração, implantação e avaliação das ações voltadas para o desenvolvimento da política de lazer do município”. Além disso, aborda o tema da formação continuada dos agentes sociais de esporte e lazer como uma das ações centrais para que o modelo conceitual do PELC “fosse de fato se materializar nos lugares por ele alcançados”.

No entanto, Marcassa e Sousa (2007:86) afirmam que esse modelo conceitual por si só não garante qualidade à política. Para os autores, é necessário “criar outros parâmetros pedagógicos” para que a prática educativa do esporte e do lazer “conduza a uma mudança significativa e profunda dos valores, ideias, atitudes e

comportamentos” relacionados aos mesmos “e, conseqüentemente, às relações humanas”, pois o “sucesso de uma política pública é indissociável da qualidade social e pedagógica da intervenção”.

Borges et al. (2008:4), apontando um ponto negativo do Programa, afirmam que a formação do quadro de profissionais e sua adesão à filosofia de trabalho são aspectos que afetam o desenvolvimento da política, considerados grandes entraves à implementação de políticas públicas, “pois as disputas internas entre funcionários e a ausência de cargos e funções bem definidas podem acarretar na degradação dos mesmos”. O estudo indica também como desafios do PELC a gestão co-partilhada entre os Governos Federal, Estaduais e Municipais, e o estabelecimento de uma intersectorialidade em suas ações.

Outra característica marcante e inovadora do PELC é o estímulo às iniciativas locais, seja por parte dos Governos Estaduais e Municipais, seja por parte de Instituições de Ensino Superior, Entidades Não-Governamentais, OSCIP's³, bem como pela atuação conjunta entre os agentes governamentais e o chamado Terceiro Setor.

A SNDEL não seria, portanto, mero órgão de financiamento, provedor de recursos e distanciado das propostas locais; seria um elemento subsidiador de políticas públicas de esporte e lazer, possibilitando, ao menos em um primeiro momento, o planejamento, a implementação e a avaliação dessas políticas públicas de forma facilitada. Desse modo, a continuidade de ações após o término dos convênios do PELC seria possibilitada pelo conhecimento dos gestores e agentes implementadores acerca dos procedimentos e processos envolvidos nas fases desse ciclo político, sendo a formação de agentes sociais o elemento basilar dessa proposta.

Para além dessas características e elementos fundamentais da proposta, MARCASSA e SOUSA (2007:101) sintetizam o PELC como possibilitador do acesso ao lazer e ao esporte como direito, fortalecedor de grupos e movimentos populares, propiciador da propagação de novas práticas educativas e culturais, agente de ressignificação e qualificação de espaços públicos, criador de métodos de avaliação e gestão pública e, portanto, gerador de demanda pública pelo direito ao lazer e ao esporte.

³ OSCIP's (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) são um conjunto de organizações do terceiro setor, que obtêm um certificado emitido pelo Poder Público Federal ao comprovar o cumprimento de certos requisitos, enquadrando-se em algumas finalidades, como promoção do voluntariado e da assistência social, da cultura, da segurança alimentar e nutricional, da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais. É regida sob a “Lei do Terceiro Setor” (Lei 9.790/99). São associações civis, sem fins lucrativos, de direito privado e de interesse público, ou seja, entidades privadas atuando em áreas típicas do setor público.

Em suma, o Programa Esporte e Lazer da Cidade possui um papel estratégico na consolidação do lazer e do esporte como direitos sociais, cujo acesso, segundo Lazzarotti Filho (2007:112), “não é somente um projeto de governo, e está presente no aparato legal do Estado brasileiro, com sua importância reconhecida e necessitando ser implantado, portanto, como projeto de Estado”.

É, de fato, o grande desafio dos governos, em qualquer dos níveis de gestão, tornar essa iniciativa não mais uma ação isolada de governo, relegando à mesma o destino da descontinuidade, mas sim uma política de Estado inserida em um contexto social e em conformidade com as demandas da sociedade por seus direitos, sendo a cada dia repensada, avaliada e reformulada segundo seus princípios norteadores.

8. Considerações Finais

As políticas públicas setoriais brasileiras se desenvolveram ao longo do tempo de forma diferenciada entre si, tendo os setores de esporte e de lazer se desenvolvido somente após a Década de 1980, como direitos sociais com o acesso a ser garantido pelo Estado, em suas esferas governamentais (União, estados e municípios) de forma cooperativa.

Embora ainda não se tenha formado e consolidado uma Política Nacional de Esportes, são evidentes os empenhos que se têm feito nessa direção, materializados nas Conferências Nacionais de Esporte, bem como o progresso em termos de iniciativas, paradigmas, regulamentações e instrumentos legais voltados ao lazer e ao esporte nas duas últimas décadas, embora ainda haja a necessidade de se desenvolver uma maior governabilidade nesta área.

É premente também pensar no estabelecimento de políticas governamentais como políticas de Estado e não apenas como ações passageiras, institucionalizando-as, e considerando-as como *policy* resultante não apenas de decisões governamentais (*politics*), mas de projetos de Estado, como parte integrante de uma estrutura maior (*polity*), sendo composto por processos complexos, dinâmicos e inter-relacionados, dentre os quais a avaliação se destaca como elemento facilitador para o transcorrer de todo o ciclo político.

O Programa Esporte e Lazer da Cidade se propõe a constituir uma política de Estado, considerando o lazer e o esporte de participação como direitos sociais a serem geridos pelos governos de forma teórico-prática, tratando esses elementos como possuidores de conteúdos próprios e vastos, e como instrumentos de cidadania.

Esta proposição, em princípio, tende a colaborar para o estabelecimento do esporte de participação e do lazer como objetos de política de Estado; entretanto, por sua inserção no plano político não ser muito intensa, não sendo uma das prioridades governamentais, esta possibilidade torna-se menos provável, posto que a formação de políticas de Estado depende de relações políticas e arranjos mais amplos. Dessa forma, o desenvolvimento de uma governabilidade que permita maior visibilidade e introdução das temáticas lazer e esporte de participação na agenda política brasileira. É fundamental, ainda, que se busque maior amplitude do Programa, o que pode ser facilitado pelo aprimoramento da governança local por meio de suas propostas de formação continuada.

Sendo muito extensos os objetivos específicos do PELC e, conseqüentemente, seus instrumentos de implementação, existe o risco de que o Programa tenda a desenvolver estratégias dispersas para sua consecução e, conseqüentemente, gerando uma baixa efetividade do Programa, conforme Barros e Carvalho (2004), o que poderia ser minimizado pela proposição de objetivos mais sucintos, focados e alcançáveis.

De qualquer forma, seja qual for sua estrutura e relação de objetivos, é essencial que haja a avaliação tanto de seus processos quanto de seus resultados, enfocando em avaliações formativas que busquem a evolução desse Programa, para que o mesmo atinja seus propósitos. Assim, a avaliação do PELC possibilitaria uma reflexão e um *feedback* para os gestores locais e federais, assim como para todos os *stakeholders* nele envolvidos, sobre sua implementação, subsidiando decisões acerca de novas possibilidades de rumos do Programa, quanto à manutenção ou alteração de objetivos, métodos e práticas em geral, visando à melhoria de seus processos e da aplicação de suas diretrizes na busca de atingir aos seus objetivos.

Como ainda é um programa recente, de apenas seis anos de implementação, o Programa Esporte e Lazer da Cidade ainda se encontra em fase de consolidação e, de certa forma, de desenvolvimento, sendo que certamente existem questões a serem melhoradas em seu escopo. O diagnóstico de erros e de possíveis melhorias na atuação pública, bem como no desenho do Programa, representam possibilidades de melhores resultados a serem obtidos por meio do PELC, em todos os sentidos, seja em termos de aplicação e destinação de recursos, seja no que se refere ao atingimento do público-alvo, ao alcance do programa em áreas diversas, à difusão da cultura do lazer e do esporte de participação, e mesmo à aplicação de metodologias de avaliação.

9. Referências Bibliográficas

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n.4, out/dez, 2000.

ALMEIDA, Marco Antonio Bettine de; GUTIERREZ, Gustavo Luis. O Lazer no Brasil: do Nacional-Desenvolvimentismo à Globalização. **Revista Conexões**, v. 3, n. 1. Campinas, SP: Unicamp, 2005. pp. 36-57.

ALVES, José Antônio Barros; PIERANTI, Octavio Penna. **O estado e a formulação de uma Política Nacional de Esporte no Brasil**. RAE-eletrônica, v. 6, n. 1. Art. 1, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v6n1/a02v6n1.pdf>>. Acesso em 25 de março de 2009.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. **Texto para discussão nº45**, ENAP, Brasília, 2002.

ARRETCHE, M. T. S. **Tendências no Estudo sobre Avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V.14, nº 40, São Paulo, 1999.

BACHELADENSKI, Miguel Sidenei; MATIELLO JÚNIOR, Edgard. **(Re) Significações do Lazer em sua relação com a Saúde em Comunidade de Irati/PR**. In: MINISTÉRIO DO ESPORTE. Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social 1ª Edição: Coletânea de Premiados de 2008. Brasília: Ministério do Esporte, 2009. 432 p.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de. Desafios para a Política Social Brasileira. In: GIAMBIAGI, Fabio; REIS, José Guilherme; IRANI, André. (Orgs.) **Reformas no Brasil: Balanço e Agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

BITTENCOURT, João Paulo; FRANCO, Cauê Martins; BIER, Clerilei; ISER, Clarissa. **Participação Cidadã na Formulação da Política Pública do Esporte Catarinense**. XI Colóquio Internacional sobre Poder Local: Desenvolvimento e Gestão Social de Territórios. Salvador, BA. Dez 2009.

BORGES, Carlos Nazareno Ferreira; AREIAS, Keni Tatiana Vazzoler; CABRAL, Lucas Rezende; NERY, Poliana de Castro; PENA, Adriana Fundão; TONINI, Grece Teles. **Programa Esporte e Lazer da Cidade no Município de Vitória-ES: uma Breve Análise a Partir da Concepção de Lazer dos Gestores**. Anais do IX Seminário "O Lazer em Debate". Belo Horizonte: UFMG, DEF, CELAR, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CANO, Ignacio. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 120p. (Coleção FGV Prática).

CASTELLANI FILHO, Lino. Lazer e qualidade de vida. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas Públicas Setoriais de Lazer: O papel das prefeituras**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

_____. **O Projeto Social Esporte e Lazer da Cidade: da Elaboração Conceitual à sua Implementação**. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Org). Gestão Pública e Política de Lazer: A Formação de Agentes Sociais. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

CATALÁ, Joan Prats i. Governabilidade democrática na América Latina no Final do Século XX. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CHEIN, F.; LEMOS, M. B.; ASSUNÇÃO, J. J. **Desenvolvimento desigual: evidências para o Brasil**. 2005. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A117.pdf>>. Acesso em: 24 de novembro de 2008.

CRISTAN, Mara. Políticas de Esporte: uma metodologia de estudo. In: PRONI, Marcelo; LUCENA, Ricardo (Orgs.). **Esporte: História e Sociedade**. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública – RAP**, Vol. 37, n.5. Set/Out. 2003. pp.969-992.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público (RSP)**. Ano 52. n. 4, Out-Dez 2001. pp 89 – 111.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. **Constituição, Governo e Democracia no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 21. nº 61. junho 2006.

COUTO, Daiane Wagner do; BROD, Alessandra. **Mapeamento do Programa Segundo Tempo no Brasil e a Gestão deste no Município de Estrela/RS**. In: MINISTÉRIO DO ESPORTE. Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social 1ª Edição: Coletânea de Premiados de 2008. Brasília: Ministério do Esporte, 2009. 432 p.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”; George Washington University; Programa Minerva, 2006. pp.01 – 41.

DEPARTAMENTO DE DESPORTOS E EDUCAÇÃO FÍSICA DO MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO E CULTURA (DED/MEC). **Esporte para Todos**. São Paulo: Construções Esportivas, 1978.

_____. Lei nº6251/75. Política Nacional de Educação Física e Desportos. **Plano Nacional de Educação Física e Desportos – PNED**. Rio de Janeiro: APEX, 1976.

DUMAZEDIER, Joffre. Lazer e Cultura Popular. São Paulo: Perspectiva, 1976.

FARIA, Regina M. **Avaliação de Programas Sociais: Evoluções e Tendências**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

FITZPATRICK, Jody; CHRISTIE, Christina; MARK, Melvin M. (Eds.). **Evaluation in action: interviews with expert evaluators**. SAGE Publications, Inc. 2009.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**.

Nº 21. Brasília: IPEA, jun 2000. pp. 211-259.

GUALBERTO, Cláudio; LINHALES, Meily Assbú. **Análise do PELC no Município de Periquito/MG: o ponto de vista de uma comunidade usuária**. In: MINISTÉRIO DO ESPORTE. Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social 1ª Edição: Coletânea de Premiados de 2008. Brasília: Ministério do Esporte, 2009. 432 p.

GUALBERTO, Cláudio; SILVA, Leonardo Toledo; LOMÊU, Lomeu de Malaquias; PASSOS, Rozeli dos. **O Processo de Seleção para Animadores Culturais do Programa Esporte Lazer da Cidade – Consórcios PELC**. Anais do IX Seminário “O Lazer em Debate”. Belo Horizonte: UFMG, DEF, CELAR, 2008.

GUESS, George M.; FARNHAM, Paul G. *Cases in Public Policy Analysis*. 2nd ed. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2000.

GUIMARÃES, Henrique. **A Gestão das Políticas Públicas: a descentralização e o Programa Estadual de Qualificação Profissional em Pernambuco**. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Orgs.). Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. 428 p.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. London: SAGE Publications, 2002.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos CEDES [online]. 2001, vol.21, n.55, pp. 30-41. ISSN 0101-3262. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em 17 de janeiro de 2010.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Public Administration and Public Policy. Boca Raton, FL: CRC Press/Taylor & Francis Group, 2007.

LAZZAROTTI FILHO, Ari. Formação para a Ação: a Experiência do Esporte e Lazer da Cidade no “Nortão” do Mato Grosso. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Org). **Gestão Pública e Política de Lazer: A Formação de Agentes Sociais**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

LESTER, James P., BOWMAN, Ann O'M., GOGGIN, Malcolm L., O'TOOLE JR., Laurence J. Public policy implementation: evolution of the field and agenda for future research. **Policy Studies Review**, Arizona, v.7, n.1, p.200-216, autumn, 1987.

MANOLE, Editoria Jurídica da Editora. **Leis do Esporte e Estatuto do Torcedor Anotados**. Barueri, SP: Manole, 2003.

MARCASSA, Luciana; SOUSA, Wilson Luiz Lino de. **Da Experiência Lúdica à Formação do Cidadão: Pressupostos Políticos e Pedagógicos do Esporte e Lazer da Cidade de Ipatinga**. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Org). **Gestão Pública e Política de Lazer: A Formação de Agentes Sociais**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e Educação**. 3 ed. Campinas, SP: Papyrus, 1995.

_____. **Estudos do Lazer: uma Introdução**. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

MARTINS, Simone. **Análise da Implementação da Política Nacional de irrigação no Norte de Minas Gerais: o Caso do Projeto Jaíba**. Viçosa, MG:UFV, 2008. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Viçosa, 2008.

MASCARENHAS, Fernando. **Outro Lazer é possível! Desafio para o Esporte e Lazer da Cidade**. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Org). Gestão Pública e Política de Lazer: A Formação de Agentes Sociais. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. **Texto Para Discussão N° 852**. IPEA, Brasília, dez. de 2001.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Rev. Educação e Sociedade**. [online]. 2001, v. 22, n. 75, pp. 84-108. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a07.pdf>>. Acesso em 03 de dezembro de 2008.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Manual de Orientação do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília, 2004. Disponível em:

<http://portal.esporte.gov.br/sndel/esporte_lazer/default.jsp> Acesso em 26 de abril de 2008.

_____. **II Conferência Nacional do Esporte**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal.esporte.gov.br/conferencianacional/conferencia2.jsp>>. Acesso em 13 de janeiro de 2010.

_____. **Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social 1ª Edição: Coletânea de Premiados de 2008**. Brasília: Ministério do Esporte, 2009. 432 p.

_____. **III Conferência Nacional do Esporte**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal.esporte.gov.br/conferencianacional/default.jsp>>. Acesso em 13 de janeiro de 2010.

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. **Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas**. II Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG). São Paulo, Nov 2006.

OLIVEIRA, Ana Amélia Néri; TROMPIERI FILHO, Nicolino. **O esporte como Instrumento de Inclusão Social: um Estudo na Vila Olímpica do Conjunto Ceará**. In: MINISTÉRIO DO ESPORTE. Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social 1ª Edição: Coletânea de Premiados de 2008. Brasília: Ministério do Esporte, 2009. 432 p.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do Processo de Implementação: Algumas Questões Metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

PINHEIRO, Vinícius C. Modelos de desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. **Rev. Planejamento e Políticas Públicas**. N° 12, jun/dez 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte4.pdf>>. Acesso em 03 dez 2008.

PROCOPIUCK, Mario; FREY, Klaus. **Governança e Redes em Políticas de Caráter Público**. III Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG). Salvador, BA. Nov 2008.

ROSSI, Peter Henry; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN. Howard E. **Evaluation: a systematic approach**. 7 ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004. 470 p.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Brasília: ENAP, 1997.

SALLES-COSTA, R.; WERNECK, G. L.; LOPES, C. S.; FAERSTEIN, E. Associação entre fatores sócio-demográficos e prática de atividade física de lazer no Estudo Pró-

Saúde. **Cad. Saúde Pública** [online]. 2003, v. 19, n. 4, pp. 1095-1105. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csp/v19n4/16858.pdf>>. Acesso em 29/novembro/2008.

SAMPAIO, Juarez Oliveira; LIÃO JÚNIOR, Roberto. **O Consórcio Brasília e a Formação de Agentes Sociais no Distrito Federal e Entorno**. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Org). *Gestão Pública e Política de Lazer: A Formação de Agentes Sociais*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SILVA, Fábio Silvestre; OLIVEIRA, Francisco Helder da Silva; PICCIONE, Marcelo Arruda; LEMOS, Roberta Freitas. **Futebol Libertário: Compromisso Social na Medida**. In: MINISTÉRIO DO ESPORTE. *Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social 1ª Edição: Coletânea de Premiados de 2008*. Brasília: Ministério do Esporte, 2009. 432 p.

SILVA, Fábio Silvestre da; RUBIO, Kátia. **O Futebol Libertário: Um Jeito Novo de Jogar na Medida**. In: MINISTÉRIO DO ESPORTE. *Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social 1ª Edição: Coletânea de Premiados de 2008*. Brasília: Ministério do Esporte, 2009. 432 p.

SILVA, Ivete Figueira da. **Pensando o Programa Segundo Tempo no Processo de Inclusão Social**. In: MINISTÉRIO DO ESPORTE. *Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social 1ª Edição: Coletânea de Premiados de 2008*. Brasília: Ministério do Esporte, 2009. 432 p.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. *O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de Programas e Projetos*. **Caderno N° 48**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Campinas, SP: Unicamp, 2000.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. **Sociologias**, Porto Alegre, RS, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SUASSUNA, D. M. F. **Políticas públicas para o esporte e o lazer no Brasil (1996-2005)**. In: SUASSUNA, Dulce; AZEVEDO, Aldo (Orgs.). *Política e Lazer: interfaces e perspectivas*. Brasília: Thesaurus, 2007. 240p.

VIEIRA, Larissa Haddad Souza; FERNANDES, Cássia do Carmo Pires. **Aspectos da Estrutura e Funcionamento do Departamento Municipal de Esportes de Viçosa-MG**. Anais do III Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG). Salvador, BA. Nov 2008.

VIEIRA, Larissa Haddad Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; ALMEIDA JÚNIOR, Altamiro Lacerda de. *Processo de Avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade em Municípios de Minas Gerais*. Anais do XXXIII Encontro da ANPAD – EnANPAD. São Paulo, SP. Set 2009.

VIEIRA, Larissa Haddad Souza; VIEIRA, José Jairo. **Políticas Públicas Municipais de Esporte e Lazer: Estudo de Casos Exemplares na Zona da Mata Mineira**. Viçosa, MG: UFV, 2007. (Monografia)

WERNECK, Christianne Luce Gomes; MELO, Victor Andrade de. *Os estudos sobre o lazer no Brasil*. **Revista Movimento**, 2004. Disponível em: <http://grupoanima.org/wp-content/uploads/estado_arte_lazer_movimento_chris.pdf>. Acesso em: 22 de junho de 2008.

ARTIGO II

Avaliação de Desempenho do Programa Esporte e Lazer da Cidade

Resumo

O objeto de estudo deste artigo é o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL), do Ministério do Esporte. Este Programa se direciona no sentido de buscar atender à demanda por políticas públicas de esporte de participação e lazer, através do estabelecimento de Núcleos de Atividades em diversas localidades brasileiras, em duas ações principais: PELC-Todas as Idades (para todas as faixas etárias) e PELC-Vida Saudável (acima de 45 anos de idade). Estes Núcleos são implementados a partir de investimentos tanto da SNDEL quanto de contrapartidas, sendo seus recursos financeiros em sua maioria públicos. O presente artigo objetiva avaliar o PELC, sob a perspectiva formativa, por meio de indicações do desempenho dos convênios firmados neste Programa. Inicia-se pelo resgate teórico baseado na avaliação de políticas públicas, seguido por uma explanação acerca do perfil dos investimentos realizados no PELC entre os anos de 2003 e de 2008, culminando com a análise do desempenho relativo dos convênios do PELC quanto à relação entre insumos consumidos (*inputs*) e produtos gerados (*outputs*) em dois anos de sua implementação (2007 e 2008). Para isso, foi utilizada, como instrumento metodológico, a Análise Envoltória de Dados (DEA), a partir da qual foram divididos três grupos de eficiência relativa, segundo seus escores de desempenho. Observou-se uma evolução do PELC ao longo dos anos analisados, em número de convênios firmados e valores de investimentos por parte do Ministério do Esporte e de contrapartidas, além de uma grande variação nesses valores, tanto entre as Unidades Federativas quanto entre os convênios em cada ano e

entre os anos, em todo o período analisado. No que se refere à análise de desempenho dos convênios, notou-se grande amplitude entre os valores de seus escores e a necessidade de melhora de desempenho nos anos analisados, ou seja, é necessário que sejam melhoradas as relações insumos-produtos das Unidades Tomadoras de Decisão (DMU's), que são os convênios analisados. A Região Norte, em ambos os anos, apresentou a maior proporção de convênios nos grupos de Alto Desempenho, e a menor dentre os convênios menos eficientes (Grupo de Baixo Desempenho), em 2008, assim como o Nordeste em 2007. A Região Centro-Oeste não apresentou muitos bons resultados, sendo nos dois anos a de menor proporção de convênios de Alto Desempenho e, particularmente em 2007, a de maior proporção no grupo de Baixo Desempenho, assim como o Sul, em 2008. Quanto ao tipo de ação programática, o PELC-Todas as Idades teve melhor desempenho do que o PELC-Vida Saudável, em 2007, possuindo maior número e proporção de convênios no Grupo 1 e menor no Grupo 3. Por outro lado, no ano de 2008, o PELC-Vida Saudável aparece como sendo o de maior proporção no Grupo 1, embora também o seja no Grupo 3. O artigo apresenta uma projeção de produtos a serem melhorados para que os convênios de baixo desempenho alcancem a fronteira de eficiência das séries analisadas, a fim de que se busque a utilização eficiente dos recursos disponíveis, produzindo melhores resultados. Espera-se que este estudo contribua para que se desenvolva uma maior efetividade da ação pública, em especial no âmbito do Programa Esporte e Lazer da Cidade, e principalmente no que se refere às variáveis tratadas aqui como seus produtos, desenvolvendo, a partir das mesmas, maior governabilidade e governança para este Programa.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas; Análise Envoltória de Dados; Programa Esporte e Lazer da Cidade.

PAPER II

Evaluating the Performance of the Program “Esporte e Lazer da Cidade”

Abstract

In this article, the object under study is the Program “Esporte e Lazer da Cidade” (PELC), that is an initiative of the Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL) entailed to the Brazilian Ministry of Sport. This Program is addressed towards the attendance of the demand for public policies of participative sport and leisure through the establishment of activity nuclei in several Brazilian places, in two main actions: PELC-Todas as Idades (for all age ranges) and PELC- Vida Saudável (above 45 years old). Those nuclei are implemented from the investments either of the SNDEL and counterparts’, and the majority of their financial resources are public. The present article aims at evaluating the PELC under the formative perspective, through indications of the performance of the covenants established in this Program. It begins by the theoretical rescue based on the evaluation of public policies and followed by an explanation concerning to profile of the investments accomplished in PELC during the period from 2003 to 2008, as culminating with the analysis of the relative performance of the PELC covenants concerning to the relationship between consumed inputs and generated outputs (outputs) during two years after implementation (2007 and 2008). For this, the Data Envelopment Analysis (DEA) was used as methodological instrument, from which three relative-efficiency groups were divided according to their performance scores. A PELC evolution was observed along the years under analysis, concerning either to the number of the convened agreements and the values of the investments

from the Ministry of Sport and institutional counterparts, besides a wide variation in those values either among the Federal Units and the covenants in each year and among years throughout the period under analysis. Concerning to the analysis of the covenant performances, it was observed a wide amplitude among the values of their scores and the need for improvement of the performance in the years under analysis, that is, it is necessary that the input-output relationships of the Decision Making Units (DMU's), that are the covenants under analysis, must be improved. In both years, the Norte region presented the highest proportion of covenants in the High Performance group, but the lowest one among the less efficient covenants (Low-Performance Group) in 2008 as well as the Norte region in 2007. The Centro-Oeste region did not present many good results, as showing the lowest proportion of covenants with High Performance in both years and, particularly in 2007, the one with higher proportion in the Low Performance group, such as the Sul region in 2008. Concerning to the type of programmatic action, the PELC-Todas as Idades showed better performance than the PELC-Vida Saudável in 2007, as showing higher number and proportion of covenants in Group 1 and lower in Group 3. In 2008, however, the PELC-Vida Saudável appears as being the one with higher proportion in Group 1, although it is also in the Group 3. The article presents a projection of outputs to be improved so that the low performance covenants can reach the efficiency border of the analyzed series, in order to search the efficient use of the available resources, as producing better outcomes. It is expected that this study will contribute to the development of higher effectiveness of the public action, especially in the Programa Esporte e Lazer da Cidade and mainly in reference to the variables that here are treated as their outputs, as developing from the them a larger governability and governance for this Program.

Keywords: Public Policy Evaluation; Data Envelopment Analysis; Program “Esporte e Lazer da Cidade”.

1. Introdução

O esporte e o lazer tornaram-se, no Século XX, novos campos a serem utilizados pelo Estado ao criar e estabelecer políticas públicas, atraindo esforços e investimentos de vários profissionais, sendo emergente o estudo desse fenômeno em áreas diversas. As políticas públicas de esporte e lazer têm sido consideradas políticas sociais, tendo como princípio orientador a procura da equidade por meio da socialização das expressões culturais consideradas como lazer e como esporte, em suas distintas manifestações.

A agenda pública Federal e seu Plano de Governo para esporte e lazer incluem a sua abordagem três dimensões: esporte de competição, educacional, e de participação e lazer. Como iniciativa principal para o desenvolvimento do esporte de participação e do lazer, foi criado, em 2003, o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), por iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL) do Ministério do Esporte.

Este Programa busca compreender o esporte de participação e o lazer como direitos sociais e dever do Estado, objetivando suprir a demanda existente por políticas públicas nestas áreas. Baseado em princípios como os da democratização da gestão e da participação, apresenta objetivos específicos voltados ao reconhecimento de esporte e lazer como direitos sociais, à democratização do acesso a políticas públicas de esporte e lazer, à aplicação de metodologia de avaliação a essas políticas, ao atendimento a públicos diferenciados, à formação de agentes sociais, ao fomento e implementação de instrumentos de controle social, à ressignificação de espaços esportivos e de lazer, e à estruturação e condução de políticas públicas de esporte e lazer nos poderes públicos municipais e estaduais.

A fim de alcançar esses objetivos, propõe-se no PELC atividades relacionadas ao esporte de participação e ao lazer, através do estabelecimento de convênios de Núcleos de Atividades, os quais podem ser pleiteados e firmados por meio de Editais e de Emendas Parlamentares, havendo duas ações principais: PELC-Todas as Idades (para todas as faixas etárias) e PELC-Vida Saudável (para indivíduos acima de 45 anos de idade). Os recursos aplicados pela SNDEL no PELC podem advir tanto do Orçamento Geral da União quanto de Emendas Parlamentares, devendo haver um recurso de contrapartida por parte dos conveniados, denominados Proponentes, que podem ser entidades governamentais estaduais e municipais, bem como entidades não-governamentais.

Sendo os recursos aplicados no Programa em sua maioria públicos, devem ser alocados de forma eficiente, procurando superar diagnósticos de políticas sociais brasileiras em geral, cuja implementação possui características como o acesso segmentado, o tradicionalismo, a inércia e a descontinuidade, dentre outras, provocando o dispêndio de recursos de forma inadequada (COHEN e FRANCO, 2007; MENDONÇA, 2001).

A performance de Programas que constituem objeto de Políticas Públicas origina questões importantes para administradores públicos, gestores de programas e agências financiadoras, tais como: Quais os produtos e resultados gerados por um Programa ou Projeto? Como mensurá-los? Como os gestores de projetos podem analisá-los e identificar seus resultados de forma robusta e consistente?

Intentando responder a questões como estas, o presente estudo visou investigar o desempenho dos convênios PELC nos estados brasileiros no que se refere à aplicação de seus recursos financeiros. Seu objetivo geral é avaliar, sob a perspectiva formativa, o Programa Esporte e Lazer da Cidade, por meio de indicações do desempenho dos convênios firmados nas Unidades Federativas brasileiras neste Programa.

Este artigo se inicia com um resgate teórico baseado na avaliação de políticas públicas, seguido por uma explanação acerca do perfil dos investimentos realizados no PELC entre os anos de 2003 e de 2008, e, posteriormente, pela análise do desempenho relativo dos convênios do PELC quanto à relação entre insumos consumidos e produtos gerados durante sua implementação em 2007 e 2008, e culminando na sugestão de novos estudos sobre o tema e na conclusão acerca dos resultados.

A descrição do perfil de investimentos no PELC entre 2003 e 2008 possui como objetivo específico identificar o volume de recursos financeiros aplicados pelos contemplados do PELC nesse período. O objetivo específico da análise do desempenho relativo das Unidades Federativas é classificar os convênios firmados nos anos de 2007 e 2008, confrontando-os com os objetivos propostos pelo Programa Esporte e Lazer da Cidade.

2. Referencial Teórico

2.1 O Programa Esporte e Lazer da Cidade e seus Objetivos

As políticas públicas são criadas objetivando à regulação de áreas específicas, tendo como atores principais os governos. Dentre as políticas públicas, as políticas

sociais se voltam à satisfação das necessidades básicas da população, em especial aquelas garantidas como direitos sociais (ALVES e PIERANTI, 2007; COHEN e FRANCO, 2007).

O esporte e o lazer, tratados no Artigo 217 da Constituição Federal de 1988 e amparados pela Lei 9.615/1998, são considerados por essa legislação como direitos sociais, sendo dever do Estado o fomento a práticas desportivas formais e não-formais, devendo o esporte ser tratado em suas três dimensões: esporte educacional, esporte de rendimento e esporte de participação.

O Programa Esporte e Lazer da Cidade, em consonância com a tendência de descentralização e municipalização das ações do Estado, posterior a essa Constituição, se direciona na busca de orientar a estruturação e condução de políticas públicas de esporte e lazer nos poderes públicos municipais e estaduais, oferecendo um rumo, incentivando e financiando as ações locais no sentido da compreensão do lazer e do esporte como direitos sociais e objetos de políticas públicas e programas sociais.

Trata-se de uma proposta desenvolvida inicialmente contra a vontade de forças políticas estratégicas e com restrições orçamentárias, “ante um já minguado orçamento ministerial”. Embora não seja ainda, anos depois de sua criação, o foco principal da ação ministerial, ganhou reconhecimento e adesão por parte de gestores, acadêmicos, movimentos sociais e outros setores políticos, dado seu desenho conceitual focado no desenvolvimento e na democratização do esporte de participação e do lazer, como direitos sociais a serem usufruídos por todo o conjunto da população brasileira (CASTELLANI FILHO, 2007:2).

Dentre os objetivos do PELC, condizentes com essa perspectiva, os que se destacam, para fins deste artigo, são: a) Democratizar o acesso a políticas públicas de esporte e lazer; b) Reconhecer e tratar o esporte e o lazer como direito social; c) Formação permanente dos agentes sociais de esporte e lazer; d) Orientar a estruturação e condução de políticas públicas de esporte e lazer nos poderes públicos municipais e estaduais.

O primeiro objetivo, de democratização do acesso a políticas públicas de esporte e lazer, se relaciona diretamente ao segundo, pois essa democratização só será possível a partir do momento em que o esporte e o lazer sejam tratados como direitos sociais e, portanto, questões de política pública.

Considerando as análises de Botelho (2001), a democratização do acesso ao lazer e ao esporte, assim como à cultura, não significa a indução da totalidade da

população a executar o lazer e o esporte, mas sim oferecer a todos a possibilidade de escolher entre fazê-lo ou não, segundo suas preferências, disponibilizando os meios para essa escolha. Não se trata apenas de colocar ao alcance de todos o lazer, mas de fazer com que todos possam vivenciar o seu lazer, segundo a tomada de consciência de sua realidade.

Dessa forma, a democratização do acesso ao lazer e ao esporte, no âmbito do PELC, não deve buscar somente a abrangência e acessibilidade do Programa, e a criação de políticas públicas locais de esporte e lazer, mas também estimular a busca pela percepção das demandas específicas de cada contexto social, a fim de que se possa criar políticas públicas adequadas ao seu público-alvo e que esse público tenha a capacidade e oportunidade de escolher o que melhor lhe convier.

É importante considerar também que uma política de democratização do acesso ao lazer deve ser pensada em longo prazo, pois a construção de um *habitus* de lazer requer tempo. Assim, mesmo que este seja um dos objetivos do PELC, é possível apenas determinar indicadores para resultados relacionados ao mesmo, mas não seus impactos finais, tendo em vista o pouco tempo de vigência dessa proposta.

No que se refere ao reconhecimento do esporte e do lazer como direitos sociais, o Programa Esporte e Lazer da Cidade se fundamenta no pressuposto da participação comunitária. Brasil (2007) aborda a participação como um direito fundamental, mesmo que haja dificuldades para seu usufruto, pois a principal função da participação na teoria da democracia participativa é educativa (GUIMARÃES, 2007). A participação comunitária, no contexto do PELC, possui na formação continuada de agentes sociais, terceiro objetivo aqui considerado, um elemento-chave para a aprendizagem social e a reivindicação de direitos.

A formação continuada se dá, nesse Programa, envolvendo os agentes sociais de esporte e lazer, os quais são, em sua maioria, “leigos”, não diplomados em curso superior de Educação Física (ex-atletas, jovens atletas, dançarinos, artistas plásticos, dentre outros), havendo, entretanto, também estudantes de Educação Física, pedagogos e professores com nível superior (SAMPAIO e LIÃO JR, 2007).

Os agentes sociais são figura fundamental em sua implementação, tendo o papel de mobilização da comunidade como um todo, dada a legitimidade alcançada por eles perante a mesma. A formação dos agentes e gestores surge para complementar sua ação, oferecendo qualificação e suporte à sua capacidade técnico-política para dar tratamento às especificidades dos Núcleos de esporte e lazer, de maneira refletida

sobre o sentido e significado do fazer esportivo, lúdico e cultural, redimensionando sua compreensão de política pública de esporte e lazer (CASTELLANI FILHO, 2007).

O processo de formação continuada de agentes sociais transcorre em três módulos, com conteúdos especificados pela SNDEL: introdutório, geralmente ao início do convênio; módulo de ampliação, logo após; e módulo de aprofundamento, em geral ao término do convênio. No primeiro módulo o Programa como um todo é discutido de forma prospectiva, e no último de forma retrospectiva, tendo uma “perspectiva mais avaliativa” (SAMPAIO e LIÁO JR, 2007:50).

Para Marcassa e Sousa (2007:100), as ações de formação devem ter como referência a análise crítica da prática, partindo de problemas concretos e buscando soluções para os mesmos, na tentativa de que os educadores e agentes sociais consolidem “a competência e a autonomia necessárias à constante qualificação de suas práticas”.

Verificada sua necessidade, a formação permanente dos profissionais vinculados às atividades do Programa, relacionada à participação democrática, é um dos principais objetivos do PELC, pautando-se na previsão de que, após a conclusão do consórcio, os proponentes serão capazes de propor e gerir suas próprias políticas públicas de esporte e lazer (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2004). Essa característica leva ao quarto objetivo do Programa tratado neste artigo, a orientação da estruturação e condução de políticas públicas de esporte e lazer nos poderes públicos municipais e estaduais.

O estímulo às iniciativas locais, em especial por parte dos Governos Estaduais e Municipais, faz emergir no Programa um papel diferenciado de seu órgão fomentador. Além de instância financiadora, a SNDEL seria também uma subsidiadora de políticas públicas de esporte e lazer, orientando as esferas governamentais inferiores no que se refere ao processo político, de gestão de políticas públicas, favorecendo a continuidade das ações locais de governo.

2.2 Avaliação de Políticas Públicas

Qualquer que seja o nível governamental que possua como papel o financiamento de políticas públicas e programas sociais, notadamente aquelas voltadas ao esporte e ao lazer, deve almejar a melhor aplicação possível desses recursos públicos.

A ausência de controles e de metodologias de avaliação, de acordo com Cotta (1998:107), tende a levar a um desperdício dos recursos disponíveis, provocado pelo

gasto social ineficiente. “A tendência à expansão dos gastos públicos, especialmente na área social, associada à escassez crônica de recursos fiscais, obriga ao aumento da eficiência na utilização dos recursos disponíveis e da eficácia na consecução dos objetivos pretendidos”.

Segundo Cohen e Franco (2007), a avaliação possui como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos, desempenhando um papel central no esforço de racionalização dos programas e projetos sociais (COTTA, 1998).

A eficiência que se busca na gestão do programa é o objeto de ação de avaliações formativas, as quais ocorrem de forma cíclica durante a implementação do programa, enquanto as avaliações somativas se ocupam da eficácia e dos resultados obtidos pelo conjunto de ações desenvolvidas no programa (BATE e ROBERT, 2002; SAVEDRA, 2002; COTTA, 1998).

A avaliação formativa pode, assim, se apresentar como instrumento de desenvolvimento da ação pública, objetivando a evolução e melhoria da atuação governamental no sentido de ampliar os produtos (*outputs*) das políticas e programas, isto é, atender mais largamente às necessidades da população em geral, otimizando o investimento de recursos públicos, que, geralmente, são escassos.

A avaliação de políticas e projetos é um estágio que constitui o processo, ou ciclo, de políticas públicas, o qual evolui em estágios não muito marcados e claros, que se entrelaçam em um processo contínuo, de modo que as políticas são constantemente reformuladas, implementadas, avaliadas e adaptadas (JANN e WEGRICH, 2007). Nessa perspectiva, a avaliação formativa pode se desenvolver ao longo de todo o processo de políticas públicas. Bate e Robert (2002), apoiados por Pawson e Tilley (1997), diferenciam a avaliação formativa da somativa, destacando o papel intervencionista daquela e o papel não-intervencionista desta última.

Para Hale (2002), a avaliação formativa é utilizada para descobrir se o programa segue no sentido planejado e assim deve continuar, ou se deve sofrer uma ação corretiva. Por outro lado, a avaliação somativa é usada para descobrir se o programa correspondeu ou não a uma necessidade ou efetivou uma oportunidade, buscando suas causas. A avaliação formativa ou de processos possui como finalidade, afirma Cotta (1998:110), “julgar se a intervenção está sendo implementada como planejado, se a população-alvo está sendo atingida, se o cronograma está sendo cumprido, se os recursos estão sendo usados com eficiência”, dentre outras questões. Seria, assim, um “acompanhamento sistemático da evolução das metas do programa ou projeto”.

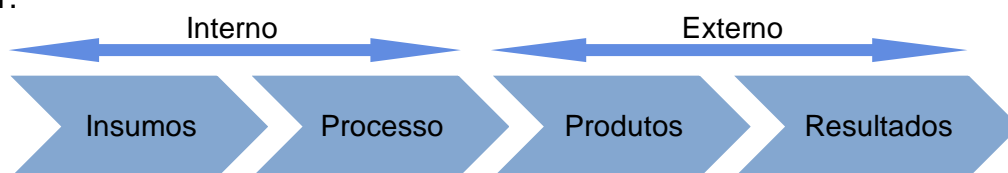
Bate e Robert (2002) apontam como principal objetivo da avaliação formativa a aprendizagem e o desenvolvimento, enfocando processos e mecanismos de forma a tentar entender seus fatores de sucesso, sendo as melhorias realizadas continuamente.

A partir disso, a utilização de resultados de avaliações, em especial as formativas, tende a contribuir para o desenvolvimento tanto da governabilidade quanto da governança de políticas e programas. Para Araújo (2002), a governabilidade se refere às condições de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo, isto é, o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões entre diferentes grupos sociopolíticos. Já a governança seria a capacidade financeira, gerencial e técnica que um determinado governo possui para formular e implementar suas políticas.

Em resumo, a avaliação de processos ou formativa determina a existência ou não de consonância entre os objetivos e a execução de um projeto, identifica obstáculos e problemas de implementação e de elaboração dos procedimentos, e conclui sobre necessidades e possibilidades de melhoria do programa, gerando dados importantes para sua reprogramação visando à diminuição dos custos derivados da ineficiência. Seu foco de análise é o processo de implementação (COHEN e FRANCO, 2007; CUNHA, 2006; COSTA e CASTANHAR, 2003).

Por outro lado, a avaliação somativa possui como objeto de análise os resultados e impactos do programa, determinando em que medida o mesmo alcança seus objetivos e quais são seus efeitos secundários, previstos e não previstos (COHEN e FRANCO, 2007). Para Hill e Hupe (2002), baseados em Lane e Ersson (2000), os resultados (*outcomes*) são as coisas que foram efetivamente alcançadas, quaisquer que possam ser os objetivos da política.

Segundo Hale (2002), os resultados (*outcomes*) são as consequências do que foi feito no programa, fruto de seus produtos (*outputs*). A autora apresenta um diagrama representativo do processo de implementação política, expresso pelo Diagrama 1.



Fonte: Adaptado de Hale (2002:28).

Diagrama 1. Processo de Implementação Política

Nesse diagrama, os insumos disponíveis (*inputs*) para o programa são utilizados em um processo dando origem a um produto ou resultado (*output*), o qual gera um impacto (*outcome*). Entretanto, com base nas proposições de outros estudiosos sobre o *policy cycle* e sobre as funções da avaliação⁴, este estudo baseia-se na percepção de que o processo de implementação não se desenvolve em sentido único, sendo possível a reestruturação do mesmo durante sua execução, a partir de *feedbacks*, o que viabilizaria a ação de avaliações formativas.

A avaliação somativa ou de resultados analisa a eficiência e a eficácia do programa, observadas e mensuradas ao final do mesmo. O conceito de eficiência, afirma Cotta (1998:121), diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa, associando-se às “quantidades físicas mínimas de recursos requeridos para gerar uma certa quantidade de produto, assumindo a tecnologia como constante”. Já a eficácia seria o grau em que os objetivos e metas do projeto são alcançados, “em determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”. Segundo a autora, ambos os conceitos se diferenciam do de efetividade, que seria a relação entre os resultados e os objetivos do projeto.

Marinho e Façanha (2001:2) distinguem esses três conceitos, conceituando efetividade como a “capacidade de se promover resultados pretendidos”, a eficiência como a “competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços”, e a eficácia como “os resultados desejados” dos programas.

Neste estudo, considera-se a percepção de Peña (2008:85-86), que sugere que a efetividade seja a relação entre eficiência e eficácia, de forma que o ideal seria que o programa fosse eficiente e eficaz, prevalecendo a efetividade. A eficácia “implica fazer as coisas certas, escolher os objetivos certos”, sendo uma “medida normativa do alcance dos objetivos”, enquanto a eficiência se conceitua como a “combinação ótima dos insumos e métodos necessários (*inputs*) no processo produtivo de modo que gerem o máximo de produto (*output*)”, ou seja, é a “capacidade de fazer certo as coisas, de minimizar a relação insumos-produtos. Visa assegurar a otimização da utilização dos recursos e, portanto, relaciona-se com os meios e não com os fins”.

O julgamento de eficiência dos programas possui como ferramenta a análise de custo-efetividade tratada por Rossi, Lipsey e Freeman (2004). A análise de custo-efetividade procura maximizar a consecução dos objetivos de um projeto, expressando

⁴ Jann e Wegrich (2007) e Silva e Melo (2000) tomam o ciclo de políticas públicas como um processo cíclico, enfatizando os processos de *feedback* entre produtos e insumos do *policy-making*.

seus resultados em termos substantivos e não necessariamente monetários, como ocorre na análise de custo-benefício. A análise de custo-efetividade é vista como uma técnica mais apropriada do que a análise de custo-benefício para a avaliação de programas sociais, especialmente no que se refere a serviços humanos. Isso porque, dada a natureza controversa da valoração de impactos, essa análise requer a monetarização apenas dos custos do programa, sendo seus benefícios expressos em unidades de impacto.

Outro método comumente utilizado para a análise e avaliação de eficiência de programas sociais, no estudo da eficiência da administração pública (PEÑA, 2008), é a Análise Envoltória de Dados.

Em linhas gerais, a Análise Envoltória de Dados (*Data Envolving Analysis* - DEA) é um método não-paramétrico que determina as fronteiras eficientes e os níveis de eficiência de unidades produtivas de forma relativa entre si, não requerendo a especificação de nenhuma relação funcional entre os insumos e produtos (Peña, 2008).

Esse método, empregado em geral em análises de eficiência, relacionada aos resultados e, portanto, a avaliações somativas, foi utilizado neste artigo como um instrumento de avaliação formativa, posto que o Programa em questão, o PELC, já possui resultados (*outputs*), embora também continue sendo implementado.

A avaliação formativa realizada neste artigo, utilizando a DEA como instrumento analítico, se deu a partir da consideração do desempenho relativo das unidades de análise ou Unidades Tomadoras de Decisão (DMUs), neste caso os convênios firmados nas Unidades Federativas brasileiras, estabelecendo-se *benchmarks* de desempenho e atribuindo valores (escores) a cada DMU, representativos de seu desempenho relativo, bem como determinando causas desse desempenho.

Ao indicar desempenhos relativos dos convênios (DMUs) realizados e a possibilidade de incrementos na relação insumos-produtos, ou *inputs-outputs*, do Programa, a avaliação formativa do PELC possibilitará o embasamento para futuras tomadas de decisão relativas à sua implementação.

3. Procedimentos Metodológicos

Este artigo, de abordagem quantitativa, caracteriza-se, de acordo com seus objetivos, como uma pesquisa descritiva e explicativa. Embora não possua delineamento exploratório, metodologicamente pode ser considerada também como uma pesquisa exploratória. A coleta de dados, os quais são secundários, contou com a cessão de informações por parte da Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer

(SNDEL), do Ministério do Esporte, sendo utilizada, como meio para a consecução do objetivo pretendido, a pesquisa bibliográfica e documental, baseada em relatórios desta Secretaria (GIL, 2008; HAIR JR et al., 2005; COHEN e FRANCO, 2007).

Foram pesquisadas as Prefeituras, Secretarias de Estado, entidades não-governamentais, OSCIP's e Instituições de Ensino Superior em todo o Brasil, contempladas pelo Programa Esporte e Lazer da Cidade no período de 2003 a 2008, realizando-se inicialmente uma Análise Exploratória de Dados abrangendo características de investimentos dos mesmos, quais sejam: valor aplicado pelo concedente (Ministério do Esporte) e pelo proponente (Contrapartida), e valor total de investimento. A partir desses dados, operacionalizados pelo software SPSS® e pelo aplicativo Excel for Windows®, foram traçados os perfis de investimento das Unidades Federativas brasileiras entre os anos e ao longo do período considerado.

Posteriormente, foi realizada a Análise Envoltória de Dados (DEA), orientada a produto, por meio do software DEA-SAED®, objetivando analisar o desempenho relativo dos convênios do PELC nos anos de 2007 e 2008. Foram considerados como *inputs* os valores de investimento do Ministério do Esporte e de Contrapartida, e como *outputs* o número de profissionais pagos pelo Programa, o número total de pessoas capacitadas nos módulos de formação continuada, e o número total de pessoas participantes (inscricas) no programa em cada ano.

3.1. Variáveis, amostras e fonte dos dados

3.1.1. Perfil de investimentos - Análise Exploratória de Dados

As variáveis consideradas na Análise Exploratória de Dados referente aos investimentos aplicados no Programa Esporte e Lazer da Cidade de 2003 a 2007 foram o Valor do Ministério do Esporte (“Valor ME”) e o Valor da Contrapartida (“Contrapartida”). Ambas foram adquiridas por meio da Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL), do Ministério do Esporte.

A primeira variável, Valor do Ministério do Esporte, refere-se aos recursos aplicados pelo concedente (gestor federal), possuindo como origem o Orçamento Geral da União (OGU) ou Emendas Parlamentares.

A segunda variável, Valor da Contrapartida, consta dos recursos aplicados pelo proponente (gestor local), o qual deve respeitar os percentuais definidos na Lei 11.178/2005 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO), segundo o Manual de Orientação de Convênios do PELC. A contrapartida pode ser, conforme esse Manual, de execução financeira ou economicamente mensurável, podendo se tratar de recursos humanos,

materiais e de infraestrutura física (Ministério do Esporte, 2004). Para efeito deste artigo, foram considerados somente os recursos financeiros aplicados como contrapartida.

Cada uma dessas variáveis foi tratada de duas formas: como a Soma dos Recursos Aplicados por Estado e como Média dos Recursos Aplicados por Convênio.

A Soma dos Recursos Aplicados por Estado foi feita por meio do somatório dos valores de todos os convênios referentes a cada Estado da Federação em cada ano analisado. Já a Média dos Recursos Aplicados por Estado foi calculada tomando-se o somatório dos valores dos convênios referentes a cada Estado dividido pelo número de convênios desse Estado, isto é, realizando-se o cálculo de Média Aritmética Simples.

Todos os valores referentes a investimentos em recursos financeiros foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA – IBGE)⁵ para o mês de dezembro de 2008, último ano de análise.

Para esta primeira parte do artigo, sobre o perfil de investimento das Unidades Federativas (UF) no PELC, o número de casos analisados na pesquisa variou segundo a participação ou não das UF brasileiras em cada ano estudado, sendo considerado o universo de amostras existentes em cada ano. Assim, no ano de 2003, participaram do Programa apenas 12 estados como programas-piloto, com 21 convênios; na análise de 2004 constituíram amostra também 12 estados, com 33 convênios ao total; em 2005 a amostra foi de 9 estados e 30 convênios; em 2006 de 15 estados e 77 convênios; em 2007 de 24 estados e 103 convênios; e em 2008 de 22 estados e 122 convênios.

3.1.2. Desempenho Relativo

Para a mensuração do desempenho relativo foi utilizada a abordagem da Análise Envoltória de Dados (DEA), a qual toma como base a relação entre insumos e produtos para a determinação da eficiência em diversas unidades de produção. Este procedimento baseia-se na definição de insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*), cuja inter-relação define uma fronteira de eficiência e escores de desempenho relativo. As variáveis analisadas nesse processo como *inputs*, ou seja, como investimentos no Programa, foram o Valor do Ministério do Esporte ou do Concedente e o Valor de Contrapartida ou do Conveniente, ambos abordados anteriormente.

Como *outputs*, isto é, os resultados do Programa, foram escolhidas variáveis segundo os objetivos do PELC, as quais foram também adquiridas por meio da

⁵ Disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em 15 de Outubro de 2009.

SNDEL, assim como as variáveis de insumo. A variável Número Total de Participantes se relaciona aos dois primeiros objetivos, sobre a democratização do acesso e sobre o direito social. Essa variável refere-se, pois, ao número de pessoas inscritas nas atividades do Programa.

As variáveis Total de Pessoas Capacitadas e Número de Profissionais se relacionam ao objetivo de formação de agentes sociais de esporte e lazer, sendo a primeira correspondente ao número de pessoas participantes no processo de formação continuada, e a última ao número de profissionais pagos pelo convênio PELC.

Para a determinação do desempenho relativo, foram considerados todos os convênios do PELC em cada ano, ou seja, foi analisado o universo de casos de convênios de 2007 e 2008. Assim, para a análise do ano de 2007 constaram 103 convênios e para a análise de 2008, 122 convênios.

3.2. Referencial Analítico

3.2.1. Análise Exploratória de Dados

A Análise Exploratória de Dados (AED) é um conjunto de técnicas que objetivam descrever, analisar e interpretar os dados numéricos de uma população ou amostra (FONSECA e MARTINS, 1994). Segundo Batanero (1991) a AED consiste no estudo dos dados a partir de todas as perspectivas e com todas as ferramentas possíveis, com o propósito de extrair toda informação possível, construindo proposições sobre as observações disponíveis. Para Triola (2005), a AED é o processo de uso das ferramentas estatísticas para investigar conjuntos de dados visando a compreender suas características importantes.

Na AED são consideradas as medidas de posição ou de tendência central, as medidas de dispersão ou de variação e as medidas de distribuição dos dados. As medidas de posição representam os fenômenos pelos seus valores médios, em torno dos quais tendem a concentrar-se os dados (FONSECA e MARTINS, 1994; TRIOLA, 2005). Dentre as medidas de tendência central estão a média, a mediana e a moda.

As medidas de dispersão mais utilizadas são a amplitude, variância e desvio padrão. Essas medidas captam a variabilidade ou dispersão dos valores da variável em torno da média, isto é, a maneira como os mesmos se distribuem. As medidas de distribuição mais comuns são a assimetria e as medidas de curtose (FONSECA E MARTINS, 1994; RIBEIRO JR., 2004).

Outra medida considerada neste artigo foram os *outliers*, isto é, os valores extremos e discrepantes, que se localizam muito distantes da grande maioria dos

outros valores. Essa medida pode afetar intensamente a média, o desvio padrão e distorcer um histograma (TRIOLA, 2005).

3.2.2. Análise Envoltória de Dados

A análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis* - DEA) ou Teoria da Fronteira (*Frontier Analysis*) é um procedimento, proposto inicialmente por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), que se baseia em modelos matemáticos não-paramétricos comparando entidades que realizam tarefas similares e se diferenciam pela quantidade de recursos utilizados (*inputs*) e de bens produzidos (*outputs*). Seu objetivo é mensurar a eficiência relativa de unidades organizacionais a partir da relação entre variáveis definidas como insumo (*input*) e produto (*output*), sendo utilizada também para o estabelecimento de metas para unidades organizacionais consideradas ineficientes (FERREIRA e GOMES, 2009; MOREIRA, 2008; AVELLAR, MILIONI e RABELLO, 2005; MARINHO e FAÇANHA, 2001).

Dessa forma, o modelo DEA trata como um dos conceitos principais a eficiência técnica, a qual estaria relacionada à “produção de um bem ou serviço com a menor utilização possível de recursos”, ao se comparar duas ou mais organizações ou atividades produtivas (FERREIRA e GOMES, 2009:24).

A eficiência relativa a ser avaliada pela DEA se refere à avaliação da eficiência em termos comparativos aos melhores padrões de excelência (*benchmarks*) de uma amostra de organizações, as quais são denominadas DMUs (Decision-Making Units) ou unidades de tomada de decisão (FERREIRA e GOMES, 2009:22). O termo DMU, de acordo com Ferreira, Gonçalves e Braga (2007:428), é tratado na DEA como os “objetos centrais de investigação ou unidades de referência na análise de eficiência”.

Neste estudo, são considerados como DMUs os convênios firmados entre o Ministério do Esporte e os proponentes do Programa Esporte e Lazer da Cidade, isto é, as Prefeituras, Secretarias de Estado, entidades não-governamentais e Instituições de Ensino que consolidaram convênios nesse Programa.

A eficiência relativa de uma DMU, afirmam Nanci, Senra e Mello (2005) e Avellar, Milioni e Rabello (2005), consiste na razão entre a soma ponderada de produtos ou *outputs* (y) e a soma ponderada dos *inputs* (x) ou insumos necessários para gerá-los em cada DMU. A partir dessa relação, a DEA atribui a cada DMU um escore representativo de seu desempenho relativo, variando de 0 a 1, ou de 0 a 100%.

Isto é, estabelece escores de desempenho comparativo entre essas unidades, pois se baseiam na identificação de *best practices* dentre os casos observados e

analisados, determinando uma fronteira das possibilidades máximas de produção, ou seja, das máximas possibilidades de eficiência na relação insumo-produto. Essa fronteira de possibilidades ou fronteira de eficiência, cujo escore atinge valor igual a 1 ou 100%, é onde se encontram os *benchmarks* ou unidades eficientes. Abaixo desse escore, localizam-se as unidades ineficientes, cujos *outputs* e *inputs* estão abaixo da fronteira de melhores práticas, devendo se referenciar pelas unidades eficientes para que possam melhorar seu desempenho (FERREIRA e GOMES, 2009; PEÑA, 2008; MARINHO e FAÇANHA, 2001; MARINHO, 2003; RAFAELI, 2009).

Assim, a DEA define os valores relativos que podem ser produzidos “com base na observação e comparação de dados das organizações” do grupo analisado, “destacando as eficiências relativas de cada organização e identificando as organizações mais eficientes” (FERREIRA e GOMES, 2009:24). Quanto às organizações menos eficientes, a programação matemática utilizada na DEA mede a eficiência em termos de distância de cada DMU de sua respectiva fronteira de eficiência (FERREIRA, GONÇALVES e BRAGA, 2007).

Para isso, considera que, caso uma DMU A seja capaz de produzir $Y(A)$ unidades de produto, a partir da utilização de $X(A)$ unidades de insumos, outras DMUs também sejam, caso estejam operando eficientemente (GOMES e BAPTISTA, 2004; RODRIGUES e SILVEIRA, 2009).

A Análise Envoltória de Dados é um modelo não-paramétrico, isto é, que não exige suposições sobre as distribuições populacionais para ser utilizado (TRIOLA, 2005). Por ser não-paramétrica, essa técnica também não exige a determinação de relações funcionais entre os insumos e produtos para o relacionamento entre os mesmos, nem se restringe a medidas únicas, singulares dos insumos e produtos, de forma que múltiplos *inputs* e *outputs* podem ser usados para construir uma fronteira de melhores práticas. Além disso, essas variáveis podem ser contínuas, ordinais e categóricas, bem como também podem ser medidas em diferentes unidades, dispensando a análise com medidas únicas (FERREIRA e GOMES, 2009; PEÑA, 2008; RAFAELI, 2009).

Para a utilização da DEA, as unidades de análise devem ser homogêneas, produzindo os mesmos bens e serviços com a utilização de insumos iguais. No que se refere ao número de unidades, não existem normas definidas, embora a maior quantidade de unidades analisadas implique na maior capacidade discriminatória do Modelo (PEÑA, 2007).

Ferreira e Gomes (2009), apoiados por Lins e Meza (2000) e Charnes *et al.* (1994), apresentam as principais características da Análise Envoltória de Dados. Dentre essas características, destaca-se que a DEA difere dos métodos de avaliação puramente econômica, na qual é necessária a conversão de todos os insumos e produtos em unidades monetárias, sendo possível incorporar variáveis categóricas ou *dummies*. Os índices de eficiência são baseados em dados reais e individuais, e não em fórmulas teóricas ou com base em médias de uma população estatística; e a DEA considera também a possibilidade de que os *outliers* sejam *benchmarks* a serem estudados pelas demais DMUs, e não somente desvios em relação ao comportamento médio do grupo.

Outra característica desse modelo é a possibilidade de considerar rendimentos constantes e variáveis de escala, havendo dois modelos DEA clássicos: o modelo CCR (Charnes, Cooper e Rhodes, 1978) e BCC (Banker, Charnes e Cooper, 1984).

O primeiro, também conhecido como CRS ou *Constant Returns to Scale*, trabalha com retornos constantes de escala e assume proporcionalidade entre *inputs* e *outputs*. O modelo BCC, também chamado VRS (*Variable Returns to Scale*), considera retornos variáveis de escala, isto é, substitui o axioma da proporcionalidade entre *inputs* e *outputs* pelo axioma da convexidade (FERREIRA e GOMES, 2009; GOMES, MANGABEIRA e MELLO, 2005).

No Modelo CCR com retornos constantes de escala (CRS), “a fronteira eficiente é dada por uma reta a partir da origem até a unidade produtiva que forma o maior raio com o eixo do insumo”. Já o Modelo BCC com retornos variáveis de escala (VRS) “forma uma fronteira convexa eficiente com as melhores unidades, independentemente da escala de operação e, assim, passa a ‘envelopar’ as unidades ineficientes para cada escala de produção”, considerando as unidades com “baixos níveis de consumo de insumos como unidades operadas com retornos crescentes de escalas e vice-versa”. Dessa forma, o Modelo BCC permite comparar unidades de portes distintos, sendo menos restritivo do que o modelo CCR (BELLONI, 2000, apud PEÑA, 2008:94; FERREIRA, GONÇALVES e BRAGA, 2007).

São possíveis ainda duas orientações para esses modelos, buscando maximizar a eficiência: orientação a *inputs* ou a insumo, quando se deseja minimizar os recursos disponíveis, sem mudança do nível de produção; e orientação a *outputs* ou a produto, quando o objetivo é aumentar os produtos, sem alterar os recursos a serem usados (GOMES, MANGABEIRA e MELLO, 2005; PEÑA, 2008).

Segundo Ferreira e Gomes (2009:40), considerando-se a orientação a insumos, “um processo de produção é tecnicamente eficiente se utiliza a menor quantidade de insumos para um mesmo nível de produção que os demais processos”, e ao considerar a orientação a produto, “a menor quantidade de um insumo, com os demais permanecendo no mesmo nível utilizado pelos processos concorrentes”.

Nos convênios considerados neste artigo como DMUs o valor financeiro a ser investido no estabelecimento e desenvolvimento de núcleos de atividades é previsto ao início de sua vigência, de forma que a eficiência a ser buscada deve ser orientada a maximizar os resultados (número de pessoas participantes, número de profissionais e número de agentes em formação) sem o incremento de recursos como insumos, isto é, orientada a produto. Além disso, as unidades analisadas possuem portes diversos, sendo, portanto, utilizado o Modelo DEA com retornos variáveis de escala (VRS). Dessa forma, aplicou-se o Modelo BCC orientado a produto.

Peña (2008), supondo N unidades, produzindo m quantidade de produtos y , a partir de n quantidades de insumo x , considera que uma unidade o produz y_{ro} quantidades de produtos, utilizando x_{io} insumos. A solução envolve a obtenção dos valores para v_i e u_r , isto é, o peso específico de cada insumo i e produto r , de tal forma que a medida de eficiência para a unidade produtiva analisada h_o seja maximizada, sendo que as variáveis v_o e u_o representam os retornos variáveis de escala. Assim, determina a formulação do Modelo BCC orientado a produto como:

$$\text{Min } h_o = \sum_{r=1}^m v_r x_{ro} + v_o$$

Sujeito a

$$\sum_{i=1}^n u_i y_{io} = 1$$

$$\sum_{r=1}^m u_r y_{rj} - \sum_{i=1}^n v_i x_{ij} - v_o \leq 0 \quad j = 1, \dots, N$$

$$u_r, v_i \geq 0 \quad r = 1, \dots, m; \quad i = 1, \dots, n$$

Gomes, Mangabeira e Mello (2005), ao abordar essa formulação, esclarecem que os retornos variáveis de escala (v_o e u_o), quando positivos, indicam retornos decrescentes de escala; quando negativos, indicam retornos crescentes de escala; em casos de serem nulos, a situação é de retornos constantes de escala.

O modelo BCC, pressupondo retornos variáveis à escala e orientação-produto, pode ser representado também pela seguinte notação algébrica (FERREIRA, GONÇALVES e BRAGA, 2007):

$$\begin{aligned} & \max_{\phi, \lambda} \phi \\ & \text{Sujeito a} \\ & \phi y_i - Y\lambda \leq 0 \\ & -x_i + X\lambda \leq 0 \\ & N1' \lambda \leq 0 \\ & -\lambda \leq 0 \end{aligned}$$

Em que y_i é um vetor ($m \times 1$) de quantidades de produto da i -ésima DMU; x_i , um vetor ($k \times 1$) de quantidades de insumo da i -ésima DMU; Y , uma matriz ($n \times m$) de produtos das n DMUs; X , uma matriz ($n \times k$) de insumos das n DMUs; λ , um vetor ($n \times 1$) de pesos; $N1$ é um vetor ($n \times 1$) de números “uns”; e ϕ , uma escalar que tem valores iguais ou maiores do que 1 e indica o escore de eficiência das DMUs.

Como, segundo Ferreira, Gonçalves e Braga (2007), um valor de ϕ igual a 1 indica a eficiência técnica relativa da i -ésima DMU, em relação às demais, e um valor maior do que 1 evidencia a presença de ineficiência técnica relativa, de modo geral se utiliza como escore de eficiência a razão $1/\phi$, ou seja, o inverso do índice ϕ . Dessa forma, os valores de escores variam entre 0 e 1, devendo o valor 1, ser interpretado como máxima eficiência relativa. Seguindo essa perspectiva, este artigo utilizou como escores de desempenho o inverso do índice ϕ , mantendo-se os valores de escores entre 0 e 1.

Conforme Ferreira e Gomes (2009:82-83), as notações matemáticas utilizadas para representarem os modelos de Análise Envoltória de Dados não são padronizadas. Assim, apresentam outras formas de representação que também podem ser usadas ao se tratar a DEA.

A DEA original é uma abordagem determinística, fornecendo apenas uma classificação em dois grupos: eficiente e ineficiente (FERREIRA, GONÇALVES e BRAGA, 2007; RAFAELI, 2009). Entretanto, neste artigo foram formados três grupos de eficiência ou desempenho: o Grupo 1, de Alto Desempenho, próximo à fronteira de eficiência (1); o Grupo 2, de Médio Desempenho, intermediário; e o Grupo 3, de Baixo Desempenho, com escores baixos, próximos a zero. A divisão desses grupos foi realizada, após a atribuição de escores às DMUs por meio da DEA, através do cálculo

da média (\bar{x}) dos escores para cada ano de análise (2007 e 2008), adicionando e subtraindo desse valor um desvio padrão (σ). Desse modo, o Grupo 1 foi composto pelos valores superiores a $\bar{x} + \sigma$; o Grupo 3, pelos valores inferiores a $\bar{x} - \sigma$; e o Grupo 2 pelos valores intermediários entre $\bar{x} - \sigma$ e $\bar{x} + \sigma$.

Essa divisão em grupos de desempenho relativo, não determinando somente a eficiência ou ineficiência das DMUs, minimiza o efeito de erros de coleta de dados ou fatores atribuídos ao acaso, o que poderia comprometer as estimativas realizadas sobre os escores de eficiência (FERREIRA, GONÇALVES e BRAGA, 2007; RAFAELI, 2009).

O método DEA tem sido aplicado com sucesso no estudo da eficiência da administração pública e de organizações sem fins lucrativos, podendo ser utilizado no sentido de direcionar esforços, gerar informações relevantes sobre as DMUs, suas eficiências e *benchmarks*, buscando proporcionar intervenções com economia de recursos e resultados coerentes com a realidade da operação (PEÑA, 2008; NANCI, SENRA e MELLO, 2005). É nesse sentido que este trabalho se utiliza desse método como instrumento para uma avaliação formativa do Programa Esporte e Lazer da Cidade, procurando indicações sobre possibilidades de melhores práticas.

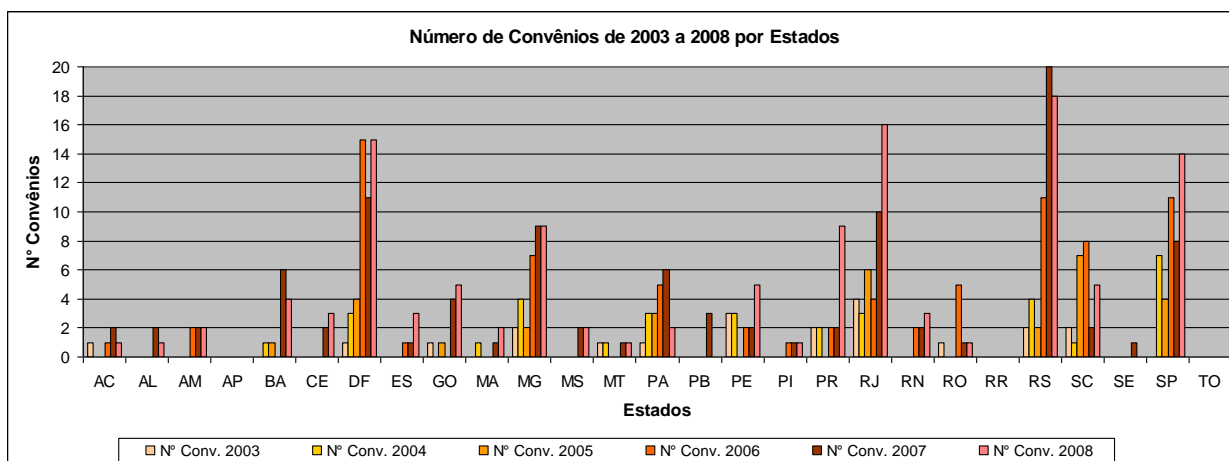
4. Aplicação de Recursos no Programa Esporte e Lazer da Cidade

4.1. Implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade entre 2003 e 2008

O Programa Esporte e Lazer da Cidade é um programa que depende da iniciativa de seus proponentes, ou agentes de contrapartida, para seu planejamento, submissão ao pleito e, por conseguinte, sua implementação. Dessa forma, o Programa não abrange a todos os estados da Federação em cada pleito ou ano.

O Gráfico 1⁶ demonstra essa abrangência ao longo dos anos de 2003 a 2008, indicando o número de convênios firmados entre o Ministério do Esporte e os estados no PELC em cada ano.

⁶ Para melhor compreensão do Gráfico 1, ver o Apêndice A, Tabela 1A. “Número de Convênios PELC de 2003 a 2008 por Estados”.



Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 1. Número de Convênios PELC de 2003 a 2008 por Estados

Nota-se que apenas seis estados implementaram projetos do PELC em todos os anos do período, sendo eles o Distrito Federal, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Todos os outros estados possuem lacunas em suas séries, o que significa que não tiveram projetos contemplados para o Programa em algum desses anos, sendo que os estados do Amapá, Roraima e Tocantins nunca implementaram esse programa no período analisado.

O estado no qual foi firmado maior número de parcerias para o PELC foi o Rio Grande do Sul, seguido por Rio de Janeiro, Distrito Federal e São Paulo. Poucos foram os estados brasileiros participantes do Programa no ano de 2003 – apenas doze (12) -, e poucos os convênios firmados por estado - de um (1) a quatro (4). Esse baixo número de convênios ocorreu porque este foi o primeiro ano de vigência do Programa, tendo os convenientes sido escolhidos pelo Ministério do Esporte, em sua Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL), órgão gestor do Programa Esporte e Lazer da Cidade em nível federal, para a implementação de projetos-piloto do PELC.

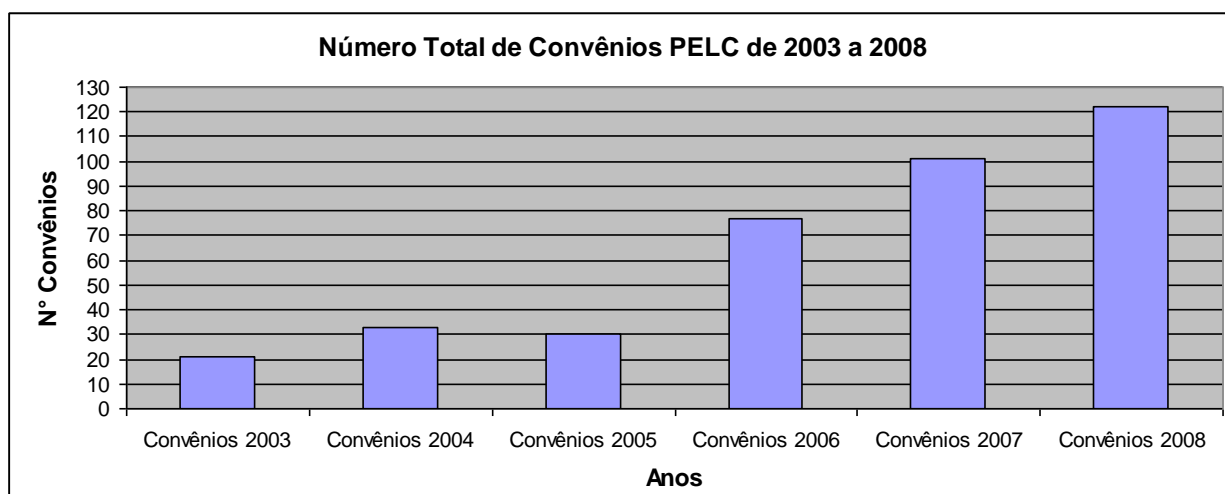
No ano de 2004, houve um aumento no número de convênios por estado. No entanto, nesse ano o número de estados participantes do Programa não se alterou, embora nem todos os estados participantes nos dois anos (2003 e 2004) tenham sido os mesmos. Em 2005, o número total de convênios diminuiu e se concentra em somente nove (9) estados, todos já participantes nos anos anteriores do Programa. No ano seguinte, aumenta novamente e de forma intensa o número de convênios por estados, bem como o número de estados a serem contemplados pelo Programa, apesar de o mesmo ainda abranger somente 55,5% dos 27 estados brasileiros.

O Programa Esporte e Lazer da Cidade em seu quinto ano de vigência (2007) ocorre com maior intensidade, tanto no que se refere ao número de estados

participantes quanto ao número de convênios por estado. Nesse ano, o número máximo de convênios firmados por estado chega a vinte (20), e o número de estados atendidos a vinte e quatro (24), o que significa grande progresso no desenvolvimento do PELC. Por fim, o ano de 2008, apesar de não ter sido tão impactante quanto o de 2007 no que se refere ao número de estados atendidos, mostra um aumento na média de convênios por estado, o que pode ser um efeito do início da formação de convênios do PELC junto ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), do Ministério da Justiça.

Essa alteração na participação ou não de alguns estados no PELC em cada ano pode ser devida a três causas: ou nenhuma proposta de projeto foi apresentada para a formação de convênios, ou as propostas apresentadas não foram aprovadas pela SNDEL, ou não houve orçamento suficiente para a aplicação de todas as propostas apresentadas e aprovadas. A não aprovação de projetos por parte desta Secretaria se deve principalmente ao fato de essas propostas não serem condizentes com os objetivos e pressupostos do Programa.

As informações presentes no Gráfico 1, representativo do Apêndice A, indicam que o Programa Esporte e Lazer da Cidade se mostra como um programa em consolidação. É ainda um programa recente, de abrangência restrita, mas com um crescimento notável e grandes potencialidades de desenvolvimento, dada a crescente receptividade por parte das gestões locais. Essa indicação de crescimento do Programa é corroborada pelo Gráfico 2, o qual destaca a progressão do número de convênios totais anuais do PELC, cujo crescimento ultrapassa os 500%, ao serem comparados o primeiro e o último ano da série de análise.



Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 2. Número Total de Convênios PELC de 2003 a 2008

O aumento no número de convênios aponta para um desenvolvimento do PELC, tanto no que se refere a sua governabilidade quanto a seus mecanismos de execução orçamentária, considerando-se que, com o passar dos anos, o Programa tenha tido maior divulgação e capacidade de financiamento, em especial pelo estabelecimento de parcerias com o PRONASCI, a partir de 2008.

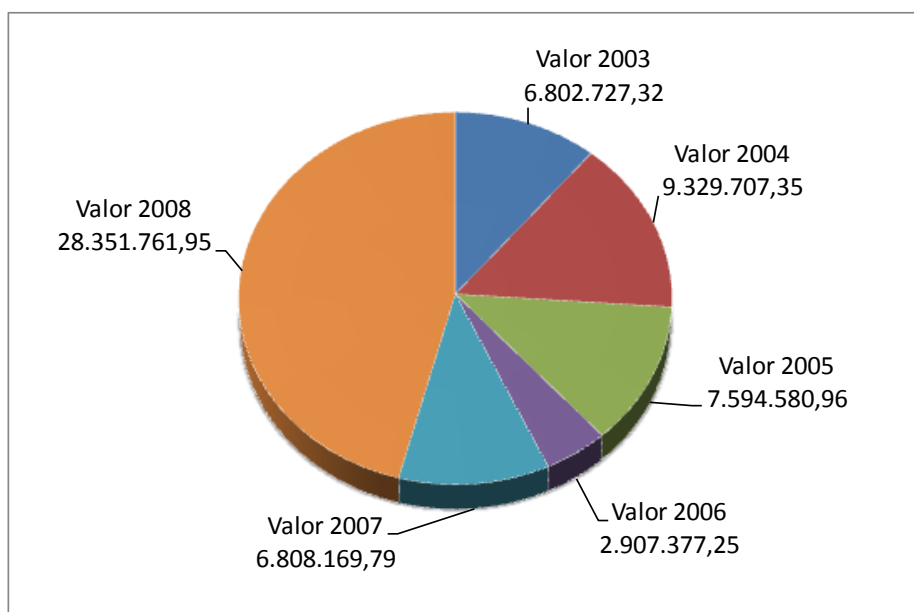
Essa progressão positiva no número de convênios parece ir ao encontro dos objetivos do Programa Esporte e Lazer da Cidade de tornar o acesso ao esporte e ao lazer mais amplo e democratizado, ao possibilitar, em princípio, o estabelecimento de iniciativas relacionadas ao desenvolvimento de políticas públicas em um maior número de localidades. Entretanto, é necessário que se analise as políticas públicas de esporte e lazer existentes, como um todo, a fim de determinar se essa progressão implica de fato em maior acessibilidade a essas ações.

No âmbito do PELC, para que haja maior acessibilidade, é fundamental que, além do número de convênios, se busque também o aumento do número de localidades e de pessoas a serem contempladas pelo Programa, bem como o incentivo à participação no Programa e a viabilização desta participação em nível local.

4.2. Investimentos do Ministério do Esporte no PELC de 2003 a 2008

Os investimentos do Ministério do Esporte (ME) no Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) variaram desde seu ano de início (2003) até o ano de 2008. O Gráfico 3⁷ ilustra essa variação, podendo-se ressaltar o grande aumento de investimentos no ano de 2008, comparado aos anos anteriores. Em 2008 foram investidos 45,88% do total de investimentos do período (2003 a 2008). O ano de 2004 foi o segundo em valor de investimentos por parte desse Ministério, tendo investido 15,09% do valor total do período, seguido pelos anos de 2005 (12,29%), 2007 (11,02%), 2003 (11%) e 2006 (4,7%).

⁷ O Gráfico 3 ilustra os dados do Apêndice B, Tabela 2A. “Valor Total Aplicado pelo ME por Ano”.



Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 3. Valor Total Aplicado pelo Ministério do Esporte no PELC por Ano de 2003 a 2008

Segundo o Gráfico 3, o ano de 2006, ano anterior aos XV Jogos Pan-Americanos e III Jogos Parapan-Americanos, ocorridos no Rio de Janeiro em 2007, foi aquele em que menos recursos foram destinados por esse Ministério ao PELC. A realização dos Jogos pode ter influenciado a aplicação de recursos no Programa em 2006, período preparativo para os mesmos, pois o Ministério do Esporte participou de sua organização e preparação, bem como colaborou financeiramente para a construção de sua infraestrutura (JOGOS PAN-AMERICANOS RIO-2007, 2007).

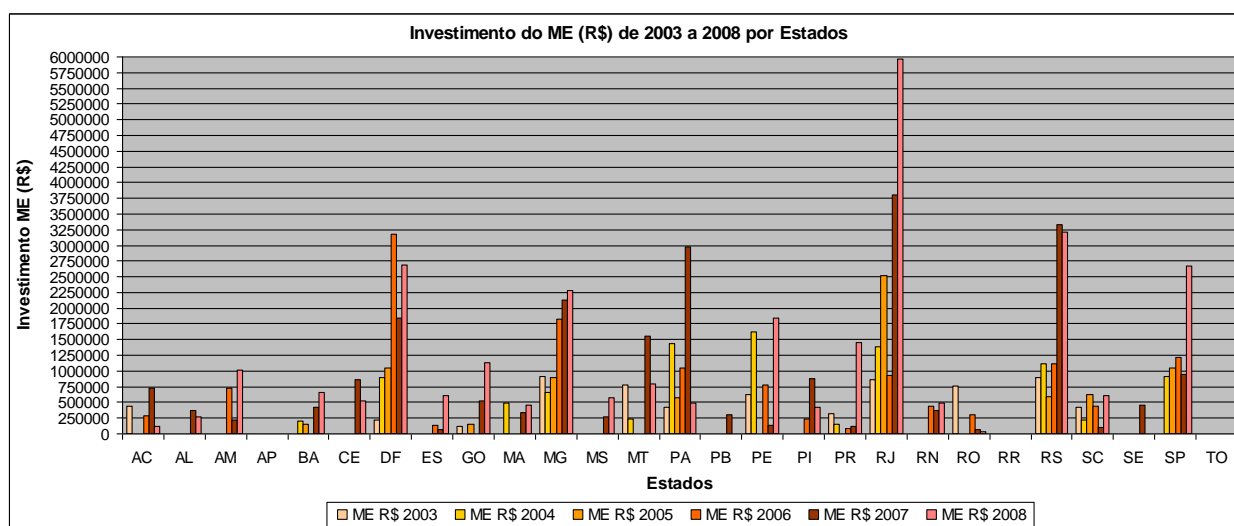
O Comitê Organizador dos Jogos (CO-RIO) possuía poderes para estabelecer convênios com as esferas governamentais e entidades privadas, sendo composto por representantes de várias entidades relacionadas ao esporte. O Governo Federal (Ministério do Esporte) compunha o Conselho Executivo do CO-RIO, órgão de administração da entidade. Coube aos poderes públicos a responsabilidade direta pela execução de todos os investimentos em infraestrutura necessários para a realização dos Jogos, incluindo construção e reforma das instalações esportivas. Ao Governo Federal, especificamente, foi destinada a construção e revitalização das instalações temporárias dos Jogos, em ação coordenada com a Prefeitura do Rio de Janeiro.

Retomando a análise do Gráfico 2 (Número Total de Convênios de 2003 a 2008), e comparando-o ao Gráfico 3, verifica-se que no ano de 2006, apesar de haver aumentado o número total de convênios do PELC, diminuiu bruscamente a aplicação de

recursos advindos do Ministério do Esporte, o que indica convênios em geral com menores investimentos.

Esse comportamento se estende ao ano de 2007, o qual possui maior número de convênios e, mesmo havendo um aumento no valor investido pelo ME, este não chega ao valor aplicado dois anos antes, em 2005. Em 2008, por sua vez, o Ministério volta a aplicar um maior volume de recursos em um número maior de convênios do Programa, o que pode ter ocorrido em parte por causa do início da parceria entre o PELC e o PRONASCI, do Ministério da Justiça.

Ao se comparar os estados da Federação no período de 2003 a 2008, podem ser identificadas variações e uma grande discrepância no valor total de investimento do Ministério do Esporte no PELC por estado⁸, o que pode ser verificado no Gráfico 4.



Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 4. Investimento do Ministério do Esporte no PELC de 2003 a 2008 por Estado

Segundo o Gráfico 4, o estado no qual o Ministério do Esporte investiu maior quantitativo de recursos ao todo, ao longo desses seis anos, foi, de longe, o Rio de Janeiro, seguido por Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Distrito Federal e São Paulo. Excluindo-se os estados de Amapá, Roraima e Tocantins, os quais não implementaram o Programa em nenhum dos anos de análise, não obtendo, portanto, investimentos financeiros do Ministério do Esporte para o PELC, o estado da Paraíba foi o que menos teve investimentos dessa natureza.

A variação entre os valores aplicados não ocorre apenas entre os estados, mas também em cada um dos mesmos entre os anos. O estado do Paraná, tendo sido contemplado por quatro vezes até 2007, mais do que quadruplicou seus recursos para

⁸ Os valores de investimentos por Unidades Federativas por ano podem ser visualizados no Apêndice C, Tabela 3A. “Valor Total Aplicado pelo Ministério do Esporte no PELC de 2003 a 2008 por Estado”.

o PELC no ano seguinte. Ao contrário, Rondônia iniciou seus convênios em 2003, havendo reduzido os investimentos por parte do Ministério do Esporte nesse estado em quase 60% em 2006, e em 94,5% em 2008, se comparados aos do primeiro ano.

Através da análise do Gráfico 4, nota-se disparidades e uma grande amplitude na aplicação total de recursos por parte do Ministério do Esporte em cada estado. Entretanto, a partir de 2005 a sobrepujança dos recursos aplicados em um dos estados, comparado aos demais, começou a se mostrar mais evidente do que nos anos anteriores, de forma que *outliers* passaram a se mostrar após este ano, geralmente referentes a estados com boas estruturas de esporte e lazer (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Distrito Federal, Minas Gerais, Pará).

A Tabela 1 resume os dados referentes à análise exploratória de dados (AED) dos anos de 2003 a 2008.

TABELA 1. AED do Investimento Total do Ministério do Esporte no PELC de 2003 a 2008

	Valor ME (R\$) 2003	Valor ME (R\$) 2004	Valor ME (R\$) 2005	Valor ME (R\$) 2006	Valor ME (R\$) 2007	Valor ME (R\$) 2008
Média	566.893,94	777.475,61	843.842,33	848.468,22	950.083,42	1.288.716,45
Mediana	531.776,61	778.390,47	620.687,04	727.056,87	440.329,02	635.034,92
Mínimo	117.705,41	148.570,35	149.531,76	79.868,77	64.291,72	42.000,00
Máximo	921.060,83	1.616.983,19	2.511.639,23	3.171.638,12	3.808.787,17	5.964.072,19

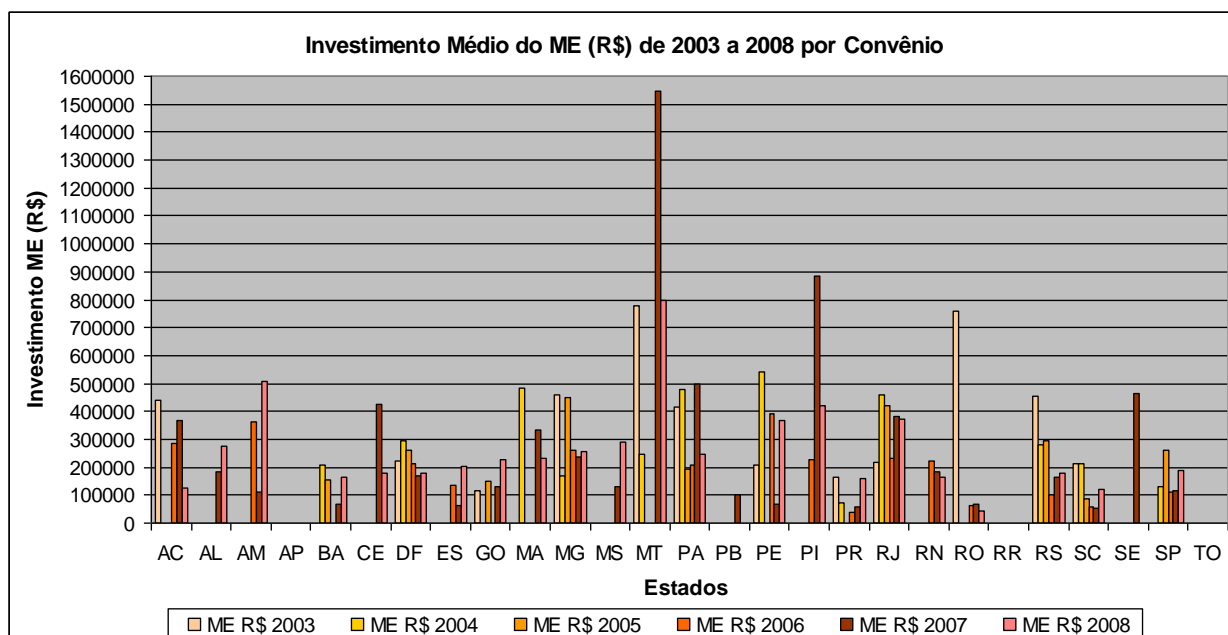
Fonte: Dados da Pesquisa.

Ao serem considerados os valores médios de aplicação de recursos do Ministério do Esporte por convênios nos estados⁹, nota-se uma diferenciação, ao compará-lo aos somatórios de investimentos aplicados por este Órgão. O maior investimento do Ministério do Esporte em um único convênio foi no Mato Grosso, em 2007. Trata-se de um convênio proposto pela União dos Dirigentes Municipais de Educação do Mato Grosso (UNDIME – MT), o qual congrega vários municípios desse estado. Esta instituição destacou-se, no período considerado, por receber grandes montantes do Ministério do Esporte para o PELC, pois aparece mais duas vezes entre os cinco primeiros maiores investimentos do PELC de 2003 a 2008, ocupando o 3º e 4º lugares pelos recursos realizados em 2008 e 2003, respectivamente.

O segundo maior investimento foi realizado em favor da Fundação de Desporto do Piauí (FUNDESPI), em 2007, outro órgão estadual que abrange diversas localidades. Completando a lista dos cinco maiores investimentos, surge a Prefeitura Municipal de Ji-Paraná (RO), no ano de 2003, como o maior investimento realizado pelo Ministério do Esporte em um convênio PELC proposto por uma Prefeitura.

⁹ Para melhor compreensão, ver Apêndice D, Tabela 4A. “Investimento Médio do Ministério do Esporte no PELC por Convênio de 2003 a 2008”, e Apêndice E, Tabela 5A. “Ranking de Investimentos Somados e Médios do Ministério do Esporte no PELC de 2003 a 2008”.

Esses resultados podem ser melhor visualizados no Gráfico 5, a seguir.



Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 5. Investimento Médio do Ministério do Esporte no PELC por Convênio de 2003 a 2008

Na Tabela 2 são apresentados os resultados da análise exploratória de dados (AED) dos valores médios aplicados por convênio pelo Ministério do Esporte entre 2003 e 2008.

TABELA 2. AED do Investimento Médio do Ministério do Esporte por Convênio PELC de 2003 a 2008

	Valor Médio ME (R\$) 2003	Valor Médio ME (R\$) 2004	Valor Médio ME (R\$) 2005	Valor Médio ME (R\$) 2006	Valor Médio ME (R\$) 2007	Valor Médio ME (R\$) 2008
Média	370.838,43	298.031,01	252.483,80	193.825,15	283.673,74	258.973,57
Mediana	319.264,52	261.729,85	261.392,49	211.442,54	166.869,44	216.104,13
Mínimo	117.705,41	74.285,17	88.669,58	39.934,39	51.190,89	42.000,00
Máximo	778.465,42	538.994,40	448.414,40	390.714,13	1.548.718,22	799.999,00

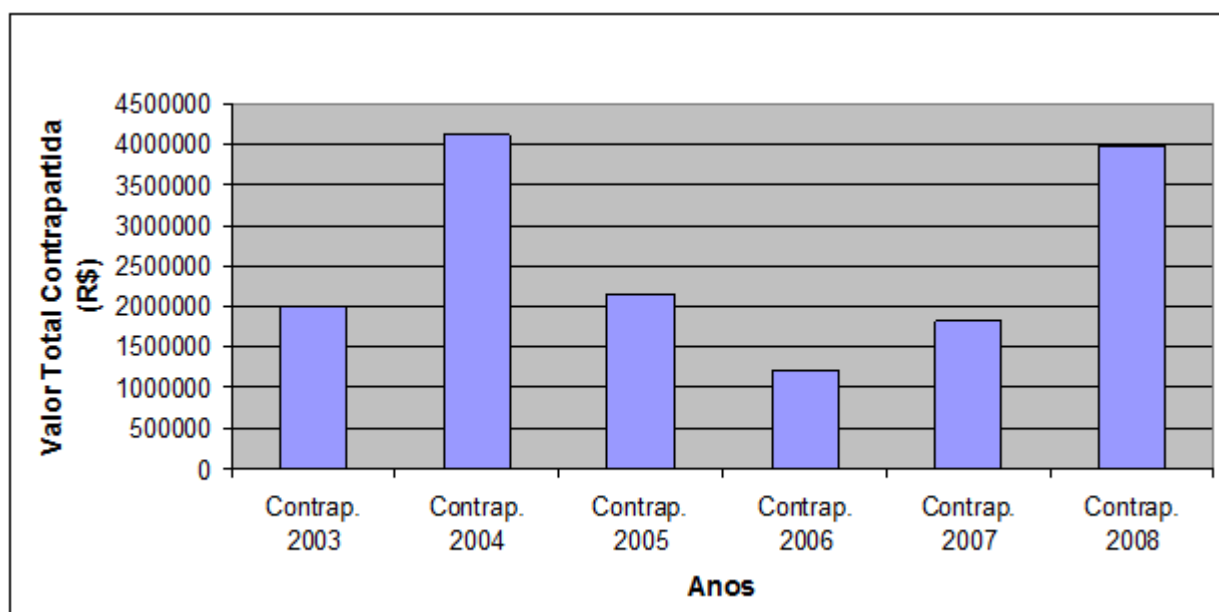
Fonte: Dados da Pesquisa.

A análise exploratória da distribuição dos valores médios aplicados pelo Ministério do Esporte por convênio, de 2003 a 2008, indica que tanto a média quanto a mediana do ano de 2004 são as maiores do período estudado. O fato de haver apenas 12 estados recebendo investimentos nesse ano influencia nesse resultado, já que os valores são divididos por um menor número para o cálculo da média. Além disso, embora possua grande amplitude, próxima à de 2007, o ano de 2004 possui vários valores altos de investimento, o que influencia o valor da média positivamente. No que se refere aos *outliers*, isto é, valores muito superiores aos demais da série, os mesmos se apresentam apenas nos anos de 2007 e 2008 (Mato Grosso).

4.3. Investimentos de Contrapartida no PELC de 2003 a 2008

Configuram como Investimentos de Contrapartida no Programa Esporte e Lazer da Cidade, aqueles recursos financeiros aplicados pelo proponente ou gestor local, como contrapartida ao investimento do Governo Federal (Ministério do Esporte/Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer).

No período de 2003 a 2008, o Programa Esporte e Lazer da Cidade obteve contrapartidas variadas. O Gráfico 6 delinea esse investimento, em valores totais, ao longo do tempo.



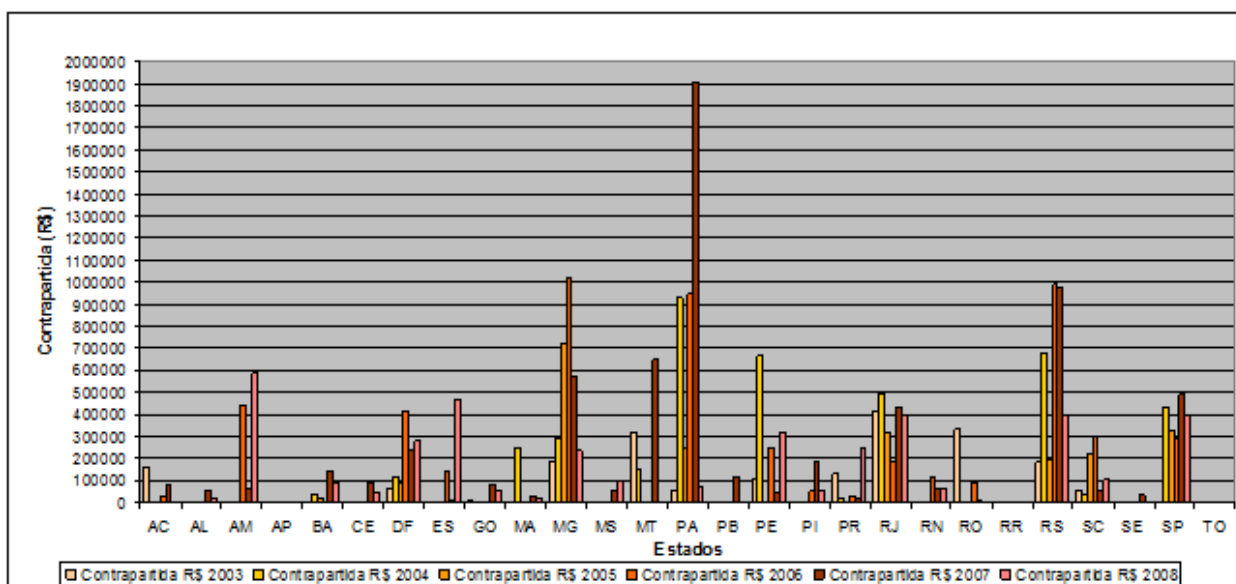
Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 6. Valor Total Aplicado em Contrapartida no PELC por Ano de 2003 a 2008

Como se pode observar no Gráfico 6, o ano de 2004 foi o que contou com maior quantidade de investimentos de contrapartida no PELC, superior até ao último ano da série analisada (2008), o qual obteve maiores investimentos do Governo Federal e maior número de convênios do Programa, comparado aos anos anteriores.

Por estado, os investimentos de contrapartida se mostram diversos¹⁰. O Gráfico 7 ilustra os valores totais aplicados em contrapartida em cada estado da Federação nos anos de 2003 a 2008.

¹⁰ Ver Apêndice F, Tabela 6A. “Valor Total Aplicado em Contrapartida no PELC de 2003 a 2008 por Estado”.



Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 7. Valor Total Aplicado em Contrapartida no PELC de 2003 a 2008 por Estado

Ao longo dos anos, houve um grande destaque no crescimento do valor de contrapartida do estado do Pará, de 2003 a 2007, ano em que este foi o estado que mais investiu no Programa. No entanto, esse valor decresceu bruscamente em 2008, quando somente o Amazonas e o Espírito Santo apresentaram contrapartida superior aos anos anteriores de convênios.

Em 2003, a contrapartida foi superior aos demais anos somente no Acre e em Rondônia, sugerindo que, após o primeiro ano de implementação do Programa, o mesmo evoluiu em termos de valor da contrapartida, embora esses valores sejam bastante oscilantes em cada ano por estado.

De forma geral, no período analisado, os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo se destacam como grandes investidores no Programa Esporte e Lazer da Cidade, em termos de contrapartida. Em alguns anos, o Pará, o Mato Grosso, Rondônia, Pernambuco, Espírito Santo e Amazonas também se mostram bons investidores. Por outro lado, os estados do Paraná, Santa Catarina, Goiás, Bahia, Acre, Piauí, Rio Grande do Norte, Maranhão e Alagoas aparecem como tendo convênios em geral com valor relativamente baixo de contrapartida.

Quanto à análise exploratória de dados (AED) dos investimentos totais de contrapartida aplicados no PELC, a Tabela 3 sintetiza os principais valores estatísticos dos anos analisados (2003 a 2008), sendo possível notar, especialmente pela análise de sua média e mediana, que, de maneira geral, os valores de contrapartida são menores do que os valores de investimento do Ministério do Esporte.

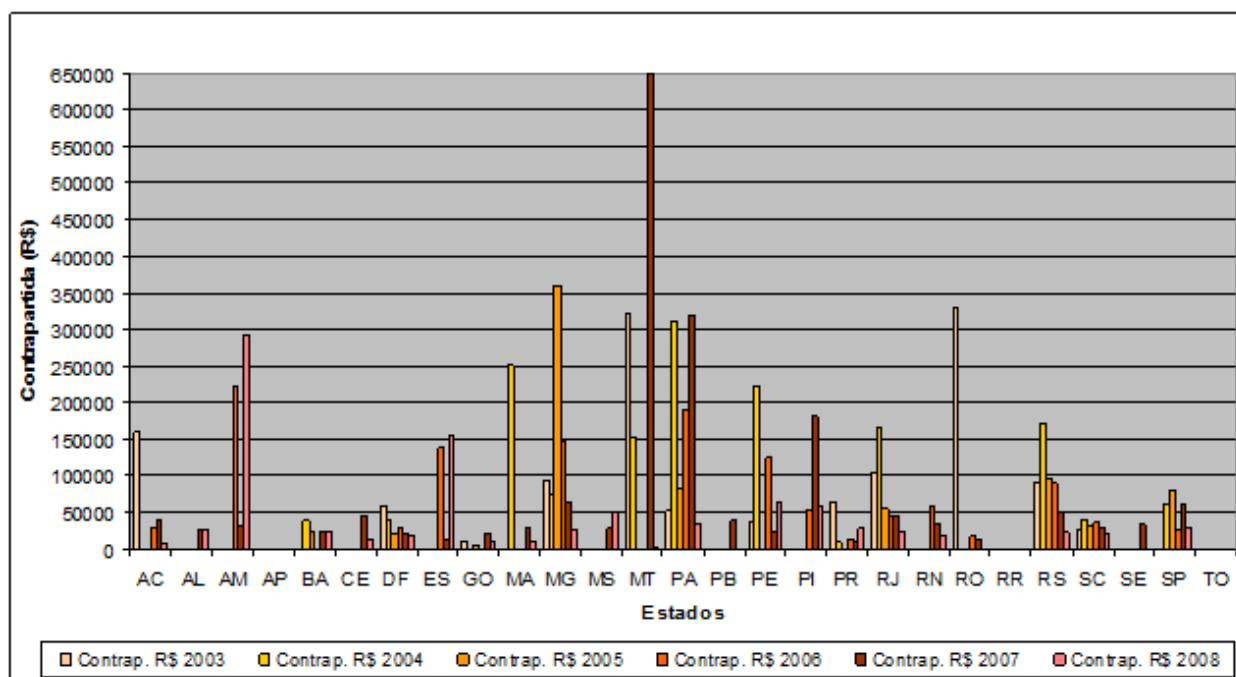
TABELA 3. AED do Valor Total Aplicado em Contrapartida no PELC de 2003 a 2008

	Contrap. (R\$) 2003	Contrap. (R\$) 2004	Contrap. (R\$) 2005	Contrap. (R\$) 2006	Contrap. (R\$) 2007	Contrap. (R\$) 2008
Média	168.002,00	343.667,71	238.543,52	353.007,84	267.346,11	180.168,35
Mediana	144.332,61	271.694,13	223.309,65	250.719,50	79.819,28	95.576,68
Mínimo	10.543,60	17.408,71	5.981,27	27.246,66	11.947,25	660,00
Máximo	419.923,66	933.244,95	718.837,76	1.020.464,53	1.908.033,13	586.085,20

Fonte: Dados da Pesquisa.

Ao se comparar os investimentos totais de contrapartida aos investimentos totais do Ministério do Esporte por Estados, pode-se verificar que em alguns anos os estados que mais investem no PELC costumam se revezar entre os primeiros lugares de aplicação de recursos, o que significa que, em termos gerais, os estados que recebem maior investimento do Ministério do Esporte no PELC são também aqueles que investem mais no Programa, embora essa tendência tenha se reduzido ao longo dos anos analisados.

Assim como apresentado anteriormente sobre os recursos médios aplicados pelo Ministério do Esporte, os valores médios de contrapartida aplicados pelos convênios também mostram grande diferença entre si¹¹. A representação dos valores médios de investimento em Contrapartida por estado pode ser feita através do Gráfico 8 seguinte.



Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 8. Investimento Médio de Contrapartida no PELC por Convênio de 2003 a 2008

¹¹ Ver Apêndices G, Tabela 7A. “Investimento Médio de Contrapartida no PELC por Convênio de 2003 a 2008”, e H, Tabela 8A. “Ranking de Investimentos Somados e Médios de Contrapartida no PELC de 2003 a 2008”.

Essa diferença entre os valores de investimentos médios em contrapartida por convênio pode ser melhor esclarecida pela Tabela 4, a qual resume a análise exploratória de dados (AED) desses valores durante o período de 2003 a 2008.

TABELA 4. AED do Investimento Médio de Contrapartida no PELC por Convênio de 2003 a 2008

	Valor Médio Contrap. (R\$) 2003	Valor Médio Contrap. (R\$) 2004	Valor Médio Contrap. (R\$) 2005	Valor Médio Contrap. (R\$) 2006	Valor Médio Contrap. (R\$) 2007	Valor Médio Contrap. (R\$) 2008
Média	112.639,14	128.079,32	84.030,68	81.288,07	76.245,37	42.532,57
Mediana	77.600,73	113.258,81	53.704,81	53.160,66	32.523,08	23.879,31
Mínimo	10.543,60	8.704,35	5.981,27	13.623,33	11.384,73	660,00
Máximo	330.866,06	311.081,65	359.418,88	221.398,53	649.916,28	293.042,60

Fonte: Dados da Pesquisa.

Destacam-se como estados que obtiveram convênios com grandes investimentos de contrapartida o Mato Grosso, Rondônia, Pará, Minas Gerais, Amazonas, Piauí, Espírito Santo, Pernambuco, Maranhão, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, sendo que a existência de *outliers* positivos se mostra em 2005, 2007 e 2008. Na via contrária, o Paraná se destaca negativamente, junto a Goiás, Maranhão, Acre, Mato Grosso e Rondônia, como estados com convênios de baixos valores de contrapartida.

Considerando os resultados apresentados nesta seção, pode-se concluir que não existe um padrão de aplicação de recursos de contrapartida por convênios, de forma que os estados que se apresentam com grandes investimentos em seus convênios PELC em determinada ocasião podem ter participações quase insignificantes em outros momentos.

Entretanto, é importante destacar que os conveniados (proponentes) possuem diferenças entre si, já que alguns são Secretarias de Estado, portanto com maior capacidade de investimento em contrapartida, e outros são Prefeituras de municípios que apresentam baixo número populacional ou entidades não governamentais pouco expressivas, cujas possibilidades de investimentos são mais restritas. Embora não seja interesse deste artigo verificar essa relação entre os investimentos no PELC e cada um de seus convênios, seria interessante considerá-la em estudos posteriores sobre o tema.

5. Desempenho de Investimentos no PELC em 2007 e 2008

5.1. Variáveis do Modelo da Análise de Desempenho Relativo

Análise Envoltória de Dados (DEA) conduz a resultados relativos de desempenho, não sendo definido um padrão de desempenho absoluto. Os membros

do grupo (DMUs) são comparados somente entre si, a partir da relação entre seus insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*), estabelecendo um padrão de desempenho ou fronteira de eficiência referente à relação insumos-produtos do grupo, ao qual o desempenho das DMUs se relaciona.

As variáveis empregadas na DEA como *inputs* foram os investimentos no Programa: Valor do Ministério do Esporte (Valor ME) e Valor de Contrapartida (Valor Contrapartida). Como *outputs* foram utilizadas as variáveis Número Total de Participantes (Total Participantes), Total de Pessoas Capacitadas (Total Capacitados) e Número de Profissionais pagos pelo Programa (Profissionais Pagos). As Tabelas 5 e 6 apresentam as variáveis empregadas na análise do desempenho para os anos de 2007 e 2008, respectivamente, juntamente com suas estatísticas descritivas.

TABELA 5. Estatística descritiva das variáveis empregadas na análise de desempenho em 2007

	VALOR ME (R\$)	VALOR CONTAPARTIDA (R\$)	PROFISSIONAIS PAGOS (Indivíduos)	TOTAL CAPACITADOS (Indivíduos)	TOTAL PARTICIPANTES (Indivíduos)
Média	228.466,07	63.302,74	28,62	39,92	1.772,95
Mediana	132.747,28	27.489,75	17	30	900
Mínimo	13.275,00	996,00	0	0	100
Máximo	1.659.341,00	1.274.374,00	183	300	17.519

Fonte: Dados da Pesquisa.

TABELA 6. Estatística descritiva das variáveis empregadas na análise de desempenho em 2008

	VALOR ME (R\$)	VALOR CONTAPARTIDA (R\$)	PROFISSIONAIS PAGOS (Indivíduos)	TOTAL CAPACITADOS (Indivíduos)	TOTAL PARTICIPANTES (Indivíduos)
Média	232.391,49	32.489,3752	27,61	31,32	1.462,75
Mediana	198.517,50	15.584,4650	20	25	1.000
Mínimo	35.259,26	0,00	0	0	100
Máximo	1.200.000,00	429.424,00	192	160	8.630

Fonte: Dados da Pesquisa.

Na análise de desempenho relativo, foram considerados convênios de diferentes portes e características, o que pode explicar a grande amplitude de valores tanto de insumos quanto de produtos, expostos nas tabelas anteriores. Por este motivo, para ambos os anos de análise foi utilizado o Modelo BCC ou VRS, com retornos variáveis de escala, orientado a produto.

5.2. Convênios do PELC em 2007

Através da observação da média dos escores de desempenho das instituições conveniadas em 2007, próxima à mediana, ambas expostas na Tabela 7, a seguir, a qual resume a análise exploratória de dados (AED) relativos aos escores de

desempenho relativo das DMUs em 2007, verifica-se a possibilidade de significativa melhora na *performance* da atuação pública na gestão de recursos no Programa Esporte e Lazer da Cidade, de forma geral.

TABELA 7. AED dos Escores de Desempenho das DMUs em 2007

		Escore
Média		0,59917
Mediana		0,54568
Desvio-Padrão		0,245022
Amplitude		0,808
Percentis	33,333	0,44513
	66,666	0,66698

Fonte: Dados da Pesquisa.

Além disso, a grande variação nos valores de escores pode ser percebida através da amplitude e reforçada pelos valores de desvio padrão e percentis, os quais apontam também que os maiores escores de desempenho influenciam mais intensamente a média, e os valores da série se encontram pouco concentrados em torno da média, com elevada variação entre si.

Decompondo-se os convênios em três grupos de desempenho, calculados pelo valor da média dos escores adicionado e subtraído o valor de um desvio padrão, estabelece-se um grupo de escores inferiores de desempenho relativo (Baixo Desempenho), um grupo de escores médios (Médio Desempenho) e um de escores superiores (Alto Desempenho).

Para o ano de 2007, esses grupos foram divididos nos escores de 0,354148 e 0,844192. Assim, as DMUs com valores de escores de desempenho no intervalo $[0;0,354148]$ compõem o grupo de Baixo Desempenho (Grupo 3); as com valores no intervalo $[0,354148;0,844192]$ formam o de Médio Desempenho (Grupo 2); e as demais, com valores de escores no intervalo $[0,844192;1]$, o de Alto Desempenho (Grupo 1). Dessa forma, como se vê na Tabela 8, são classificados como tendo Alto Desempenho (Grupo 1) 22,3% dos convênios; no Grupo 2, de Médio Desempenho, se encontram 62,1% e no Grupo 3, de Baixo Desempenho, 15,5%.

TABELA 8. Grupos de Classificação dos Escores de Desempenho das DMUs em 2007

Grupo	Freqüência	Percentual	Percentual Cumulativo
1	23	22,3	22,3
2	64	62,1	84,5
3	16	15,5	100,0
Total	103	100,0	

Fonte: Dados da Pesquisa.

O maior número de projetos, em ambos os anos (62,1% em 2007; 74,6% em 2008), apresenta médio desempenho, ou seja, compõem o Grupo 2, o que se deve ao

método de divisão desses grupos, que busca salientar os casos de destaque positivos e negativos, isto é, os convênios que se evidenciam como melhores e piores dentre os analisados. Assim, não serão ressaltados neste estudo os casos do Grupo 2, sendo enfatizadas as DMU's componentes dos Grupos 1 e 3.

Dentre os casos do Grupo 1, destacam-se os convênios do Amazonas, Mato Grosso, Pará, Pernambuco e Rio Grande do Norte, os três primeiros com 50% e os dois últimos com 100% de seus convênios tendo alto desempenho. Possuem pelo menos um convênio no Grupo 1 também o Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Onze Unidades Federativas apresentaram em 2007 convênios com máxima eficiência técnica, isto é, score igual a 1, caracterizando-se como *benchmarks*, sendo elas: Amazonas, Distrito Federal, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo.

No Grupo 3, de Baixo Desempenho, são destaque o Acre, Paraná e Rondônia, os dois primeiros com 50% e o último com 100% de seus convênios tendo baixo desempenho. Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo também possuem convênios nesse grupo.

A existência de convênios no Grupo 3 indica que a relação entre a aplicação de recursos financeiros e a geração de resultados pelo Programa foi ruim. Entretanto, DMU's classificadas no Grupo 2, de Médio Desempenho, também possuem uma relação de mau uso de insumos para a geração de produtos, sendo que o fato de haver pelo menos um convênio no Grupo 2 (Médio Desempenho) também indica a necessidade de melhor atuação dos conveniados no PELC, principalmente aqueles que representam o poder público, no sentido de buscar melhor aplicação de recursos financeiros na geração de resultados do Programa.

A Tabela 9 evidencia a composição dos grupos de Alto, Médio e Baixo Desempenho (1, 2 e 3, respectivamente) de acordo com a Região Geográfica dos convênios de 2007.

TABELA 9. Número de DMUs por Grupo de Desempenho em 2007 por Região Geográfica

		<i>Grupos</i>			Total
		1	2	3	
Regiões	Norte	4	5	2	11
	Nordeste	4	16	0	20
	Centro-Oeste	2	13	5	20
	Sudeste	9	14	5	28
	Sul	4	16	4	24
Total		23	64	16	103

Fonte: Dados da Pesquisa.

Como se verifica nos dados da Tabela 9, a maior parte de convênios classificados como de Alto Desempenho, bem como de Baixo Desempenho, se localiza na Região Sudeste, sendo esta também a Região em que mais houve convênios em geral, no ano de 2007. O número de convênios de Baixo Desempenho no Sudeste é o mesmo que no Centro-Oeste, embora, comparativamente pelo número de convênios totais, nesta última Região a proporção de convênios no Grupo 3 seja maior do que na primeira, sendo o Centro-Oeste também a Região de menor participação proporcional no Grupo 1. Esses resultados negativos da Região Centro-Oeste sugerem uma relação com o fato de que essa Região, em especial o estado de Rondônia, encontra-se ainda em fase de desenvolvimento de uma estrutura voltada às políticas públicas de esporte e lazer.

A Região Nordeste se destaca por não possuir nenhum convênio considerado como de Baixo Desempenho, o que merece destaque por ter firmado grande número de convênios nesse ano. Pode-se inferir que no Nordeste os objetivos do PELC estão sendo considerados e os resultados demonstram a aplicação eficaz dos recursos públicos. Já as Regiões Norte e Sudeste possuem mais convênios no Grupo 1 do que no Grupo 3, o que pode corroborar a relação entre o desempenho e a estrutura de políticas públicas local. Proporcionalmente, a Região Norte se destaca positivamente das outras Regiões como maior participante no Grupo 1, e o Nordeste como menor participante no Grupo 3.

No que se refere ao tipo de ação conveniada, PELC-Todas as Idades (PELC) ou PELC-Vida Saudável (VS), os dados da Tabela 10 demonstram que, tanto numérica quanto proporcionalmente, o PELC-Todas as Idades possui mais convênios de Alto Desempenho e menos convênios de Baixo Desempenho relativo do que o PELC-Vida Saudável.

TABELA 10. Número de DMUs por Grupo de Desempenho em 2007 por Ação do PELC

		<i>Grupos</i>			Total
		1	2	3	
Programa	PELC	19	42	9	70
	VS	4	22	7	33
Total		23	64	16	103

Fonte: Dados da Pesquisa.

Esses resultados poderiam indicar uma relação entre a má utilização de recursos financeiros e a menor disponibilidade destes recursos, dado que os valores aplicados no PELC-Vida Saudável são, em geral, inferiores aos destinados ao PELC-Todas as Idades. Por outro lado, é possível que o fator de maior interveniência nessa relação insumos-produtos seja a exigência de menor quantitativo de participantes

naquele, por parte da gestão do PELC, para a implementação de Núcleos de atividades, ou ainda o tipo de atividade de cada ação programática, posto que atividades voltadas ao público do PELC-Vida Saudável costumam ser realizadas em grupos menores. Em ambos os casos, o Produto 3 considerado na análise de desempenho relativo (número de pessoas inscritas) seria influenciando diretamente.

Em todo caso, os resultados apontam para a necessidade de se buscar cada vez mais a eficiência de aplicação de recursos no PELC, em especial nas ações referentes ao PELC-Vida Saudável, procurando também manter a qualidade das atividades oferecidas.

5.2.1. Projeção das DMUs de Baixo Desempenho de 2007 na Fronteira de Eficiência

Após o cálculo dos escores de desempenho relativo das DMUs, foram realizadas projeções das mesmas na fronteira de eficiência, buscando-se “explicar” seu baixo desempenho por meio da visualização das quantidades das reduções dos insumos (*inputs*) e das expansões dos produtos (*outputs*) necessárias para que seus processos produtivos passem a pertencer à fronteira de eficiência.

Considerando que o tratamento foi orientado a produto, a Tabela 11 mostra a projeção de produtos necessários para o alcance da fronteira de eficiência de cada DMU de Baixo Desempenho (Grupo 3), em termos numéricos e percentuais, mantendo-se o número de insumos utilizados. Considerando a manutenção dos *inputs*, os mesmos foram suprimidos da tabela. Na Tabela 11, as DMUs estão ordenadas segundo seus escores, do maior para o menor. O Produto 1 (PRO1) trata do número de profissionais pagos pelo convênio PELC; o Produto 2 (PRO2) é o total de pessoas participantes na formação continuada (agentes, profissionais); e o Produto 3 (PRO3) é o número total de pessoas inscritas nas atividades do Programa.

A variável Dados contém o número de unidades resultantes da DMU, isto é, do convênio PELC. A variável Projeção, o número de unidades que devem ser produzidas para que a DMU alcance a fronteira de eficiência; e o Percentual é a diferença, em termos percentuais, entre a Projeção e os Dados, ou seja, o quanto a DMU necessita aumentar de produto para chegar à fronteira de eficiência.

TABELA 11. Projeção de Produtos para Fronteira de Eficiência das DMUs de Baixo Desempenho em 2007

DMU#	Produtos	Dados	Projeção	%	DMU#	Produtos	Dados	Projeção	%
DMU77	PRO1	17	49.01	188.27%	DMU68	PRO1	15	53.81	258.73%
	PRO2	3	49.93	1564.34%		PRO2	30	107.62	258.73%
	PRO3	800	3139.38	292.42%		PRO3	500	2992.17	498.43%
DMU18	PRO1	11	32.3	193.66%	DMU31	PRO1	10	37.35	273.46%
	PRO2	15	44.05	193.66%		PRO2	10	39.75	297.47%
	PRO3	300	1983.57	561.19%		PRO3	240	2538.65	957.77%
DMU41	PRO1	34	102.4	201.17%	DMU24	PRO1	6	22.6	276.66%
	PRO2	35	105.41	201.17%		PRO2	10	37.67	276.66%
	PRO3	2000	8750.13	337.51%		PRO3	400	1506.62	276.66%
DMU17	PRO1	7	21.85	212.14%	DMU72	PRO1	0	14.03	--
	PRO2	10	31.21	212.14%		PRO2	10	38.17	281.70%
	PRO3	200	1147.85	473.92%		PRO3	400	1526.81	281.70%
DMU83	PRO1	14	43.83	213.06%	DMU96	PRO1	13	51.5	296.15%
	PRO2	13	40.7	213.06%		PRO2	9	51.5	472.22%
	PRO3	800	3192.65	299.08%		PRO3	800	4104.75	413.09%
DMU67	PRO1	30	95.03	216.76%	DMU1	PRO1	5	26.97	439.36%
	PRO2	30	95.03	216.76%		PRO2	5	24.34	386.72%
	PRO3	1000	8118.59	711.86%		PRO3	400	1622.41	305.60%
DMU100	PRO1	10	31.86	218.59%	DMU87	PRO1	10	48.1	380.99%
	PRO2	10	31.86	218.59%		PRO2	10	49.5	395.04%
	PRO3	330	1967.49	496.21%		PRO3	300	3272.88	990.96%
DMU25	PRO1	7	24.02	243.16%	DMU58	PRO1	0	26.39	--
	PRO2	10	34.32	243.16%		PRO2	7	36.55	422.09%
	PRO3	400	1372.64	243.16%		PRO3	400	2088.35	422.09%

Fonte: Dados da Pesquisa.

Em termos gerais, através da visualização da Tabela 11, pode-se afirmar que o fator que mais influencia os baixos escores do Grupo 3 é o Produto 3, isto é, o número de pessoas inscritas nas atividades do Programa, variável que mais precisa ser aumentada na maioria dos casos, para que os escores das DMUs alcancem a fronteira de eficiência.

As exceções são as DMUs 77 (Prefeitura Municipal de Pelotas, RS) e 96 (P.M. de Ribeirão Preto, SP), e a DMU 1 (P.M. de Acrelândia, AC), que devem melhorar em maiores proporções, respectivamente, os Produtos 2 e 1 (número de participantes no processo de formação e número de profissionais pagos pelo Programa). Cabe destacar que cada produto deve ser aumentado mantendo-se as quantidades de insumos (Valores de Investimento), maximizando a utilização dos recursos do Programa para a produção de resultados do mesmo.

5.3. Convênios do PELC em 2008

O valor da média dos escores de desempenho das instituições conveniadas em 2008 (Tabela 12), apesar de maior do que o valor do ano anterior (Tabela 7), também aponta para a necessidade de melhoria na *performance* da atuação pública na gestão de recursos no PELC.

TABELA 12. AED dos Escores de Desempenho das DMUs em 2008

	Escore	
Média		0,6198961
Mediana		0,57624
Desvio-Padrão		0,19109120
Amplitude		0,78989
Percentis	33,333	0,52756
	66,666	0,6369

Fonte: Dados da Pesquisa.

A amplitude dos escores de desempenho relativo deste ano é menor do que em 2007, e os valores mais aproximados da média, embora ainda dispersos, como indica seu desvio padrão e percentis.

Os convênios da série de 2008 também foram decompostos em três grupos de desempenho, da mesma forma que em 2007. Assim, no grupo de escores inferiores de desempenho (Grupo 3 - Baixo Desempenho) localizam-se as DMUs com escores no intervalo $[0;0,4288]$; no de Médio Desempenho (Grupo 2), os que possuem escores no intervalo $[0,4288;0,81098]$; e no de Alto Desempenho (Grupo 1), os de escores no intervalo $[0,81098;1]$.

Essa classificação de desempenho, como mostra a Tabela 13, determina 16,4% dos convênios como tendo Alto Desempenho (Grupo 1); 74,6% como de Médio Desempenho, no Grupo 2; e 9% como de Baixo Desempenho (Grupo 3).

TABELA 13. Grupos de Classificação dos Escores de Desempenho das DMUs em 2008

Grupo	Frequência	Percentual	Percentual Cumulativo
1	20	16,4	16,4
2	91	74,6	91,0
3	11	9,0	100,0
Total	122	100,0	

Fonte: Dados da Pesquisa.

As UF's com maior escore de desempenho em relação às demais, com máxima eficiência técnica, havendo aplicado melhor seus recursos financeiros no atendimento à população e na formação de agentes, quando comparados aos demais convênios da série, foram Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo, cada uma com pelo menos um convênio com escore máximo, igual a 1.

Destacam-se no Grupo 1, tendo Alto Desempenho, os convênios do Maranhão, Mato Grosso e Rondônia, que, tendo poucos convênios, possuem, respectivamente, 50%, 100% e 100% dos mesmos nesse grupo. Compõem o Grupo 1, ainda, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

No Grupo de Baixo Desempenho (Grupo 3), não há destaques como no Grupo 1, quando se trata da relação entre número de convênios no grupo e número de convênios totais. Dessa forma, há um pequeno número de convênios totais que formam o Grupo 3, e poucos convênios por estado nesse Grupo. Possuem convênios considerados de Baixo Desempenho o Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Convém salientar o fato de que o estado de São Paulo se destaca por não apresentar convênios no Grupo 3, apesar de possuir 14 convênios no total. Em um extremo oposto, o Distrito Federal e o Paraná, com grande número de convênios, não apresentam nenhum convênio compondo o grupo de Alto Desempenho.

Em 2008, quando a classificação dos grupos se dá considerando as Regiões Geográficas brasileiras, a Região Norte se destaca por não possuir convênios categorizados como tendo Baixo Desempenho, ao mesmo tempo em que possui a mesma quantidade de convênios com Alto e Médio Desempenho, como se pode ver na Tabela 14.

TABELA 14. Número de DMUs por Grupo de Desempenho em 2008 por Região Geográfica

		<i>Grupos</i>			Total
		1	2	3	
Regiões	Norte	3	3	0	6
	Nordeste	4	13	2	19
	Centro-Oeste	1	20	2	23
	Sudeste	7	33	2	42
	Sul	5	22	5	32
Total		20	91	11	122

Fonte: Dados da Pesquisa.

Segundo o desempenho, a Região Sudeste, que mais realizou convênios em 2008, é a que mais possui convênios no Grupo 1, tendo também poucos no Grupo 3. O Norte também apresenta bons resultados, sendo a Região que apresentou a maior proporção de convênios no Grupo 1, e a menor dentre os convênios menos eficientes. O Centro-Oeste se apresenta com maior número de convênios no Grupo 3 do que no Grupo 1, ao contrário da Região Nordeste, tendo a menor proporção de convênios de Alto Desempenho, enquanto o Sul compõe em maiores proporções o grupo de Baixo Desempenho.

Quando se trata do tipo de ação conveniada, mais uma vez o PELC-Todas as Idades se destaca de forma positiva, com grande número de convênios no grupo de Alto Desempenho e baixa quantidade no de Baixo Desempenho, conforme a Tabela 15.

TABELA 15. Número de DMUs por Grupo de Desempenho em 2008 por Ação do PELC

		<i>Grupos</i>			Total
		1	2	3	
Programa	PELC	10	20	2	32
	VS	5	4	5	14
	PRONASCI	3	50	2	55
	EMENDA	2	17	2	21
Total		20	91	11	122

Fonte: Dados da Pesquisa.

Porém importa ressaltar que, embora os convênios PELC-Todas as Idades sejam os que mais compõem o Grupo 1 em número, quando comparados ao número total de convênios neste ano de cada ação relacionada ao PELC, calculando-se o percentual, o PELC-Todas as Idades fica em segundo lugar no Grupo de Alto Rendimento, pois a quantidade de convênios dessa ação no Grupo 1 representa 31,25% do total de seus convênios. Já o PELC-Vida Saudável possui 35,71% de seus convênios no Grupo 1.

As ações do PELC-Vida Saudável e as contratadas por Emendas Parlamentares possuem a mesma quantidade de convênios no Grupo 1 e no Grupo 3. Todavia, para aquelas primeiras o número de convênios de Alto Desempenho representa uma proporção maior de casos do que estas últimas: os convênios de Emendas estão em 9,52% no Grupo 1, enquanto 35,71% dos convênios PELC-Vida Saudável se encontram nesse grupo. Assim, em 2008, ao contrário de 2007, os convênios PELC-Vida Saudável se mostram mais eficientes, com maior desempenho do que os relacionados às outras ações, proporcional ou percentualmente.

A partir deste ano, passam a haver convênios PELC-PRONASCI, isto é, parcerias entre o PELC e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), do Ministério da Justiça, em busca de maiores possibilidades de atendimento populacional, sendo esta ação programática a de maior participação na série de 2008. Apesar de estarem em maior número no Grupo 1 do que no Grupo 3, o que seria um fator positivo, os convênios PELC-PRONASCI compõem muito intensamente o Grupo 2, de Desempenho Médio, de forma que apenas 5,45% de seus convênios é classificado como de Alto Desempenho. Essa eficiência relativamente baixa pode decorrer do fato de ser o primeiro ano de implementação desta ação, não havendo ainda uma institucionalização de seus processos e métodos.

Mais uma vez, importa considerar a necessidade de melhoria da ação dos proponentes no que se refere à aplicação de recursos no PELC, buscando maiores produtos e escores de desempenho. Mesmo que não haja muitos convênios no Grupo 3, ao tomar os convênios do Grupo 1 como exemplos de possibilidade de maior

eficiência alocativa, é fundamental que se procure melhorar a gestão de recursos públicos nesse Programa. Da mesma maneira, considerando que os escores de desempenho são relativos entre os convênios analisados, e não absolutos, os convênios do grupo de Alto Rendimento devem cuidar para que mantenham seus altos escores, também buscando a melhora da relação *input-output* nesse Programa.

Para tanto, retomando a percepção de Cotta (1998), é fundamental que sejam desenvolvidos métodos de avaliação e controle em todas as ações programáticas do PELC, buscando minimizar desperdícios de recursos disponíveis. Especificamente no que se refere aos convênios firmados por meio de Emendas Parlamentares, afirmam Sodré e Alves (2010), a insuficiência de controle sobre a aprovação e execução dos mesmos permite certa discricionariedade, o que resulta na distorção do objetivo deste instrumento de descentralização de recursos, inclusive suscitando e apoiando oportunidades de corrupção.

5.3.1. Projeção das DMUs de Baixo Desempenho de 2008 na Fronteira de Eficiência

Assim como feito para as DMUs de 2007, para as de 2008 também foi realizada uma projeção na fronteira de eficiência, determinando quais produtos são mais determinantes para o baixo desempenho do Grupo 3. Dessa forma, a Tabela 16 ilustra a projeção de produtos necessários para o alcance da fronteira de eficiência de cada DMU de Baixo Desempenho (Grupo 3), em termos numéricos e percentuais, sendo mantidos os insumos utilizados.

Na Tabela 16, as DMUs também estão ordenadas segundo seus escores, do maior para o menor, e os Produtos 1, 2 e 3 (PRO1, PRO2 e PRO3) são os mesmos da Tabela 11 (Número de profissionais pagos, Número de participantes na formação, e Número de pessoas inscritas, respectivamente), bem como as variáveis Dados, Projeção e Percentual.

TABELA 16. Projeção de Produtos para Fronteira de Eficiência das DMUs de Baixo Desempenho em 2008

DMU#	Produtos	Dados	Projeção	%	DMU#	Produtos	Dados	Projeção	%
DMU20	PRO1	24	56.2	134.17%	DMU66	PRO1	15	42.97	186.49%
	PRO2	30	70.25	134.17%		PRO2	24	68.76	186.49%
	PRO3	1400	3278.42	134.17%		PRO3	800	2291.93	186.49%
DMU41	PRO1	26	65.74	152.85%	DMU55	PRO1	10	30.95	209.49%
	PRO2	2	19.73	886.41%		PRO2	21	64.99	209.49%
	PRO3	1200	3069.86	155.82%		PRO3	300	928.47	209.49%
DMU33	PRO1	15	40.34	168.91%	DMU99	PRO1	11	39.24	256.74%
	PRO2	25	67.23	168.91%		PRO2	7	24.97	256.74%
	PRO3	900	2420.16	168.91%		PRO3	200	1066.99	433.49%
DMU58	PRO1	8	21.95	174.42%	DMU88	PRO1	18	70.3	290.58%
	PRO2	20	54.88	174.42%		PRO2	20	78.12	290.58%
	PRO3	200	548.84	174.42%		PRO3	800	3124.61	290.58%
DMU82	PRO1	13	36.4	180.00%	DMU108	PRO1	7	33.32	375.93%
	PRO2	20	56	180.00%		PRO2	10	47.59	375.93%
	PRO3	320	1261.96	294.36%		PRO3	200	951.87	375.93%
DMU104	PRO1	9	25.33	181.41%					
	PRO2	15	42.21	181.41%					
	PRO3	250	703.52	181.41%					

Fonte: Dados da Pesquisa.

Para as DMUs do ano de 2008, os percentuais a serem incrementados nos Produtos 1, 2 e 3 são, de modo geral, iguais entre si, isto é, para que as DMUs alcancem a fronteira de eficiência, é necessário que sejam produzidas as mesmas proporções dos três *outputs* analisados (número de profissionais pagos, número de participantes na formação, e número de pessoas inscritas), mantendo-se os *inputs* constantes. As DMUs 41 (P.M. de Ribeirão das Neves, MG) e 99 (P.M. de Pelotas, RS), no entanto, devem dispensar maior atenção ao número de participantes na formação continuada, e a DMU 82 (Centro de Integração de Formação - CIFE, RN) ao número de pessoas inscritas nas atividades do PELC, para que possam aumentar seus escores de desempenho, chegando à fronteira de eficiência.

6. Conclusão

Os resultados das análises deste artigo indicam uma evolução do Programa Esporte e Lazer da Cidade desde sua criação até os anos recentes (2008, último dado disponível), tanto no que se refere ao número de convênios firmados anualmente, quanto se forem considerados os investimentos realizados neste Programa. Ressalta-se, porém, que é ainda um Programa relativamente jovem e em desenvolvimento.

Se, por um lado, essa evolução pode indicar a busca por uma democratização do acesso a políticas públicas de esporte e lazer, por outro, o aumento de convênios se mostra restrito e intimamente relacionado ao aspecto orçamentário da Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL). Considerando que o

orçamento destinado ao PELC ainda é limitado, o Programa busca novas possibilidades de atendimento da população, como a parceria com o Ministério da Justiça em seu Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

Este artigo mostra que não existe um padrão de investimento no PELC tanto por parte do Ministério do Esporte quanto no que se refere a contrapartidas, o que pode ser verificado pelas grandes variações dos valores de recursos financeiros. Existem convênios de portes diferenciados, dadas as diferenças de porte também de seus proponentes.

Os resultados sugerem que o perfil de aplicação de investimentos, considerando a relação entre os recursos do Conveniente (Ministério do Esporte) e do Proponente (Instituições Estaduais e Municipais), não se orienta na direção do alcance do objetivo do PELC de estruturação de políticas públicas de esporte e lazer nos poderes públicos municipais e estaduais.

Entende-se que, quanto maior o investimento do Ministério do Esporte e menor o investimento de contrapartida por convênio, maior também a dependência do gestor local com relação aos investimentos federais, o que se contraporia ao desenvolvimento local de políticas públicas e programas. Dessa forma, seria de se esperar que, à medida que o Programa se desenvolvesse, aumentaria a participação financeira dos Proponentes, de forma que os recursos federais seriam somente um auxílio, e não um suprimento. Ao contrário disso, o valor médio de Contrapartidas por convênio do PELC vem diminuindo ao longo do tempo.

Uma vez que o PELC seja compreendido como parte de uma política pública, suas dotações orçamentárias anuais deveriam ser mantidas em proximidade de valores médios estabelecidos de forma a manter continuidade dos projetos e propiciar a consolidação dos seus objetivos. Nesse sentido, poderia ser esperado também que nos anos em que o Ministério do Esporte não pudesse investir tanto no PELC quanto no ano anterior, os valores de Contrapartida fossem maiores, de maneira a equilibrar o valor desse investimento, não prejudicando a implementação do Programa por questões orçamentárias.

Deve-se ponderar, todavia, que os convênios firmados e analisados não foram os mesmos ao longo do período de vigência do Programa. Dessa forma, não se pode afirmar se a diminuição de recursos de contrapartida se deve à dependência da instituição conveniada junto ao Governo Federal, na direção contrária à busca da autonomia local após vários convênios PELC, ou à tentativa de desenvolvimento político auxiliado pelo PELC, no caso de serem novas instituições conveniadas.

Certamente, ao serem analisados individualmente cada um dos convênios, haverá ambos os casos, não sendo possível, através deste estudo, determinar a natureza dessa relação, muito menos generalizá-la.

No que se refere à avaliação do desempenho relativo dos convênios do PELC em 2007 e em 2008, pode ser notado que em ambos os anos houve poucos convênios do PELC-Vida Saudável e um número muito maior de convênios PELC-Todas as Idades. Poder-se-ia sugerir um aumento no número de convênios relativos àquela primeira; no entanto, deve-se destacar que o PELC-Todas as Idades é uma ação mais abrangente do que o PELC-Vida Saudável, atendendo o primeiro a todas as faixas etárias, e o último a adultos e idosos acima de 45 anos. Portanto, essa maior participação do PELC-Todas as Idades, em termos de números de convênios, mostra-se coerente com o objetivo do PELC de busca da democratização do acesso às políticas públicas de esporte e lazer, pois atenderia a um público maior.

Cabe ressaltar também que a busca por essa democratização do acesso a lazer e esporte não deve se relacionar somente à abrangência do Programa, mas também a sua acessibilidade, à criação de políticas públicas locais nestas áreas, e ao estímulo à busca pela percepção das demandas específicas de cada contexto social, possibilitando-se a criação de políticas públicas adequadas ao seu público-alvo e a capacidade e oportunidade de escolha pelo mesmo.

A insuficiência de controle sobre a aprovação e execução de convênios firmados por Emendas Parlamentares permite uma discricionariedade que pode resultar na distorção de seu objetivo, bem como provocar e apoiar oportunidades de corrupção. Assim, é possível que os projetos propostos e aprovados por essa modalidade possuam objetivos que se desviem do foco do Programa; conseqüentemente, os produtos não seriam gerados tão bem quanto nos outros convênios. Dessa forma, essa possível liberdade no planejamento e execução de convênios vinculados a Emendas, expostos no ano de 2008, pode ser um fator de influência para a avaliação do desempenho relativo desses convênios, o qual não se mostrou muito positivo. Entretanto, a análise mais aprofundada dessa influência não cabe a este estudo, sendo uma sugestão para futuras pesquisas sobre o tema.

Outra sugestão para estudos é a busca por informações qualitativas que caracterizem os convênios classificados como *benchmarks*, componentes da fronteira de eficiência, com escore igual a 1, identificando destaques e particularidades de sua implementação, visando criar referências para a execução de projetos no PELC.

A partir do ano de 2008, o PELC passou a implementar convênios vinculados ao PRONASCI, sendo o PELC-PRONASCI a ação programática de maior participação no grupo de convênios neste ano. Se, por um lado, esta participação possa sugerir um maior atendimento à população, por outro, destaca-se seu desempenho inferior às demais iniciativas, inclusive emendas parlamentares. Esse baixo desempenho pode demonstrar uma priorização do foco e dos objetivos do PRONASCI, em detrimento daqueles do PELC. Dessa forma, seria interessante buscar compreender melhor qual o sentido e papel dessa ação como componente do PELC e como se dá na prática sua implementação, bem como o controle de seus produtos e resultados, criando novos modelos de análise de desempenho que incluam seus objetivos específicos, relacionados aos demais objetivos do PELC, de modo a possibilitar outras indicações sobre sua eficiência no âmbito do PELC.

Destaca-se também que o PELC possui muitos objetivos específicos, o que, por um lado, indica uma tentativa de abranger aspectos diversos relacionados à atuação do poder público na área do esporte e do lazer, buscando uma atuação ampla do Programa. Entretanto, essa amplitude pode se tornar um ponto arriscado do PELC, ao possibilitar uma maior dispersão do foco dessa atuação, criando prioridades não muito viáveis e minimizando a atenção a pontos cruciais de execução do Programa.

De maneira geral, dada a escassez de recursos financeiros do PELC, os quais são em sua maioria de origem pública, medidas como a busca de novas parcerias são plausíveis e, em princípio, até recomendáveis. No entanto, é premente que se busque, tanto nessas novas possibilidades quanto nas já consolidadas, a utilização eficiente desses recursos, procurando produzir, a partir destes, cada vez maiores quantidades de produtos e resultados nos convênios do PELC.

Dessa maneira, espera-se que este estudo, baseado em conceitos de avaliações formativas, contribua para que se desenvolva uma maior efetividade da ação pública, em especial no âmbito do Programa Esporte e Lazer da Cidade, e principalmente no que se refere às variáveis tratadas aqui como seus produtos, desenvolvendo, a partir das mesmas, maior governabilidade e governança para este Programa.

7. Referências Bibliográficas

ALVES, José Antônio Barros; PIERANTI; Octavio Penna. **O estado e a formulação de uma Política Nacional de Esporte no Brasil**. RAE-eletrônica, v. 6, n. 1. Art. 1, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v6n1/a02v6n1.pdf>>. Acesso em 25 de março de 2009.

ARA, Amilton Braia; MUNETTI, Ana Villares; SCHNEIDERMAN, Boris. **Introdução à Estatística**. São Paulo: Edgard Blücher, 2003.

AVELLAR, José Virgílio Guedes de; MILIONI, Armando Zeferino; RABELLO, Tania Nunes. **Modelos DEA com Variáveis Limitadas ou Soma Constante**. Revista Pesquisa Operacional [online]. 2005, v.25, n.1, pp.135-150. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pope/v25n1/24254.pdf>>. Acesso em 01 de maio de 2009.

BATANERO Carmen; ESTEPA, Antonio; GODINO Juan D. **Análisis exploratorio de datos: Sus posibilidades en la enseñanza secundaria**. Suma, 9, 1991.

BATE, Paul; ROBERT, Glenn. Studying Health Care "Quality" Qualitatively: The Dilemmas and Tensions between Different Forms of Evaluation Research within the U.K. National Health Service. **Qualitative Health Research**. Vol. 12, n. 7, Sept 2002. pp.966-981. Disponível em: <<http://qhr.sagepub.com/cgi/content/abstract/12/7/966>>. Acesso em 04 de março de 2010.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da Cultura e Políticas Públicas**. São Paulo em Perspectiva. [Online]. Vol.15, n. 2. 2001. pp.73-83. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n2/8580.pdf>>. Acesso em 03 de março de 2010.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. A participação Cidadã nas Políticas Sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Orgs.). **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007.

BRAULE, Ricardo. **Estatística aplicada com Excel: para cursos de administração e economia**. 6 ed. Rio de Janeiro: Eisevier, 2001.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

COTTA, Tereza Cristina. **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto**. Revista do Serviço Público. Ano 49, n.2. Abr-Jun 1998.

FERREIRA, Marco Aurélio Marques; GONÇALVES, Rosiane Maria Lima; BRAGA, Marcelo José. **Investigação do desempenho das cooperativas de crédito de Minas Gerais por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA)**. Economia Aplicada, São Paulo, v. 11, n. 3, pp. 425-445. Julho-Setembro 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v11n3/a06v11n3.pdf>>. Acesso em 01 de maio de 2009.

FERREIRA, Maurício de Carvalho; GOMES, Adriano Provezano. **Introdução à Análise Envoltória de Dados: Teoria, Modelos e Aplicações**. Viçosa, MG: UFV, 2009.

FONSECA, Jairo Simon da; MARTINS, Gilberto de Andrade. **Curso de estatística**. 5ed. São Paulo. Atlas, 1994.

FREUND, John E. **Estatística aplicada: economia, administração e contabilidade**. 11. ed. Trad. Claus Ivo Doering. Porto Alegre: Bookman, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

- GOMES, Adriano Provezano; BAPTISTA, Antonio José Medina dos Santos. Análise envoltória de dados: conceitos e modelos básicos. In: SANTOS, Maurinho Luiz dos; VIEIRA, Wilson da Cruz. (Orgs.). **Métodos quantitativos em Economia**. Viçosa: Editora UFV, 2004. pp. 121-160.
- GOMES, Eliane Gonçalves; MANGABEIRA, João Alfredo de Carvalho; MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares de. **Análise de envoltória de dados para avaliação de eficiência e caracterização de tipologias em agricultura: um estudo de caso**. Revista de Economia e Sociologia Rural [online]. 2005, vol. 43, n. 4, pp. 607-631. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v43n4/27748.pdf>>. Acesso em 30 de abril de 2009.
- GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna. Participação e Governança Local: a Experiência dos Conselhos Municipais de Educação na Gestão da Política Educacional. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Orgs.). **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007.
- JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Public Administration and Public Policy. Boca Raton, FL: CRC Press/Taylor & Francis Group, 2007.
- MAGALHÃES, Marcos Nascimento; LIMA, Antonio Carlos Pedroso de. **Noções de Probabilidade e Estatística**. 6.ed.rev. São Paulo: Ed. USP, 2005.
- MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. Programas Sociais: Efetividade, Eficiência e Eficácia como Dimensões Operacionais da Avaliação. **Texto para Discussão nº 787**. Rio de Janeiro: IPEA, abril de 2001.
- MOREIRA, Ney P. **Análise da eficiência dos programas de Pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2008.
- NANCI, Luiz César; SENRA, Luis Felipe Aragão de Castro; MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares de. **Uso de DEA e Técnicas de Agrupamento na Avaliação do Desempenho de Operadores Logísticos – Estudo de Caso na Entrega Domiciliar de Jornais**. XIX Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa em Transportes, ANPET. Recife, 2005. Disponível em: <http://www.uff.br/decisao/anpet05_nanci.pdf>. Acesso em 01 de maio de 2009.
- PEÑA, Carlos Rosano. **Um Modelo de Avaliação da Eficiência da Administração Pública através do Método Análise Envoltória de Dados (DEA)**. Revista de Administração Contemporânea. Vol. 12, n. 1. Curitiba, PR. Jan./Mar. 2008. pp. 83-106.
- RAFAELI, Leonardo. **A Análise Envoltória de Dados como Ferramenta para Avaliação do Desempenho Relativo**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2009.
- RIBEIRO JÚNIOR, José Ivo. **Análises Estatísticas no EXCEL: Guia prático**. Viçosa: UFV, 2004.
- RODRIGUES, A. C. M.; SILVEIRA, S. F.R. **Análise da eficiência socioeconômica dos municípios mineradores da região central de Minas Gerais**. XXXIII Encontro da ANPAD, 19 a 23 de setembro de 2009, São Paulo/SP.
- SAMPAIO, Juarez Oliveira; LIÃO JR, Roberto. O Consórcio Brasília e a Formação de Agentes Sociais no Distrito Federal e Entorno. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Org). **Gestão Pública e Política de Lazer: A Formação de Agentes Sociais**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SAVEDRA, Mônica Maria Guimarães. **Avaliação do impacto dos programas orientados da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro: uma experiência em ciência, tecnologia e inovação**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044551.pdf>>. Acesso em 04 de março de 2010.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de Programas e Projetos. **Caderno N° 48**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Campinas, SP: Unicamp, 2000.

TRIOLA, Mario F. **Introdução à Estatística**. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

ARTIGO III

Percepção de Gestores Federais sobre o Programa Esporte e Lazer da Cidade

Resumo

O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) possui como atores essenciais seus gestores federais, os quais atuam diretamente sobre todo seu processo de política pública. Desta maneira, este artigo possui como objetivo identificar a percepção desses gestores sobre seu objeto de atuação, o PELC, buscando compreender a relação entre sua visão do PELC e a perspectiva sob o qual é proposto, além de salientar falhas, dificuldades e limitações do Programa, propondo alternativas para sua solução, numa concepção de avaliação formativa. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os quatro gestores do Programa em nível federal, componentes da Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL), do Ministério do Esporte. As transcrições das entrevistas gravadas foram analisadas conforme a técnica metodológica de Análise de Conteúdo, sendo divididas categorias de respostas em seis temáticas relacionadas ao PELC e às políticas públicas de esporte e lazer: Evolução Política, Política Governamental, Implementação, Avaliação, Resultados e Relações Federativas. Os resultados indicam percepções em sentidos *top-down* e *bottom-up* por parte dos entrevistados, e evidenciam necessidades, características, limitações e dificuldades do PELC segundo sua percepção, como a relevância do estabelecimento e consolidação de uma política nacional de esporte/lazer e da definição de atribuições federativas para a gestão do lazer e do esporte; a descentralização da gestão, a organização comunitária e o

fortalecimento de lideranças locais por parte do PELC; a disponibilidade de um baixo orçamento, a falta de infraestrutura e conhecimento local para sua implementação, e a falta de mobilização comunitária. Este Programa é visto pelos gestores federais entrevistados como uma evolução na percepção do esporte de participação e do lazer como objetos de políticas públicas, embora ainda haja a necessidade de se consolidar essas temáticas como componentes da agenda governamental e, posteriormente, estatal. Destaca-se, ainda, a necessidade de se sistematizar e adequar melhor o processo de avaliação do PELC à sua realidade, permitindo a aferição apropriada de efeitos, resultados e impactos do Programa, bem como da ponderação acerca de sua eficiência e eficácia. Com base nas percepções dos gestores da SNDEL, pode-se afirmar que o PELC é um avanço como política pública de esporte e lazer, mas ainda precisa desenvolver mecanismos que permitam sua melhor implementação, impulsionando ainda mais esta evolução.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas; Percepção de Gestores; Gestão Federal; Programa Esporte e Lazer da Cidade

PAPER III

The Federal Managers' perception on Program “Esporte e Lazer da Cidade”

Abstract

The Program “Esporte e Lazer da Cidade” (PELC) has their federal managers as essential actors, who act directly on all public policy process. So, the objective of this article is to identify those managers' perception on its object of intervention, the PELC, looking for understanding the relationship between their vision on PELC and the perspective under which it is proposed, besides emphasizing the flaws, difficulties and limitations of the Program, whereas proposing alternatives for their solution under the formative evaluation conception. So, the semi-structured interviews were accomplished with the four managers of the Program at federal level, who are components of the Secretaria Nacional do Desenvolvimento do Esporte e Lazer (SNDEL) pertaining to the Brazilian Ministry of Sport. The transcriptions of the recorded interviews were analyzed according to the methodological technique so-called Content Analysis, as the categories of answers being divided into six themes related to either PELC and public policies of sport and leisure: Political Evolution, Government Policy, Implementation, Evaluation, Outcomes and Federal Relationships. The results indicate some perceptions in both top-down and bottom-up directions on the part of the interviewees, besides evidencing needs, characteristics, limitations and difficulties of the PELC, such as the relevance of the establishment and consolidation of a national policy of sport/leisure as well as the definition of federal attributions for the management of both leisure and sport; the decentralization of the management, the community organization and the invigoration of

local leaderships by PELC; the availability of a low budget, the lack of infrastructure and local knowledge for its implementation and the lack of community mobilization. This Program is considered by the interviewed federal managers as an evolution in the perception of either participation sport and leisure as objects of public policies, although there is still the need for consolidating those themes as components of the government agenda and, later, State-owned agenda. It is still distinguished the need to for better systematization and adaptation of the PELC evaluation process to its reality, as allowing the appropriate gauging of effects, results and impacts of the Program, as well as of the consideration concerning to its effectiveness. Based on the perceptions of the SNDEL´ managers, it can be affirmed that PELC is a progress as public policy of sport and leisure, but it still needs to develop the mechanisms that would allow for better implementation, as still impelling more this evolution.

Keywords: Public Policy Evaluation; Manager’s Perception; Federal Management; Program “Esporte e Lazer da Cidade”.

1. Introdução

O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) é uma iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer do Ministério do Esporte (SNDEL). Trata-se de uma proposta voltada para o desenvolvimento de políticas públicas de esporte de participação e de lazer, reconhecendo e tratando o esporte e o lazer como direitos sociais.

O Programa é implementado por órgãos da administração pública estaduais e municipais, por organizações do terceiro setor e por instituições de ensino superior brasileiras, mediante a proposição de projetos sociais por parte dos mesmos e aprovação de projetos em editais ou por meio de emendas parlamentares.

Dessa forma, embora a iniciativa de execução de projetos se dê em níveis estadual e municipal, os gestores federais do PELC possuem papel estratégico na implementação do Programa, seja em sentido amplo, como Programa de Governo, seja em sentido restrito, materializado em projetos sociais, pois influenciam diretamente em ambos os casos, articulando possibilidades de aporte financeiro, julgando propostas de projetos, orientando sua implementação em nível local e reorientando os mecanismos de ação do Programa.

Nessa perspectiva, esta pesquisa procura responder à questão: qual a percepção dos gestores federais do PELC acerca de seu objeto de atuação? Para tanto, objetiva identificar a visão dos gestores federais do PELC sobre esse Programa, tanto em sentido *top-down* quanto *bottom-up*, buscando compreender a relação entre sua visão do PELC e a perspectiva sob o qual é proposto, além de salientar falhas, dificuldades e limitações do Programa, propondo alternativas para sua solução, numa concepção de avaliação formativa.

2. Referencial Teórico

2.1. Gestão Pública

A gestão pública brasileira baseia-se no modelo burocrático, proposto por Max Weber ao início do Século XX. O modelo ideal racional-legal weberiano se caracteriza, principalmente, por um sistema hierárquico, com alta divisão de responsabilidades, cujos membros executam regras e procedimentos padrões (TORRES, 2008; PRESTES-MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 1981).

Entretanto, várias críticas surgiram em relação a esse modelo, em função das disfunções identificadas em sua implementação, as quais impediam o desenvolvimento do sistema burocrático como previsto por seu criador. As disfunções burocráticas são

várias, dentre as quais destacam-se o exagerado apego a regulamentos, o excesso de formalismo, a resistência a mudanças, a despersonalização dos relacionamentos, a superconformidade às rotinas e procedimentos e a dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público (MERTON, 1978; GOULDNER, 1978; PRESTES-MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 1981; PRESTES-MOTTA e VASCONCELOS, 2006; HALL, 2004; MATIAS-PEREIRA, 2009 ; TORRES, 2008).

Dessa forma, a burocracia, embora tenha contribuído para a administração moderna, por meio de elementos como a criação de normas e regulamentos e a divisão sistemática do trabalho, formando um conjunto de atributos inerentes à função, acabou por formalizar em excesso todo o processo gerencial, impedindo a inovação e criatividade por estar atrelada totalmente a padrões pré-fixados desconsiderando o fator humano nas organizações (MATIAS-PEREIRA, 2009; TORRES, 2008; BRESSER-PEREIRA,1995; BRESSER-PEREIRA, 2005).

Objetivando minimizar a influência dessas disfunções no processo gerencial brasileiro, passaram a ser desenvolvidas várias propostas de reformas do Estado, sendo uma das mais conhecidas, em período recente, a iniciada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em 1995, a qual estaria baseada, segundo Bresser-Pereira (1995) na distribuição das responsabilidades entre os três níveis de governo e a própria nação brasileira, buscando abranger os problemas de performance do aparelho estatal, oriundos de uma crise fiscal, estrutural e operacional.

Diversas outras considerações acerca da reforma estatal brasileira têm sido tratadas, em especial após a emergência, nos anos 1980, da *New Public Management* a Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial. Dessa forma, a partir de uma reforma que considerasse aspectos administrativos, constitucionais, tributários e sociopolíticos, seria possível um fortalecimento do Estado em direção ao desenvolvimento de sua institucionalidade, baseada na consolidação tanto de sua governabilidade quanto de sua governança (BRESSER-PEREIRA, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2009; PAULA, 2009; ARAÚJO, 2002; REZENDE, 1992; RESENDE, 2002; FURUGUEM, 2006).

Matias-Pereira (2009:69) aborda a governabilidade como a capacidade política de governar, “resultante da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade”, e a governança como decorrência da “capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, do governo de realizar políticas”.

Para este autor, quatro princípios apoiam a boa governança pública: as relações éticas; a conformidade, em todas suas dimensões; a transparência; e a prestação

responsável de contas. Todos estes princípios relacionam-se à questão da *accountability*, a qual pode ser definida como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-lhe maior transparência e a exposição das políticas públicas” (MATIAS-PEREIRA, 2009:71).

Torres (2008:42) também trata a transparência (*accountability*) como elemento fundamental que deve reger a administração pública, aliado ao controle social, com os objetivos de “atacar o importante problema da corrupção e propiciar o aperfeiçoamento constante das ações estatais”. Para este autor, o aumento da transparência das ações estatais possibilita o aumento de mecanismos de controle social, “com impactos positivos sobre a responsabilização dos governantes” e sobre a “diminuição dos níveis de corrupção praticados no setor público”.

Matias-Pereira (2009:96) aponta o Plano de Gestão Pública do Governo Lula (2003-2006; 2007-2010) como tendo por medidas orientadoras “o Estado como solução”, possuindo papel ativo na redução das desigualdades e na promoção do desenvolvimento; a administração pública podendo e devendo “ser otimizada para aumentar a capacidade de governo”; e os princípios de “redução do déficit institucional”, o “fortalecimento da capacidade de formular e implementar políticas”, a “otimização de recursos”, e a “participação, transparência e ética”.

Dessa forma, o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), componente deste governo, evidencia algumas questões presentes neste Plano: a) o papel interveniente do Estado em direção à redução de desigualdades e à promoção do desenvolvimento, expresso no PELC principalmente por sua busca do reconhecimento do esporte e do lazer como direitos sociais, difundindo a cultura do lazer e articulando ações voltadas a diversos públicos; b) o fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas, presente no PELC por sua orientação à estruturação e condução de políticas públicas municipais e estaduais de esporte e lazer e pela formação permanente de agentes e gestores; c) a participação, por seu objetivo de democratização do acesso às políticas públicas de esporte e lazer; e d) a transparência, ou *accountability*, embasada na tentativa de aplicação de metodologia de avaliação e no fomento a mecanismos de controle social.

2.2. Direções do Fluxo de Decisão: Modelos *Top-Down* e *Bottom-Up*

O PELC se baseia nos princípios do esporte e do lazer como direito social e dever do Estado; da universalização e inclusão social; da democratização da gestão e

da participação; e da reversão de quadros de exclusão e vulnerabilidade social. Possui como diretrizes a auto-organização comunitária, o trabalho coletivo, o respeito à diversidade, a intergeracionalidade, o fomento e difusão da cultura local, e a intersetorialidade (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2004).

No estabelecimento de convênios entre os proponentes (Governos Estaduais e Municipais, OSCIPs, Instituições de Ensino Superior) e o concedente (Ministério do Esporte/SNDEL), ambas as partes são elementos fundamentais para a implementação do Programa. Dessa forma, o PELC é uma ação cuja implementação pode ser tratada segundo uma abordagem tanto *Top Down* quanto *Bottom Up*, isto é, contém ações *top-down*, pois suas diretrizes são determinadas pelo órgão gestor máximo do Programa, a SNDEL/Ministério do Esporte, mas também ações *bottom-up*, de iniciativa do proponente dos projetos, em seu processo de implementação, adequando-se às especificidades em nível local, partir da consideração de suas demandas populacionais.

Segundo Oliveira (2006: 278), apoiando-se em Mazmanian e Sabatier (1983), Van Meter e Van Horn (1975), Elmore (1979), Lipsky (1980) e Kaufman (1973), as abordagens *top-down* e *bottom-up* se relacionam à direção do fluxo das decisões no processo de planejamento de políticas públicas, sendo que a primeira defende que o processo pode ser controlado “de cima para baixo” (*top-down*), isto é, “as decisões são tomadas por autoridades que têm certo controle do processo e decidem o que e como serão implementadas as políticas”.

Já a abordagem *bottom-up* acredita que se deve levar em consideração nesse processo decisório os atores políticos e sociais que estão mais próximos às ações resultantes das políticas, os quais vêem o processo “de baixo para cima”. Dessa forma, esses atores influenciariam mais intensamente as tomadas de decisão, as quais seriam mais descentralizadas, o que se justificaria por duas razões: porque esses atores sabem o que acontece e o que seria melhor para que os resultados da política fossem alcançados, incrementando os ganhos de eficácia e eficiência, e porque isso promoveria a gestão democrática dos programas.

De forma resumida, Perez (1998) afirma que a abordagem *top-down* centra-se na identificação de um conjunto de variáveis formuladas a partir da decisão política da autoridade governamental central, enquanto os enfoques da abordagem *bottom-up* centram-se nos atores envolvidos na prestação de serviços locais.

Ckagnazaroff, Melo e Carvalho (2005) discutem as abordagens *top-down* e *bottom-up* enfocando a implementação de políticas públicas. Na perspectiva *top-down*,

segundo os autores, existe uma separação entre a elaboração e a implementação das políticas, afirmativa que pode ser verificada também em Sabatier e Mazmanian (1979)¹² *apud* Hill e Hupe (2002).

Para Ckagnazaroff, Melo e Carvalho (2005), a implementação pode ser entendida como as ações de indivíduos ou grupos, públicos ou privados, voltadas à realização de objetivos pré-estabelecidos na política, ou seja, definidos em decisões anteriores, ao passo que a elaboração englobaria as decisões que estabelecem as metas, os recursos e o tempo necessários para a realização da política.

De acordo com Hill e Hupe (2002), Van Meter e Van Horn (1975)¹³ acreditam que existe uma necessidade de se levar em conta nas políticas a quantidade de mudanças necessárias e o nível de consenso, a fim de minimizar dificuldades de implementação. Os mesmos elencam, em um modelo, seis variáveis ligadas diretamente à performance de resultados, quais sejam: padrões e objetivos da política, recursos e incentivos disponíveis, qualidade das relações interorganizacionais, características das agências de implementação, desenvolvimento econômico, político e social, e responsabilidade dos implementadores.

Segundo Silveira (2005), baseado em O'Toole (1990), a utilização de estruturas hierarquicamente controladas, em uma perspectiva *top-down*, pode gerar diferentes efeitos no processo de implementação e em seu produto. Em alguns casos o controle central pode resultar em um processo de implementação relativamente tranquilo, mesmo que isso impeça o produto da implementação. Entretanto, alguns problemas de implementação podem requerer substancial presença local ou um mecanismo de implementação relacionado à adaptação às questões locais, o que requereria uma abordagem *bottom-up*. A abordagem *bottom-up*, dessa forma, focaliza a importância de compatibilizar a estrutura de implementação com as complexidades do problema a ser resolvido pela política.

Existem muitas críticas com relação à abordagem *top-down*, sendo a mais contundente e habitual a de que essa perspectiva de implementação parte de uma referência de análise considerada irrealista, ou seja, destacada da realidade concreta, tendo a Administração Pública como um mecanismo burocrático perfeito, na concepção weberiana. Não seriam considerados a relação entre os diversos atores, os aspectos referentes à implementação e os efeitos de *feedback* sobre a formulação de políticas, as quais não são percebidas como um processo.

¹² Autores de estudos clássicos do modelo *top-down*.

¹³ Autores de estudos clássicos do modelo *top-down*.

Em sentido contrário, a abordagem *bottom-up* leva em consideração todas essas questões, tratando a administração de forma mais realista e aplicável, a partir do reconhecimento de elementos como a indisponibilidade de recursos, a necessidade de negociação política para solução de conflitos e a assimetria de informações (CKAGNAZAROFF, MELO e CARVALHO, 2005; OLIVEIRA, 2009).

De acordo com Lane (1993) *apud* Ckagnazaroff, Melo e Carvalho (2005:5), enquanto os modelos *top-down* se preocupam com o controle e as responsabilidades a serem respeitadas pelo implementador, os modelos *bottom-up* salientam a confiança depositada nesse agente estratégico, procurando garantir um grau de liberdade para o implementador que lhe permita “lidar com as incertezas em relação ao ambiente através da flexibilidade e do aprendizado”. A atenção excessiva à responsabilidade poderia, para os autores, estabelecer muitas restrições ao implementador que o impeçam de selecionar a alternativa mais conveniente para a realização dos objetivos estabelecidos.

Apesar de grandes críticas ao modelo *top-down*, afirmam Ckagnazaroff, Melo e Carvalho (2005), existe uma visão alternativa dentro dessa abordagem, a qual considera a formulação e a implementação de políticas como um processo, dentro do qual a implementação se mostra relevante. Nessa perspectiva, os problemas que ocorrem na implementação são ligados à capacidade institucional dos atores responsáveis pela mesma, ou decorrentes de questões políticas ou de resistências e boicotes por grupos afetados de modo negativo pelas políticas. Nessa abordagem alternativa, o feedback é considerado, sendo o monitoramento e a avaliação sugeridos para eventuais correções de rota.

Embora, inicialmente, tenha havido uma contraposição entre as correntes teóricas voltadas às análises *top-down* e *bottom-up*, houve certa convergência em aceitar a importância de ambos os fluxos para a compreensão de políticas públicas e seu processo de planejamento (OLIVEIRA, 2006).

Conforme Hill e Hupe (2002), a preocupação do modelo *top-down* em eliminar a lacuna entre a formulação e os resultados contrastou com a visão *bottom-up* de que esse fenômeno seria um produto inevitável, e possivelmente desejável, da participação de outros atores em estágios posteriores do processo político.

Souza (2003), ao tratar das necessidades para a pesquisa sobre políticas públicas, salienta a importância de se aprofundar as análises *bottom-up*, superando a excessiva concentração da análise de políticas públicas voltada aos atores (decisores) que elaboram uma política, sem, no entanto, desprezar o uso de modelos *top-down* de

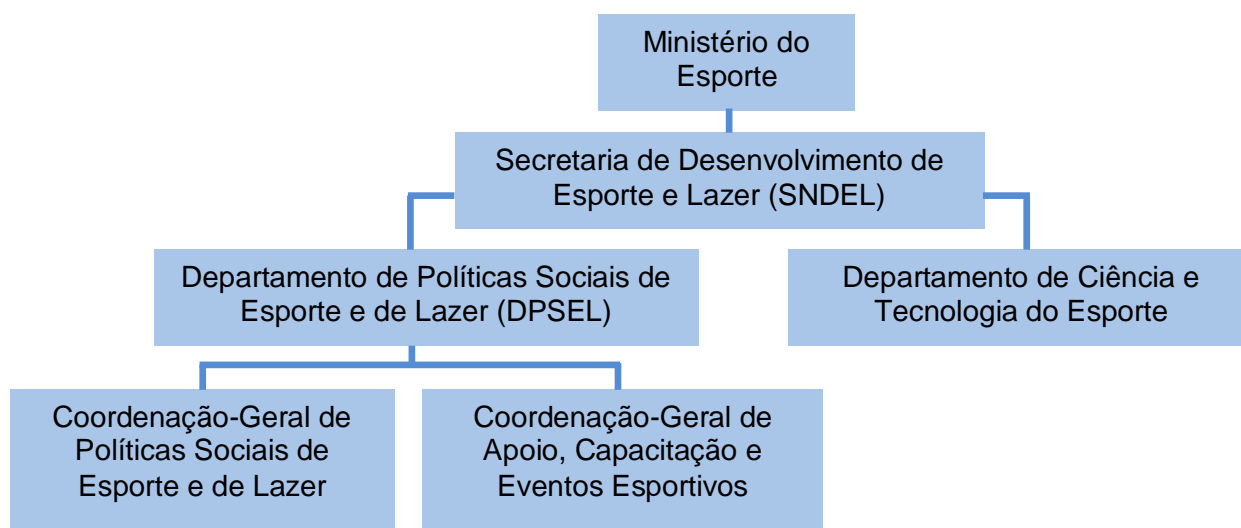
análise. Tanto a perspectiva *top-down* quanto a perspectiva *bottom-up* possuem méritos, mas devem ser aplicadas cuidadosamente de acordo com o ambiente e as variáveis envolvidas (SILVEIRA, 2005).

Nesse sentido, este artigo focaliza a percepção dos gestores nacionais do Programa Esporte e Lazer da Cidade sobre seu objeto de atuação (o PELC), desenvolvendo, dessa forma, uma análise *top-down* concentrada nos decisores e atores que se encontram na esfera “central” de gestão, não desconsiderando, porém, a importância de análises *bottom-up*, considerando o papel de atores e governos locais, bem como do meio em que se inserem, na implementação de políticas públicas.

3. Considerações Metodológicas

Este estudo, de abordagem qualitativa, caracteriza-se, de acordo com seus fins, como uma pesquisa prioritariamente descritiva, que possui como objeto de pesquisa o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas pessoais semiestruturadas, com os gestores federais do PELC, cujo roteiro encontra-se no Apêndice I (VERGARA, 2006; GIL, 2008; BARDIN, 2009).

O PELC é uma iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer do Ministério do Esporte (SNDEL), cuja estrutura é ilustrada pela Figura 1.



Fonte: Dados da Pesquisa.

Figura 1. Estrutura Administrativa da Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL)

As entrevistas foram realizadas individualmente com os gestores de cada subdivisão da SNDEL, expostas na Figura 1. Dessa forma, foram entrevistados a Secretária Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer, a Diretora do Departamento de Políticas Sociais de Esporte e Lazer, o Coordenador-Geral de

Políticas Sociais de Esporte e de Lazer, e o Coordenador-Geral de Apoio, Capacitação e Eventos Esportivos. Todas as entrevistas ocorreram em Brasília, no mês de agosto de 2009, e foram gravadas com consentimento dos entrevistados.

O tratamento dos dados coletados foi feito por meio do procedimento de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009), com auxílio do Software SPHINX[®] Léxica[®]. Optou-se por recorrer a este Software para auxiliar na análise de conteúdo, pelo fato de a análise dos dados coletados ser complexa e comportar um grande número de variáveis a tratar simultaneamente, havendo grande número de categorias e unidades a serem registradas. Neste caso, recomenda Bardin (2009), é interessante poder recorrer à informática para esse procedimento metodológico.

3.1. Referencial Analítico: Análise de Conteúdo

O procedimento metodológico denominado Análise de Conteúdo foi proposto por Laurence Bardin, em 1977, e desde então vem sendo amplamente utilizado em pesquisas de natureza qualitativa, especialmente na área das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas (BARDIN, 2009).

Para a autora, a Análise de Conteúdo é um “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, de forma que o analista, a partir do tratamento das mensagens que manipula, deduz de maneira lógica, isto é, infere conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou sobre seu meio (BARDIN, 2009:40).

Segundo Freitas e Janissek (2000), a análise de conteúdo é uma técnica de análise de dados que possui como propósito prover conhecimento a partir de dados qualitativos, por meio da análise da expressão verbal ou escrita de opiniões ou ideias. Essa técnica possibilita analisar nas entrelinhas as opiniões das pessoas, além do que é expresso diretamente em palavras, sendo seu objetivo a inferência de conhecimentos por meio de processos dedutivos.

A análise de conteúdo é, de acordo com Bardin (1996:47 apud Freitas e Janissek, 2000)

um conjunto de técnicas de análise das comunicações que, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, visa obter indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e de recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Dellagnelo e Silva (2007:100-102) recorrem a autores como Bardin, Berelson e Minayo para a conceituação do método como um conjunto de técnicas de análise das

comunicações, que busca “inferir os significados que vão além das mensagens concretas” na pesquisa qualitativa, na busca do “conhecimento de variáveis de ordem psicológica, sociológica, histórica etc., por meio de um processo de dedução com base em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens específicas”.

As etapas da análise de conteúdo seriam, segundo Freitas e Janissek (2000): a definição do universo estudado, a categorização do universo definido (segundo a necessidade de informações a testar), a escolha das unidades de análise e a quantificação (que objetiva permitir o relacionamento das características dos textos combinados ao universo estudado). Para Bardin (2009) e Dellagnelo e Silva (2007), as etapas desse método seriam a pré-análise, a exploração ou análise do material (que utiliza técnicas como a codificação, a quantificação e a categorização), e o tratamento de resultados, inferência e interpretação.

Durante a pré-análise das entrevistas realizadas, o material foi reunido e editado, ou seja, as entrevistas gravadas foram transcritas integralmente e as gravações digitalizadas e conservadas para possíveis consultas.

Segundo Bardin (2009:129), referindo-se à segunda etapa do método, “tratar o material é codificá-lo”. A codificação corresponde a uma transformação dos dados que se encontram em forma bruta no texto, por recorte (escolha das unidades), enumeração (escolha das regras de contagem), e agregação e classificação (escolha das categorias), permitindo atingir uma representação do conteúdo, ou de sua expressão.

Assim, na codificação são estabelecidas unidades de registro, as quais são unidades de significação codificadas que correspondem ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial. As unidades de registro mais utilizadas são o tema e a palavra.

Neste artigo, foi priorizada a análise temática, que consiste em descobrir os “núcleos de sentido” que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência pode significar algo para o objetivo analítico escolhido. Frequentemente as respostas a questões abertas e as entrevistas são analisadas tendo o tema por base (BARDIN, 2009).

No que se refere à categorização, Bardin (2009:145) afirma que a maioria dos procedimentos de análise organiza-se em redor desse processo, embora a divisão das componentes das mensagens analisadas em categorias ou rubricas não seja etapa obrigatória em toda e qualquer análise de conteúdo. A categorização é uma “operação

de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento” segundo critérios previamente definidos.

As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) sob um título genérico, formadas em razão das características comuns destes elementos. O critério de categorização utilizado neste artigo foi semântico, sendo formadas categorias temáticas.

A categorização pode empregar dois processos inversos: por “Caixas”, “aplicável no caso da organização do material decorrer diretamente dos funcionamentos teóricos hipotéticos”, sendo fornecido o sistema de categorias e repartidos da melhor maneira possível os elementos à medida que são encontrados; e por “Acervo”, no qual o título conceitual de cada categoria somente é definido no final da operação, sendo o sistema de categorias resultante da classificação analógica e progressiva dos elementos (BARDIN, 2009:147). Neste artigo, as categorias foram formadas progressivamente durante a análise dos dados coletados, e não fornecidas por uma base teórica, isto é, foi utilizado o sistema de categorização por “acervo”, definindo-se categorias, subcategorias e unidades de análise a partir do estudo empírico.

No procedimento de inferência, última etapa do método, optou-se pelo nível de análise de significação, isto é, a partir das significações que a mensagem das entrevistas fornece. Dessa forma, a Análise de Conteúdo foi utilizada neste artigo como instrumento para melhor compreensão da percepção dos agentes estratégicos do Programa Esporte e Lazer da Cidade, isto é, seus gestores federais, acerca de questões sobre a evolução política das temáticas esporte e lazer, o papel do PELC na política governamental, a implementação e avaliação do PELC, e seus resultados, relacionados a seus objetivos.

4. Análise da Percepção dos Gestores Federais sobre o Programa Esporte e Lazer da Cidade

O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) é administrado pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL), do Ministério do Esporte, sendo formada pelo Departamento de Políticas Sociais de Esporte e de Lazer (DPSEL), subdividido nas Coordenações-Gerais de Políticas Sociais de Esporte e Lazer (para fins desta análise abreviada como CGPSEL), e de Apoio, Capacitação e Eventos Esportivos (para fins desta análise abreviada como CGACEE).

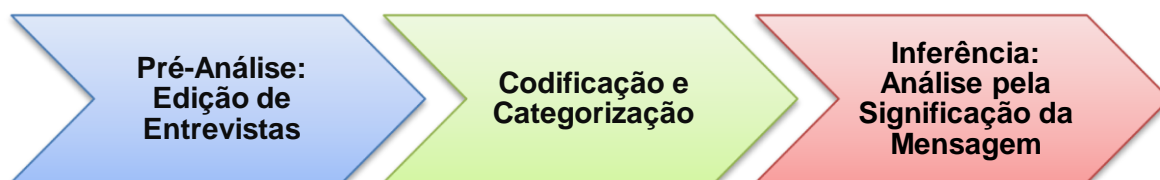
Para a realização da análise, foram consideradas as entrevistas realizadas com os gestores responsáveis por cada um desses departamentos, sendo o Entrevistado 1

(E1) a gestora da DPSEL, o Entrevistado 2 (E2) a gestora da SNDEL, o Entrevistado 3 (E3) o gestor da CGACEE e o Entrevistado 4 (E4) o gestor da CGPSEL.

As questões tratadas nas entrevistas, relacionadas às políticas públicas de esporte e lazer e ao PELC, foram divididas em seis temáticas: Evolução Política, Política Governamental, Implementação, Avaliação, Resultados e Relações Federativas.

Estas temáticas foram escolhidas visando a uma melhor compreensão do papel do PELC e de sua execução, considerando-se as fases do ciclo político tratado na literatura sobre políticas públicas, segundo a percepção de seus gestores federais.

A Figura 2 sintetiza as etapas metodológicas realizadas no processo de Análise de Conteúdo.



Fonte: Criado pelos Autores

Figura 2. Etapas Metodológicas da Análise de Conteúdo

4.1. Análise da Percepção dos Gestores Federais do PELC sobre a Evolução Política do Esporte e do Lazer

O lazer e o esporte se desenvolveram muito nas últimas décadas como questões de políticas públicas no Brasil, especialmente a partir de sua inserção na Constituição Federal de 1988 como direitos sociais. Nesta seção, buscou-se identificar a percepção dos gestores federais do PELC acerca dessa evolução.

A Figura 3 contém em si as categorias e subcategorias relacionadas à primeira dessas temáticas, evolução política do esporte e do lazer, em perspectivas históricas e futuras. Consta nesta figura também, entre parênteses, o número dos respondentes pelos quais a subcategoria foi mencionada.

CATEGORIAS		SUBCATEGORIAS (<i>Respondentes</i>)
EVOLUÇÃO POLÍTICA	Perspectiva Histórica	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Papel do Estado e Legislação <ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional (1, 2, 3, 4) • Política como Ação de Estado (1, 2) • Responsabilidade Federativa (1, 2) • Sanção de Leis (3, 4) ✓ Ações e Iniciativas <ul style="list-style-type: none"> • Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) (1, 3, 4) • Mudanças na Agenda como Resposta a Demandas (1, 2, 3) • Conferências Nacionais (2) ✓ Estrutura <ul style="list-style-type: none"> • Ministério do Esporte (2, 3) • Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL) (2, 3) ✓ Objetivos das Iniciativas <ul style="list-style-type: none"> • Inclusão Social, Acesso, Democratização de Esporte e Lazer como Direitos Sociais (1, 2, 3, 4) • Esporte de Alto Rendimento (1, 3, 4) • Estímulo à Gestão Local (1, 2) • Desenvolvimento e Difusão Técnico-Científica (2)
	Perspectiva Futura	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Papel do Estado e Legislação <ul style="list-style-type: none"> • Consolidação da Política (2, 3, 4) • Atribuições Federativas (1, 3) • Criação de Leis de Incentivo ao Esporte (3) ✓ Recursos Financeiros <ul style="list-style-type: none"> • Aumento da Dotação Orçamentária (1, 3) ✓ Objetivos das Iniciativas <ul style="list-style-type: none"> • Continuidade de Ações (2, 3, 4) • Direito Social (1, 2) • Universalização (1, 2) • Abordagens do Esporte: Educacional, Rendimento, Participação/Lazer (1, 2) • Crescimento e Evolução da Área (1, 2) • Intersetorialidade (2)

Fonte: Dados da Pesquisa.

Figura 3. Categorias, subcategorias e respondentes relacionados à Evolução Política do esporte e do lazer

Conforme consta na Figura 3, foram identificados vários elementos relacionados à evolução política do esporte e do lazer, o que indica um grande desenvolvimento dessas áreas no que se refere ao seu reconhecimento como objetos de políticas públicas.

O elemento de maior evidência no que se refere à evolução política do esporte e do lazer, destacado por todos os entrevistados, é a existência de uma Política Nacional de Esportes/Lazer. Todos acreditam ser de fundamental importância o desenvolvimento de uma Política Nacional voltada ao esporte e ao lazer de forma sistematizada e unificada, direcionando as ações públicas em favor do desenvolvimento dessas áreas. Entretanto, embora haja iniciativas nessa direção, ainda não foi formada uma Política Nacional voltada especificamente a estas áreas.

Nesse sentido, os entrevistados E1 e E2 abordam a necessidade do desenvolvimento de uma política de esporte e de lazer como ação de Estado, e não somente de governos. De fato, é premente que ações de Governo se direcionem ao estabelecimento de ações de Estado, o que possibilitaria uma maior continuidade dessas iniciativas, de forma que o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao lazer e ao esporte não dependa unicamente de opções e interesses político-partidários e governamentais, minimizando seu efeito como objeto de barganha política.

Para que se institua como política estatal, é fundamental que essas iniciativas, ou ao menos seus objetivos básicos, se estabeleçam como elementos sustentados por uma legislação específica. A criação da Lei de Incentivo ao Esporte, da “Lei Pelé” (Lei nº 9.615/1998) e da “Lei Zico” (Lei nº 8.672/1993) foi mencionada pelos gestores de lazer e esporte entrevistados como conquista legislativa nessa área. Entretanto, a legislação brasileira ainda deve se desenvolver no que tange às responsabilidades federativas relacionadas à gestão do esporte e do lazer, definindo-se as atribuições de cada nível governamental para estas áreas, o que foi mencionado pelos entrevistados.

Nesse sentido, uma iniciativa fundamental para esse desenvolvimento de relações federativas foi a de organização das Conferências Nacionais de Esporte. As Conferências Nacionais constaram de três etapas consecutivas, nas quais eram eleitos delegados para a representação das discussões e decisões de cada território brasileiro nas etapas posteriores, podendo qualquer cidadão participar das discussões e plenárias, bem como candidatar-se a delegado. Dessa maneira, os delegados eleitos em etapas municipais ou regionais seguiam para a etapa estadual, na qual eram escolhidos, em número mais restrito, delegados para a representação em nível federal.

A Entrevistada 2 afirma que, com as Conferências, a política de esportes toma um “patamar mais democrático e de participação”, desenvolvendo-se um “olhar diferenciado”, pois “se dialogou com uma grande parcela da comunidade brasileira que gostaria e acabou podendo se manifestar num espaço democrático o quê que gostaria de ter nesta política contemplada”.

Além de se buscar desenvolver possibilidades de participação democrática que embasem as decisões governamentais a respeito do esporte como um todo, é importante que se divulgue e estimule o interesse por essa participação por parte da comunidade como um todo, e não somente por indivíduos já ligados à temática, posto que as políticas formuladas influenciam a todos. Ainda, mesmo que as demandas populacionais, em um primeiro momento, não cheguem ao processo decisório, o estímulo à participação comunitária, motivando discussões acerca do esporte e do lazer, poderia desenvolver uma maior capacidade de reivindicação de direitos por parte da população, gerando posteriormente uma consciência dos decisores quanto às demandas locais para estas áreas.

Outra ação relacionada à evolução política do esporte e do lazer, abordada pelos entrevistados, foi a criação do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), sob sua gestão, pautada na inserção do esporte de participação e do lazer na agenda governamental, no atendimento à demanda populacional por políticas públicas voltadas a essa temática, superando a percepção de um plano governamental de esportes voltado apenas ao esporte de alto rendimento, competitivo, e ao esporte educacional.

A criação de um Ministério próprio e, especialmente, de uma Secretaria específica para o esporte de participação e para o lazer, consta, dessa maneira, como uma conquista estrutural para a consolidação destas temáticas como questões de políticas públicas. Essas mudanças estruturais foram, segundo os entrevistados, fundamentais para o desenvolvimento de novos objetivos das ações governamentais voltadas ao esporte e ao lazer.

Partindo da nova estrutura de governo e da proposição do PELC, afirma E4, as propostas deslocam-se da busca pelo fortalecimento do esporte de alto rendimento, por meio de políticas de descoberta de talentos e melhora de performance, para propostas voltadas à “inserção social, com preocupações com transformação da sociedade”, buscando, como lembra E3, atender a grupos diversos e a todas as faixas etárias.

Apesar dessa participação do esporte de participação e do lazer na agenda governamental, a entrevistada (E1) acredita que “a política pública enquanto direito social ainda demanda uma evolução grande”, em especial se for considerado que o PELC, como afirma Castellani Filho (2007), se desenvolve, desde sua criação, contra a vontade de forças políticas estratégicas e com restrições orçamentárias. Assim, mais do que inserir a temática do esporte de participação e do lazer na agenda, é fundamental que se busque apoio político para sua manutenção, desenvolvendo sua governabilidade.

No que se refere às perspectivas futuras da evolução política do esporte e do lazer como um todo, e do PELC especificamente, os entrevistados acreditam que há ainda grandes possibilidades de desenvolvimento nesse sentido, destacando o papel do esporte e do lazer como direitos sociais. E1 retoma a questão das relações federativas, ao enfatizar que o desenvolvimento político futuro do esporte e do lazer passa pela definição de atribuições governamentais acerca dessa temática, a qual possui grande amplitude.

Quanto ao PELC, E1 afirma que sua “perspectiva é progressiva” e que o mesmo tende a evoluir principalmente em questões já existentes, como a formação de gestores e de agentes sociais e o estímulo ao poder público local a desenvolver a sua política pública. E3 destaca a necessidade de aumento da dotação orçamentária, dada a restrição do orçamento direcionado ao PELC e sugere a criação de Leis que objetivem o incentivo ao esporte e o estabelecimento de novas parcerias locais, que possibilitem o desenvolvimento e a consolidação das políticas locais de esporte, viabilizando, segundo o entrevistado, uma maior continuidade de iniciativas, especialmente as de gestão local.

Todavia, mesmo que haja interesse na manutenção destas temáticas como objetos de políticas públicas, por parte destes e de outros gestores, tanto em nível macro (federal) quanto em níveis mais locais (estados e municípios), conseqüentemente investindo recursos públicos na área, esta decisão depende de relações entre vários *decision makers*, bem como de governabilidade e governança bem desenvolvidas, sendo um processo basicamente *top-down*.

4.2. Análise da Percepção dos Gestores Federais do PELC sobre o Papel desse Programa na Política Governamental

O Programa Esporte e Lazer da Cidade, assim como qualquer programa de governo, segue preconizações e diretrizes baseadas em concepções governamentais sobre sua temática, no caso o esporte e o lazer. Assim, as características de cada programa governamental explicitam a percepção do governo que o criou acerca de seu objeto de ação. A Figura 4 apresenta as categorias, subcategorias e respondentes relacionados à política governamental voltada ao esporte e ao lazer, considerando a visão dos gestores entrevistados acerca do papel do PELC nessa política.

POLÍTICA GOVERNAMENTAL	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS (<i>Respondentes</i>)
	PELC na Política Governamental	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conhecimento <ul style="list-style-type: none"> • Formação de Agentes e Gestores (1, 2, 3, 4) • Desenvolvimento e Difusão do Conhecimento (1, 2) • Relação Teoria-Prática (1, 2) ✓ Papel do Estado <ul style="list-style-type: none"> • Consolidação do Dever do Estado (2) • Consolidação da Política de Esporte (4) ✓ Aspectos Locais <ul style="list-style-type: none"> • Estímulo à Continuidade e Iniciativas Locais (1, 2, 3) • Organização Comunitária e Fortalecimento de Lideranças Locais (2) • Participação e Envolvimento da Comunidade (3, 4) • Estímulo à Descoberta de Demandas (1, 2) • Adaptação à Diversidade Local (2, 4) ✓ Desenvolvimento Social <ul style="list-style-type: none"> • Acesso a Esporte e Lazer por Grupos Diversos (2, 3, 4) • Direitos Sociais, Cidadania e Inclusão (2, 3, 4) • Esporte além de Alto Rendimento e Educação (3, 4) • Intersetorialidade (2, 3) • Interiorização das Ações (3) ✓ Processos de Gestão <ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento e Avaliação (1, 2)

Fonte: Dados da Pesquisa.

Figura 4. Categorias, subcategorias e respondentes relacionados à Política Governamental

A percepção dos gestores federais do PELC sobre seu papel na política governamental abrange vários aspectos. O elemento mais evidente apontado como função e diferencial desse Programa é o incentivo ao desenvolvimento e difusão do conhecimento acerca do lazer e do esporte, tratado de forma teórico-prática, em especial por meio do processo de formação continuada de gestores e agentes sociais.

A partir do desenvolvimento e propagação desses conhecimentos, seria possível, segundo os entrevistados, consolidar a política de esporte, bem como o esporte e o lazer como direitos sociais e deveres de Estado. Para E2, o PELC seria capaz de “construir, consolidar, manter, ampliar, trocar experiências e conhecimentos na área de esporte e lazer como direito do cidadão e buscando que ele cada vez mais passe a ser um dever do Estado”.

Nesse sentido, procuraria expandir o acesso a esse direito, “não como um favor ou uma benesse do Estado ou de uma entidade”, mas como deveres do Estado, de

forma que a comunidade envolvida passe “a partir daí a exigir que outros direitos sejam garantidos” (E3), devendo as políticas públicas, segundo E2, especificamente as voltadas ao esporte de participação e ao lazer, buscar não apenas uma maior acessibilidade, mas também uma maior qualidade.

Através do desenvolvimento do conhecimento, seria possível também realizar outro aspecto diferencial do Programa, mencionado pelos gestores entrevistados: o de estímulo à continuidade de ações e a iniciativas locais de políticas públicas de esporte e lazer, incentivando a gestão local e a organização e participação comunitária em seu desenvolvimento, viabilizadas pelo fortalecimento de lideranças locais e pelo envolvimento da comunidade. Uma maior ação local implicaria na possibilidade de desenvolvimento de iniciativas mais condizentes com as especificidades culturais e diversidades locais, por meio da descoberta de demandas específicas.

Conforme a entrevistada 1

O PELC se propõe justamente a ser uma ferramenta pedagógica, a estar, onde ele acontece, a deixar uma semente no sentido de que, a partir dessa possibilidade que a gente leva até o município, até o estado, ele mesmo descubra quais são as suas necessidades, as suas demandas, as suas potencialidades, e dê continuidade a essa política. (E1)

Esta fala aponta para o objetivo do PELC de apoio ao desenvolvimento de políticas locais (estaduais e municipais) de esporte e lazer, sendo o processo de formação continuada uma estratégia fundamental para essa continuidade. No entanto, faz-se necessária a verificação da real continuidade de ações após o término dos convênios do Programa, bem como da utilização dos recursos humanos formados nesse processo, o que pode ser objeto de pesquisa de trabalhos futuros.

Outros destaques do PELC, conforme os entrevistados, são a superação da concepção do esporte como rendimento e educação, focando no esporte de participação e no lazer, como direitos sociais e elementos de inserção social; o atendimento a grupos sociais diversos, prezando pela intergeracionalidade, pela abrangência e interiorização das ações, trabalhando a diversidade de territórios e públicos e adequando-se às realidades locais; e a intersetorialidade e multidisciplinaridade do lazer e do esporte de participação, buscando a interface com outros programas e o auxílio às demais políticas.

Esta última questão, de intersetorialidade e multidisciplinaridade, é ressaltada mais enfaticamente pela Entrevistada 2 (E2), a qual destaca a abrangência dos conteúdos do lazer e a necessidade de ações integradas, afirmando que “esta política

das caixinhas, cada um no seu quadrado, ela tem que ser superada, [...] e às vezes a gente faz esse papel justamente pelo conteúdo que transita com tranquilidade no meio de outros conteúdos e o lazer é um desses”.

Além disso, o PELC se destaca como um Programa que prevê em si a inserção de processos de avaliação e de monitoramento dos convênios, permitindo, em princípio, melhor direcionamento de suas ações, embora a escassez de recursos financeiros e humanos para concretizar e dar seguimento a esses processos seja apontado pelos entrevistadores como uma dificuldade/limitação, não sendo possível acompanhar todos os convênios de forma presencial com maior frequência.

Dessa forma, apesar dessa escassez de recursos, a gestão federal do PELC (SNDEL) procura orientar o monitoramento dos projetos conveniados principalmente em sua fase inicial, por meio de visitas aos locais dos projetos, assim como avaliações nos mesmos especialmente ao final do convênio, buscando identificar resultados da aplicação dos projetos e auxiliar em aspectos burocráticos, como execução de relatórios e prestações de contas.

As respostas dos entrevistados sobre o papel do PELC indicam que, embora esse Programa não seja o foco principal do Ministério do Esporte, possuindo menor orçamento e adesão do que outros Programas desta Pasta, como o Programa Segundo Tempo, contribui para o fortalecimento do esporte de participação e do lazer como questões de políticas públicas, incentivando o conhecimento acerca dos mesmos e o desenvolvimento de políticas públicas de esporte e lazer em governos estaduais e municipais de forma integrada com outras áreas e com outras organizações de iniciativa pública ou privada, governamental ou civil, o que é primordial para que esta área se consolide como política pública de Estado.

4.3. Análise da Percepção dos Gestores Federais do PELC sobre sua Implementação

De acordo com os gestores federais do Programa Esporte e Lazer da Cidade entrevistados, os principais mecanismos de execução desse Programa são editais e emendas parlamentares. Existe também a relação intersetorial com o Ministério da Justiça, firmada a partir de 2008, através da qual é implementado o PELC/PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania).

Entretanto, o valor de investimentos em cada uma dessas modalidades é diferenciada, de maneira que, como afirma E1, à época da entrevista, a maior quantidade de recursos destinados ao PELC advinha de emendas parlamentares,

seguida pela parceria PELC/PRONASCI e por último o Orçamento Geral da União (OGU). Dessa forma, conquanto a SNDEL seja a gestora do PELC, o orçamento relacionado à mesma (OGU) é restrito, havendo grande dependência de outras formas de investimentos para o Programa, o que, inevitavelmente, implica em uma menor autonomia dessa Secretaria com relação ao mesmo.

Nessa seção, buscou-se identificar, segundo a percepção dos gestores da SNDEL, as principais dificuldades e limitações do Programa Esporte e Lazer da Cidade em seu processo de implementação. Na Figura 5, são apresentadas as categorias, subcategorias e respondentes relacionados ao processo de implementação do PELC, ressaltando suas limitações e dificuldades.

	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS (<i>Respondentes</i>)
IMPLEMENTAÇÃO	Limitações e Dificuldades de Implementação	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estrutura e Recursos Financeiros <ul style="list-style-type: none"> • Orçamento Geral da União (1, 2, 3, 4) • Falta de Infraestrutura Local (1, 2, 4) • Institucionalização do Ministério do Esporte (1) ✓ Processos de Gestão <ul style="list-style-type: none"> • Contratação de Recursos Humanos (1, 3, 4) • Separação entre Agentes de Planejamento e Implementação (2, 4) • Formação de Agentes (3, 4) ✓ Conhecimento <ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento Administrativo (1, 2, 3, 4) • Compreensão da Proposta do PELC (1, 3, 4) • Percepção de Lazer e Esporte (1, 2) • Dicotomia Teoria-Prática (2) ✓ Aspectos Locais <ul style="list-style-type: none"> • Mobilização e Participação Comunitária (1, 4) • Continuidade em Nível Local (1, 3) ✓ Controle e Discricionariedade <ul style="list-style-type: none"> • Emendas Parlamentares (1) • Limitação de Monitoramento e Avaliação (1, 3)

Fonte: Dados da Pesquisa.

Figura 5. Categorias, subcategorias e respondentes relacionados à Implementação

A questão orçamentária foi a limitação e dificuldade mais evidenciada nas falas dos entrevistados, o que pode ser explicado pelo fato de o PELC não se incluir na prioridade governamental de política pública, dispondo de recursos inferiores a outras propostas de Programas do Ministério do Esporte. Segundo a Entrevistada 2 (E2), o aumento no orçamento destinado ao PELC possibilitaria a expansão do Programa com qualidade, o PELC “poderia estar em mais lugares, poderia formar mais pessoas”.

Além disso, para E1 e E3, seria possível um incremento no processo de monitoramento, fiscalização e avaliação, em especial pela maior possibilidades de visitas *in loco*, aumentando o acompanhamento da execução do Programa pelo país.

Para que haja maior fiscalização dos convênios PELC, E3 propõe o estabelecimento de uma instância de controle social. Poder-se-ia sugerir também, para minimizar a escassez de recursos financeiros, o estabelecimento de políticas de incentivo e isenção fiscal mediante o estímulo a políticas de esporte e lazer.

Outra dificuldade identificada foi a falta de infraestrutura em nível local para a gestão e implementação do Programa, seja relacionada à inexistência de órgãos específicos de gestão de esporte e lazer municipais/estaduais, seja relacionada à inexistência de políticas públicas de esporte e lazer estabelecidas.

O PELC propõe-se a incentivar a iniciativa local, funcionando não apenas como financiador de propostas, mas também como ferramenta pedagógica para a aprendizagem do processo de gestão. “A ideia inicial do PELC, [...] é que ele fosse, ficasse pelo período de um ano, depois ele sai, vai para um outro local, e aquela gestão dá continuidade à sua maneira, constrói o seu programa e segue” (E1).

A proposta é interessante e condizente com a escassez de recursos financeiros; entretanto, como afirma E1, essa emancipação da gestão local com relação ao programa ainda não se concretizou na realidade, sendo um grande desafio, já que costuma ocorrer que os gestores locais percebem o PELC como “uma forma de financiamento da política”.

A falta de infraestrutura local envolve ainda os recursos humanos relacionados ao Programa, os quais, segundo os entrevistados, normalmente não possuem conhecimento administrativo suficiente para a gestão do convênio, cuja “tramitação burocrática é muito trabalhosa” (E1). Conforme E2, lidar com procedimentos burocráticos “é difícil pra quem não é do *metier*”. Esta fala aponta para o fato de que a gestão de políticas públicas de esporte e lazer normalmente fica a cargo de pessoas relacionadas ao esporte de maneira geral, sejam capacitados ou não para o cargo, corroborando uma cultura de atuação individual, independente de profissionais com atribuições específicas, o que fica claro no discurso da entrevistada 1, sobre a crença de que

o professor que está lá, ou seja quem for, vai dar conta de tudo, desde entender da legislação trabalhista, até de como é que faz uma licitação, até da parte pedagógica, e o que acaba acontecendo é que ele não dá conta disso

tudo, [...] é muito problema de ordem administrativo-financeira, que é uma lacuna que a gente tem ainda. (E1)

Esta dificuldade poderia ser superada a partir do diálogo e da inter-relação de profissionais diversos, cada um responsabilizando-se pelas atribuições de sua profissão, o que foi citado pela mesma gestora (E1), ao afirmar que deve haver “um trabalho conjunto, montar uma equipe que cuide do convênio, e não uma pessoa que tenha que dar conta de tudo”.

Outro fator determinante para a falta de capacidade técnica na gestão dos projetos em nível local seria a diferenciação entre o planejador e o implementador do projeto, seja pela organização estrutural da entidade conveniada, seja pela alteração dos profissionais nos cargos técnicos do projeto após seu planejamento, especialmente devida à mudança de governos, após eleições, o que foi abordado por E1 e E3.

Essa lacuna entre os processos planejamento e a implementação se relaciona a outra dificuldade apontada pelos gestores entrevistados: a de compreensão, internalização e apropriação dos conceitos e objetivos do PELC, tanto no que se refere ao parlamentar que destina recursos de emendas para o Programa, quanto no que tange aos gestores e à comunidade local. Segundo E1, com relação às emendas parlamentares

é ele [*o parlamentar*] que escolhe a entidade [...]. A questão que nós exigimos é que o programa seja realmente o PELC. [...] A emenda parlamentar você tem um limite de controle sobre ela, e por mais que a gente queira, [...] muitas vezes chega na hora de implementar ele sofre um direcionamento que não é o que o PELC teria se a gente pudesse fazer uma seleção via edital. (E1)

Esse direcionamento de convênios firmados via emendas parlamentares se deve, além desta falta de compreensão das especificidades do PELC, também à insuficiência de controle sobre a aprovação e execução de emendas parlamentares do orçamento federal, o que, afirmam Sodré e Alves (2010), resulta na distorção do objetivo deste instrumento de descentralização de recursos, inclusive suscitando e apoiando oportunidades de corrupção.

Tratando-se dos gestores, E3 afirma que ocorre muito que “quando a pessoa recebeu o recurso, ela querer modificar a concepção do projeto”, até mesmo descaracterizando a implementação do objeto pactuado na aprovação do pleito. O monitoramento mais intenso da execução dos convênios poderia minimizar essas tentativas de mudança; além disso, seria fundamental que se avaliasse a efetividade do processo de formação continuada, considerando que cabe a uma de suas etapas tanto

o acompanhamento do objeto pactuado quanto o esclarecimento dos objetivos, conceitos e exigências do PELC para a implementação dos convênios.

Quanto à comunidade local, E3 afirma que há uma “falta de compreensão da comunidade e da sociedade” acerca do que propõe o PELC, o que pode se dever a uma falta de visibilidade do mesmo. Esse fator, de acordo com E4, faz com que a participação da comunidade nos processos relacionados ao Programa fique “distante”, de forma que

ainda não é uma realidade a comunidade estar participando efetivamente das ações do Programa, desde a parte da escolha das atividades, da avaliação das atividades, da organização dos eventos... Isso é uma realidade de poucos locais ainda, não é o padrão de execução. E também acho que isso é um processo, a gente não tem a ilusão de que isso ia acontecer de uma hora para outra. (E4)

Nesse sentido, a dificuldade de mobilização comunitária para o PELC se relaciona não apenas aos processos voltados à gestão democrática do mesmo, mas também às atividades dos Núcleos do Programa, já que, segundo E1, em muitos casos a meta física, isto é, o número mínimo de pessoas inscritas nas atividades exigido pelo PELC, não é atingida. Uma possível sugestão para a superação dessa falta de mobilização seria o investimento em divulgação do PELC e de suas propostas, tanto em nível Federal quanto em níveis estadual e municipal.

Os entrevistados apontam dois fatores principais para a pouca participação no PELC: a percepção, por parte da comunidade, de que o lazer seria um contraponto do trabalho, e de que o foco do Programa é o esporte de participação e o lazer, de forma que seria necessária, segundo E2 e E4, uma mudança interior, subjetiva, compreendendo o lazer como necessário à vida cotidiana e fugindo “da lógica da escolinha, da esportivização excessiva” (E4).

Para sanar as dificuldades tanto de mobilização local quanto de tramitação burocrática, os entrevistados apontam como fundamental a formação de gestores e de agentes, esclarecendo as diretrizes e objetivos do PELC e de cada projeto, incentivando a participação comunitária e mantendo um “canal direto” entre a SNDEL e a instituição conveniada (E3). Os gestores ressaltam o papel dos formadores no processo de formação, os quais são profissionais responsáveis pela capacitação de agentes e gestores em todos os convênios PELC.

E2 propõe que se “destine alguém pra se qualificar na gestão de projetos” em nível municipal/estadual, e destaca também, assim como E3, a importância de

orientações por parte da SNDEL por meio de e-mails, telefonemas e videoconferências para o auxílio em questões administrativas.

O estabelecimento de um grupo gestor do Projeto, formado “pelos agentes, pelos participantes e pela comunidade”, “pelos contratados, pelos líderes comunitários, pela instância de controle social”, segundo E3, também seria essencial para que o processo de implementação corresse de forma mais efetiva, favorecendo tanto a execução do objeto pactuado quanto o monitoramento, fiscalização e avaliação do convênio.

Outra questão muito comentada como dificuldade de implementação do PELC, também relacionada aos recursos humanos, é sua contratação. Isso porque não existe um padrão de comportamento nesse processo, sendo o mesmo de responsabilidade da entidade conveniada, como contrapartida, podendo ser realizada de diversas formas. Assim, como aponta E1, uma das maiores dificuldades nesse processo de contratação se deve ao fato de a mesma ser um contrato temporário, de apenas um ano, “não é uma questão permanente”. De acordo com E3, “o que emperra muito esse processo é que no ano passado [2008], em dezembro, saiu a lei do estagiário”, a qual “prevê a partir de janeiro o pagamento do 13º e o pagamento de vale transporte, e o nosso projeto não prevê isso”. Como solução para esse problema de contratação de recursos humanos, a entrevistada 1 (E1) indica o aumento no valor das bolsas pagas, prevendo a utilização de parte do recurso para pagamento de encargos trabalhistas.

As percepções dos gestores levam à conclusão de que a principal ação a ser realizada para a solução do problema de contratação de recursos humanos, seria a formalização, por parte da SNDEL, de um sistema de seleção de agentes por capacitação, estabelecendo diretrizes para este processo.

As dificuldades de implementação apontadas pelos entrevistados somam-se, agravando o quadro tradicional de políticas públicas apontado por Cohen e Franco (2007) e Barros e Carvalho (2004), composto pela segmentação do acesso às propostas, a falta de continuidade, a má focalização de programas e a falta de controle, gerando baixa efetividade da política social.

4.4. Análise da Percepção dos Gestores Federais do PELC sobre seu Processo de Avaliação

O Programa Esporte e Lazer da Cidade contém, em seus objetivos, a proposição e aplicação de metodologia de avaliação processual, realizando, em sua terceira etapa de formação continuada o Módulo de Avaliação, o qual possui duração

de 32 horas. Inicialmente, esse módulo ocorria ao final dos convênios; entretanto, como explica E1, passou-se a compreender que “no final muitas vezes a gente percebia que podia ter corrigido durante” e o Módulo de Avaliação foi dividido em dois momentos, mantendo sua carga horária: durante a execução do convênio (16 horas no sexto mês) e ao final do mesmo (16 horas nos dois últimos meses de execução).

A Figura 6 demonstra as categorias, subcategorias e respondentes relacionados ao processo de avaliação proposto pelo PELC, segundo a percepção de seus gestores federais.

	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS (<i>Respondentes</i>)
AVALIAÇÃO	Indicadores e Variáveis para Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quantitativas (1, 3, 4) ✓ Qualitativas (1, 2, 3) ✓ Quali-Quantitativas (1, 2, 4)
	Objetivos da Avaliação no PELC	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Orientado a Futuro <ul style="list-style-type: none"> • Reorientação de Proposta Local (1, 2, 4) • Orientação para Planejamento (2, 3, 4) • Decisão de Continuidade de Processos (2) • Reorientação do Processo de Avaliação (4) ✓ Orientado a Passado <ul style="list-style-type: none"> • Verificação de Resultados e Impacto do PELC (1, 2, 3) • Verificação do Cumprimento do Objeto (1, 2, 4) • Verificação da Adequação de Processos (1, 2)
	Retorno Esperado	<ul style="list-style-type: none"> ✓ SIM <ul style="list-style-type: none"> • Engajamento de Agentes (3) • Aplicação de Recursos (3) ✓ NÃO <ul style="list-style-type: none"> • Estrutura do Processo de Avaliação <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; border-bottom: 1px solid black; padding: 5px; margin-left: 150px; width: fit-content;"> <ul style="list-style-type: none"> Natureza dos Dados (2, 4) Sistematização da Avaliação (1) Não Qualificação pela Avaliação (2) Coleta e Tabulação de Dados (4) </div>

Fonte: Dados da Pesquisa.

Figura 6. Categorias, subcategorias e respondentes relacionados à Avaliação

Os instrumentos de acompanhamento e controle dos convênios PELC, segundo os gestores entrevistados, são relatórios trimestrais de execução, relatórios de visita técnica, relatórios de prestação de contas, a aplicação de questionários com agentes e gestores e os módulos de formação.

Outros instrumentos que estão em desenvolvimento são a proposta de avaliação qualitativa do Programa, por uma Instituição de Ensino Superior (IES); a proposta de

indicadores de avaliação do Programa, segundo os gestores criada pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); e o sistema de monitoramento *on-line* dos convênios.

Além disso, a SNDEL incentiva as entidades conveniadas para que, excedendo a ação avaliativa da Secretaria, “também aplique e traga dados com relação aos usuários, sobre como é que foi, quais foram os efeitos do Programa na vida das pessoas” (E1).

Os gestores federais do PELC apontam alguns dados como indicadores e variáveis coletados para a avaliação do PELC, os quais são demonstrados na Figura 7.

NATUREZA	VARIÁVEIS
Quantitativa	SIGPLAN Indicativos de Metas Sistema de Indicadores (PNUD)
Qualitativa	Participação Envolvimento Tipo de Atividade Aspectos Pedagógicos Sistema de Avaliação Qualitativa (IES)

Fonte: Dados da Pesquisa.

Figura 7. Indicadores e Variáveis de Avaliação do PELC, segundo seus gestores

De acordo com a Entrevistada 1 (E1), o Programa possui um indicador formal utilizado pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento (SIGPLAN), o qual trata da relação entre pessoas beneficiadas pelo Programa e número de famílias de até meio salário mínimo *per capita*. Entretanto, segundo a mesma, este indicador estava sendo revisto, para a formação de um novo indicador que se adeque e expresse melhor as especificidades do PELC.

Os indicativos de metas da Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer, mencionados pelos entrevistados, incluem quantitativos de vários elementos por convênio, quais sejam: número de beneficiados, número de pessoas inscritas, número de agentes, número de municípios atendidos, número de núcleos, número de cursos, número de profissionais pagos pelo concedente e pelo conveniente, total de pessoas capacitadas e número de inscritos por faixa etária. Os entrevistados referiram-se de maneira específica somente às três primeiras variáveis, e a “Metas”, de forma

generalizada. Segundo E3, com esses dados tabulados é formado um banco de dados da SNDEL sobre os convênios PELC.

Como indicadores de natureza qualitativa, foram citados o tipo de atividade, a participação e o envolvimento do público atendido, e aspectos pedagógicos das atividades.

Todos os entrevistados mencionaram também a proposta de sistema de avaliação qualitativa que, à época, estava sendo desenvolvido em uma instituição de ensino superior, além da criação de indicadores do Programa. Entretanto, não foi possível coletar maiores informações sobre esses instrumentos, posto que ambos ainda não haviam sido concluídos.

Segundo os entrevistados, o PELC propõe que sejam executadas avaliações, com vários objetivos, alguns voltados a passado, como diagnóstico, outros voltados a futuro, como subsídio ao processo decisório do Programa. Os objetivos indicados, que são orientados a passado, são a verificação de resultados e de impacto do PELC, a verificação do cumprimento do objeto pactuado, e a verificação da adequação de processos. Os objetivos da avaliação do PELC orientados a futuro são a reorientação de propostas locais, a orientação para o planejamento (anual, plurianual), a decisão de continuidade ou não de processos, e a reorientação do Programa em todo o seu ciclo, inclusive no próprio processo de avaliação.

Conforme o Entrevistado 3, o sistema de avaliação do PELC, na época da entrevista, possibilitava atingir esses objetivos, o que se deve ao engajamento dos agentes e à boa aplicação de recursos financeiros.

Os outros três entrevistados acreditam que esse sistema, da forma como se dava no momento, não possibilitava o alcance desses objetivos, sendo um fator determinante para isso a falta de sistematização e padronização do processo para todos os convênios, pois “não há um processo único e definido, então cada entidade tem um perfil de relatório”, e “é por isso que nós estamos construindo uma nova forma de avaliação do Programa” (E1).

Outro fator apontado como decisivo para que os objetivos da avaliação não fossem atingidos é a inadequação da estrutura de avaliação, especialmente porque os dados, em sua natureza, não ilustravam com fidelidade as características do Programa. Além disso, a tabulação e tratamento dos dados coletados não eram realizados de maneira satisfatória, não utilizando os dados mais amplamente, pois “os dados não são fáceis de tabular, e a gente tem pouco pessoal” (E4). E2 corrobora: “faltam recursos humanos para trabalhar mais esses dados”, embora os mesmos sirvam como

“balizamento pra nós podermos ver se o PELC atinge seus objetivos mínimos previstos no convênio”. Conforme E2, se houvesse um responsável “só para trabalhar dados, seria melhor para nós”, sendo possível atingir melhor os objetivos da avaliação do Programa.

As propostas em desenvolvimento por parte da Instituição de Ensino Superior e pelo PNUD, além de outros métodos de avaliação, poderiam colaborar na solução de questões como a falta de sistematização da avaliação, estabelecendo metodologias e padrões de avaliação para o Programa, além do alcance dos objetivos da avaliação do mesmo. Para que os objetivos da avaliação do PELC sejam atingidos, o processo de avaliação deve ser estruturado de maneira adequada às suas especificidades, estabelecendo indicadores e variáveis que realmente indiquem características e resultados do Programa.

Além disso, o alcance de objetivos da avaliação do PELC, bem como dos objetivos do próprio Programa, poderia ser mais efetivo se fossem adotadas algumas medidas, como a maior frequência e regularidade de monitoramento; a adição de novos mecanismos de controle e monitoramento; a padronização e sistematização dos mecanismos de avaliação, em todo o ciclo político; e o estabelecimento de avaliação *ex-ante* (viabilidade e demanda), facilitando a identificação de parâmetros de avaliação *ex-post*.

4.5. Análise da Percepção dos Gestores Federais do PELC sobre seus Resultados

A Figura 8 apresenta as categorias, subcategorias e respondentes relacionados aos resultados do Programa Esporte e Lazer da Cidade, considerando a visão dos gestores entrevistados. Neste caso, as subcategorias presentes na Figura 8 foram pré-determinadas segundo os nove objetivos específicos do Programa Esporte e Lazer da Cidade, como propõe seu manual de execução.

RESULTADOS	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS (<i>Respondentes</i>)
		Relacionados aos objetivos do PELC

Fonte: Dados da Pesquisa.

Figura 8. Categorias, subcategorias e respondentes relacionados aos Resultados

Questionados sobre os principais resultados, positivos ou negativos, do PELC, os entrevistados mencionaram alguns elementos referentes aos objetivos do Programa, embora tenham focado em apenas algumas questões e desconsiderado outras. Apesar de todos os objetivos desse Programa se complementarem, confluindo para uma mesma direção e abordando temas comuns, nenhum resultado relacionado diretamente aos objetivos 4, voltado aos eventos de lazer; 5, que trata da formação de agentes; e 8, de ressignificação de espaços esportivos e de lazer, foram apontados pelos entrevistados.

Considerando que o questionamento realizado não citava, propositalmente, os objetivos do PELC, poder-se-ia inferir que estes objetivos do Programa poderiam ser objetivos que gerariam resultados secundários, para os entrevistados, ao passo que os demais objetivos, mencionados pelos gestores por meio de sua percepção dos resultados, parecem ser mais ressaltados e constantes na atuação dos mesmos, como objetivos prioritários.

Entretanto, embora nesta questão especificamente os entrevistados não tenham citado resultados referentes a estes objetivos, ao longo de toda a entrevista os mesmos foram mencionados diversas vezes, isto é, os gestores abordaram as questões de formação continuada, eventos e equipamentos por vários momentos, inclusive como fatores determinantes de resultados positivos e negativos relacionados a outros objetivos.

Sobre a execução de eventos, por exemplo, E1 esclarece que os mesmos não são realizados como atividades aleatórias e sem sentido; ao contrário, “a idéia é [...] que o evento seja um momento em que haja [a] interação entre as atividades, entre os participantes e deles com a sua comunidade”.

As seguintes seções esclarecem a percepção dos entrevistados sobre a relação entre os resultados do Programa e o desenvolvimento e fortalecimento de seus objetivos.

4.5.1. Objetivo 1: Democratizar o acesso a políticas públicas de esporte e lazer

No que se refere ao primeiro objetivo do PELC, sobre a democratização do acesso a políticas públicas de esporte e lazer, foram mencionadas como resultados a organização e a participação comunitária proporcionados pelo Programa, não apenas pela ocorrência de uma progressão no número de beneficiados ao longo do mesmo, mas também pelo maior engajamento comunitário em sua organização, planejamento e execução, isto é, o “protagonismo das lideranças locais” (E2).

Todavia, como aponta E1, existe uma questão negativa advinda desse protagonismo de lideranças locais e de sua possibilidade de atuação no Programa. Em vários casos,

onde há profissionais, eles tendem a boicotar o agente social, [...] porque se sentem profissionalmente ameaçados, [...] enquanto a idéia que o Programa traz de agente social é [...] aquela pessoa da comunidade que por ser uma liderança local, por ser reconhecida, contribua justamente com essa parte [*de auxiliar o profissional no envolvimento da comunidade com o Programa*]. (E1)

Apesar dessa questão negativa, destaca-se que a participação comunitária, em todas as suas possibilidades, tende a desenvolver as políticas públicas locais, por meio da reivindicação de demandas específicas, institucionalizando politicamente sua gestão em direção à continuidade de ações e à criação e consolidação de políticas de Estado.

4.5.2. Objetivo 2: Reconhecer e tratar o esporte e o lazer como direito social

Quanto ao segundo objetivo, de reconhecimento e tratamento do esporte e do lazer como direitos sociais, os seguintes resultados positivos foram citados: a busca da universalização do acesso a esporte e lazer, a possibilidade de atendimento a localidades menores e o foco do Programa no esporte de participação e no lazer, o que possibilitou, segundo o Entrevistado 4, uma mudança na perspectiva do esporte e do lazer como objetos de políticas públicas, inserindo-os na agenda política local, em suas diversas possibilidades e manifestações. Segundo E4, “as pessoas já acham natural você ter uma atividade esportiva e uma atividade artística no mesmo projeto”.

Conforme E3, houve grandes impactos positivos nas comunidades em que o Programa foi aplicado, gerando “grande satisfação das pessoas beneficiadas” (E1). Contudo, afirma E1, a questão da universalização do acesso é o objetivo mais difícil de se atingir a partir do desenvolvimento do Programa Esporte e Lazer da Cidade, dada a relação entre os recursos disponíveis restritos e a vastidão territorial do Brasil.

Então a gente tem trabalhado a questão da universalização no sentido de que a meta é que realmente se chegue a uma universalização, mas não necessariamente pelo PELC, é a universalização do acesso ao esporte e ao lazer, que aí a gente tem vários programas que podem contribuir com isso, não precisa ser necessariamente só esse. (E1)

A universalização do acesso a esporte e lazer é uma meta pretensiosa, em especial se for considerada a atuação isolada de um programa (neste caso, o PELC), sendo necessária, realmente, uma ação integrada e efetiva de várias iniciativas de políticas públicas, não apenas as de nível federal nem somente as políticas voltadas para o esporte de participação e para o lazer. Deve-se cuidar, porém, para que as políticas públicas mantenham seu foco principal, para que não ocorram em ineficiência e/ou ineficácia.

Sobre a possibilidade de atendimento a localidades de menor porte, o PELC prevê que municípios que possuam população inferior a 50.000 habitantes possuam apenas um núcleo de atividades, sendo possível o estabelecimento de subnúcleos, e que, preferencialmente, constituam consórcios municipais, a partir da associação de

cinco ou mais municípios. Nesses casos de “metodologia consorciada”, os municípios de pequeno porte passam a ter maior chance de firmar convênios, sendo, segundo E3, o impacto do Programa nos mesmos maior do que em localidades de maior porte, posto que “o orçamento [...] que a gente financia o núcleo do PELC, hoje 70 mil [*por núcleo de atividades*], e do Vida Saudável, hoje 40 mil, por 12 meses de execução, na verdade é o orçamento do município”. Assim, por menor que fosse o investimento do PELC em localidades pequenas, haveria um grande incremento proporcional em seu orçamento, possibilitando o atendimento de maior percentual de sua população, enquanto em municípios maiores seria necessária a aplicação de maiores quantitativos de recursos para que o Programa influenciasse o cotidiano de sua comunidade.

Um resultado negativo voltado a este segundo objetivo do PELC também foi identificado: a implementação em desacordo com o Programa, ou seja, como trata E2, um “descompromisso” com o investimento realizado pelo mesmo, considerando o PELC como um todo por perspectivas diferenciadas do que propõe em seus objetivos e diretrizes.

E1 acredita que este resultado possa ser explicado pela “falta de conhecimento na área da Política de esporte e lazer, do esporte e lazer enquanto Política Pública e direito social” e pelo “amadorismo da gestão”, pois tanto os gestores quanto os profissionais, agentes e o público atendido comumente entendem essa temática de forma restrita e deslocada da realidade de direito social. A Entrevistada 2 responsabiliza também a própria SNDEL, a qual poderia orientar melhor as execuções de convênios: “não vou dizer que é por negligência ou intencional, mas existe”.

Para a Entrevistada 1 (E1), o “não desenvolvimento das ações” conforme as diretrizes do PELC e o “desenvolvimento da atividade pela atividade”, não considerando os conteúdos abordados no Programa de forma ampla, também seriam elementos relacionados à falta de compreensão de diretrizes e propostas do Programa. Nesse caso, o processo de formação continuada dos gestores e agentes do Programa poderia contribuir para a minimização desse resultado negativo.

O processo de formação continuada dos gestores e agentes é fator determinante para o alcance dos objetivos do PELC, especialmente o de reconhecimento de esporte e lazer como direitos sociais, como aponta E4, pois o discurso dos formadores da SNDEL baseia-se nas diretrizes do Programa, procurando inculcar nos gestores e agentes que estão sendo formados seus objetivos e referências, de forma que essas diretrizes sejam difundidas e reproduzidas pelos mesmos,

desenvolvendo uma melhor percepção do papel do PELC entre os programas de políticas públicas.

4.5.3. Objetivo 3: Articular ações voltadas para públicos diferenciados

Relacionados ao terceiro objetivo, de articulação de atividades voltadas a diversos públicos, encontram-se os resultados de integracionalidade, isto é, inter-relação e integração entre vários públicos, e a diversificação de atividades realizadas no Programa, específicas para cada grupo atendido.

Segundo a Entrevistada 1 (E1), o PELC “é considerado um programa amplo, por dar conta de todas as faixas etárias, por trabalhar conteúdos variados do esporte e do lazer e não se limitar àquela questão das escolinhas esportivas”. Dessa forma, tratando o esporte de participação e o lazer, não excluiria nenhum grupo social de sua prática, o que estaria intimamente relacionado ao segundo objetivo do programa, de tratamento do esporte e do lazer como direitos sociais.

4.5.4. Objetivo 6: Fomentar e implementar instrumentos e mecanismos de controle social

O objetivo 6 foi lembrado apenas por uma entrevistada (E1), a qual não explicou sobre esse objetivo tampouco sobre seus resultados. A entrevistada afirmou somente que existem “várias entidades de controle social que participam ativamente da gestão do programa, do convênio”. Dessa forma, o objetivo de fomento e implementação de instrumentos de controle social parece estar sendo desenvolvido, em especial pelo fato de que cada convênio PELC deve possuir, segundo as orientações da SNDEL, uma entidade de controle social, a qual auxilia em sua execução e fiscalização. A utilização de instâncias de controle social, que são entidades não governamentais, direciona-se à percepção de reformas estatais pós-burocráticas para a minimização dos problemas de *performance* do aparelho estatal, distribuindo responsabilidades entre os governos e a sociedade, como forma de *accountability*.

4.5.5. Objetivo 7: Aplicar metodologia de avaliação institucional processual às políticas públicas de esporte e lazer

O resultado positivo relacionado ao objetivo 7 foi a reorientação de ações no Programa, possibilitada pelo diagnóstico precoce de necessidades de alterações. E2 exemplifica, abordando os convênios que não ocorrem em consonância com os objetivos do PELC: as “pessoas às vezes fazem determinadas coisas porque elas não

sabiam que podia ser diferente”, isto é, “não estavam bem orientados”, e quando é possível “fazer interferência nessa fase” é possível reorientar a ação dos gestores, passando a haver uma atuação mais efetiva dos mesmos.

O resultado negativo relacionado a este mesmo objetivo (7) foi a dificuldade de aferição de variáveis condizentes com os objetivos do PELC, especialmente o número de beneficiados, dada a estrutura de avaliação vigente na época, como esclarece E3: “quando você [...] participa de algum evento, você até vê muita gente, mas não tem como aferir se aqueles beneficiados chegaram... Inscritos você ainda tem uma ficha, tem uma lista de frequência”, mas o que é utilizado para a avaliação do Programa é o número de beneficiados. E1 explica que inscritos são “aquelas pessoas que estão inscritas e que vão participar das atividades sistemáticas”, enquanto beneficiados são “essas pessoas mais as que participam dos eventos, das outras atividades que também são previstas”.

As respostas dos entrevistados, embora indiquem a possibilidade de utilização da avaliação do Programa, reorientando suas ações, apontam para a necessidade de reformulação desse processo avaliativo, adequando melhor suas variáveis e indicadores às características e objetivos do PELC e da própria avaliação, possibilitando maior *accountability* e, conseqüentemente, um maior desenvolvimento de sua governança.

4.5.6. Objetivo 9: Orientar a estruturação e condução de políticas públicas de esporte e lazer nos poderes públicos municipais e estaduais

No que tange ao objetivo 9, os entrevistados abordaram um resultado positivo, de demanda pela continuidade e desenvolvimento local de políticas públicas de esporte e de lazer, e um negativo, a mudança de políticas por questões político-partidárias.

Sobre a demanda por continuidade e desenvolvimento local de políticas, a Entrevistada 1 (E1) afirma que existe uma “demanda muito grande por continuidade dessa política”, e que “a gente tem visto vários locais em que o convênio [do PELC] termina e o gestor implementa uma política local de esporte e lazer; isso tem acontecido e é o que nos interessa que aconteça de fato”. No entanto, E3 pondera que também existem casos que “passam e vão embora [...]. São essas alterações de equipe técnica, as alterações de prefeitura, isso prejudica muito”.

Apesar desses resultados positivos do PELC, parece haver ainda a necessidade de mudança na percepção do PELC, não apenas como fomentador ou apoio financeiro, mas como instrumento pedagógico de orientação para o desenvolvimento de políticas

próprias, seja por ser este um dos objetivos do Programa, estimulando o estabelecimento de uma política pública que considere o desenvolvimento do esporte de participação e do lazer, seja pelo fato de a disponibilidade orçamentária do PELC ser restrita, não sendo possível grande amplificação do financiamento de ações.

A mudança na percepção do PELC, considerando-o também como política de Estado e não de Governo, poderia maximizar a continuidade dessa ação, superando as mudanças estruturais e políticas de cada governo, o que, conforme E3, acarreta “alterações da política”. Esta questão retorna a uma das limitações do PELC apontadas por E2: a de que existem casos nos quais os gestores, mesmo havendo possibilidades de convênio, optam por não firmá-lo pelo fato de a proposta haver sido criada por adversários políticos.

4.5.7. Objetivos do PELC e seus resultados

Questionada sobre os fatores que poderiam explicar resultados positivos ou favoráveis ao Programa Esporte e Lazer da Cidade, a Entrevistada 1 (E1) afirma que, de forma geral, os resultados positivos do PELC se devem principalmente ao

próprio perfil da proposta, é o caráter inovador que ela traz [...], que é justamente a questão da intergeracionalidade, da variação dos conteúdos culturais que são trabalhados enquanto lazer e esporte, o fato de ele ser um programa que se preocupa com garantir aquele direito social. (E1)

A intersetorialidade, segundo E1, também é um fator que possibilita qualificar a ação do Programa, trabalhando seus conteúdos junto a outras áreas além do esporte e do lazer, como saúde, educação, habitação. Entretanto, o atendimento a essas características do Programa, completa E1, “depende muito do perfil do gestor local do convênio” e de sua compreensão e percepção do mesmo.

E2, assim como E3, corrobora a afirmativa de E1, considerando que o maior fator de resultados positivos é o comprometimento local, pois é em nível local que ocorre de fato a execução do Programa. Dessa forma, influenciam tanto a ação e o envolvimento dos gestores quanto dos agentes e da própria comunidade no Programa e em seus conceitos. Segundo a Entrevistada 2,

nós podemos ter o melhor projeto aqui dentro [na SNDEL], e ter a melhor intenção aqui dentro, o sucesso vai ser local; é lá que as coisas vão acontecer, por conta de um compromisso local, deles, entre eles. [...] cada um vai colocar isso pelo seu entendimento, pela sua vontade, pela sua disponibilidade.

Todavia, a mesma entrevistada destaca que essa liberdade de ação dos gestores, apesar de haver “muitos casos de convênios excelentes”, não possui apenas aspectos positivos, podendo ser caracterizada também como um resultado negativo, de maneira que a SNDEL acaba por responder por uma “parte que de certa maneira já saiu das nossas mãos”. E3 aborda a liberdade de possibilidades, materializada na “diferença entre as propostas” de convênios, como um fator que pode influenciar no surgimento de resultados negativos no Programa.

A atuação efetiva das instâncias de controle social, bem como o estabelecimento de um sistema de avaliação, monitoramento, fiscalização e controle mais efetivo e regular, que possibilite um melhor acompanhamento dos convênios por parte da SNDEL, poderiam colaborar decisivamente para que houvesse maior transparência e efetividade na execução dos convênios PELC.

Acredita-se que os resultados identificados como positivos nas respostas dos entrevistados possam fortalecer o Programa no sentido de atingir a seus objetivos específicos, aos quais são relacionados. Dessa forma, a menção de resultados positivos condizentes com os objetivos do PELC pode apontar para uma boa implementação do Programa nesses aspectos, mesmo que haja dificuldades e limitações em sua execução. Já o relato de resultados negativos voltados a esses objetivos pode indicar deficiências e necessidades de revisões nos métodos de execução relacionados aos mesmos, sendo as avaliações formativas excelentes aliadas neste processo de reorientação do Programa.

É imperativo destacar que muitas das percepções apontadas como resultados, como um dos próprios entrevistados (E4) afirma, são apenas impressões, isto é, não se embasam em análises metodologicamente estruturadas e cientificamente apoiadas, o que, aliado ao fato de que as percepções sobre resultados foram dispersas, não surgindo muitas semelhanças entre as respostas, pode levar mais uma vez ao questionamento da efetividade do processo de avaliação e monitoramento do PELC e corroborar as limitações da avaliação apontadas pelos entrevistados. Para que se possa afirmar com fidedignidade os reais resultados do Programa Esporte e Lazer da Cidade, é necessário que se desenvolva um processo efetivo de avaliação de seus resultados.

4.6. Análise da Percepção dos Gestores Federais do PELC sobre as Relações Federativas

Segundo os entrevistados, não existem atribuições legais específicas para cada esfera de governo, no que se refere à gestão do esporte e do lazer. A Figura 9 mostra as categorias, subcategorias e respondentes relacionados às relações federativas no que tange ao papel de cada nível governamental acerca do esporte e do lazer, de acordo com a percepção dos entrevistados sobre quais deveriam ser as funções de cada um.

	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS (<i>Respondentes</i>)
RELAÇÕES FEDERATIVAS	Atribuições Governamentais (Federais, Estaduais e Municipais)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Orientação e Desenvolvimento de Políticas (1, 2, 3, 4) ✓ Relações Interorganizacionais (1, 2, 3) ✓ Objetivos (1, 2, 4) ✓ Conhecimento (2, 4) ✓ Acesso e Democratização (1) ✓ Orçamento (1)

Fonte: Dados da Pesquisa.

Figura 9. Categorias, subcategorias e respondentes relacionados às Relações Federativas

Os entrevistados ressaltaram, concordando entre si, que não existe uma estrutura legal que determine as prerrogativas de cada ente governamental sobre a gestão do esporte e do lazer, e concordam também sobre a necessidade desse estabelecimento de atribuições, como afirma E1: “independente do que a iniciativa privada ou o terceiro setor” façam, “o poder público tem que definir a sua responsabilidade”. E4 complementa, afirmando que o estabelecimento do Sistema Nacional do Esporte é um avanço necessário, pois definiria as atribuições de cada esfera governamental.

Houve também divergências nas opiniões dos entrevistados, no que se refere à percepção das funções dos níveis de governo. As atribuições em nível federal, segundo os entrevistados, devem passar pelo apoio financeiro a estados e municípios possibilitando um maior acesso ao esporte e ao lazer de modo geral, e pelo desenvolvimento do conhecimento acerca dessas temáticas, “articulando a produção acadêmica com a demanda das comunidades, vindas dos municípios” (E4).

Para E2 e E3, o Governo Federal deve determinar diretrizes, estabelecendo um sistema nacional e uma política nacional geral e ampla de esporte de participação/lazer, alto rendimento e educacional. Isto é, sua função seria a de direcionar as políticas públicas de todo o território nacional, em todas as esferas de governo.

Na esfera estadual, E1 associa o papel do Estado ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento, aliando-se às estruturas já existentes de federações esportivas. E2 e E3 propõem mais: que os Governos Estaduais auxiliem, orientem, integrem, acompanhem políticas públicas municipais, buscando o desenvolvimento do esporte e do lazer em nível mais amplo e integrado entre seus municípios, e, segundo E2, desenvolvendo um conhecimento coletivo sobre essas políticas públicas.

No que tange ao nível municipal, E1 afirma que a função dos municípios deva ser buscar a ampliação do acesso a políticas públicas de esporte e lazer, em direção à universalização dessas políticas. Concorda também com E2 e E4, tratando sobre o papel do município na identificação de demandas nessas áreas. O entrevistado 3 (E3) acredita que os Governos Municipais tenham como papel desenvolver e manter a política pública autonomamente segundo as diretrizes federais.

As proposições mencionadas sobre relações federativas se apresentam não como regras de conduta de cada ente governamental, mas como proposições de quais deveriam ser, segundo a percepção dos gestores federais de esporte e de lazer entrevistados, as funções de cada esfera de governo, Federal, Estadual e Municipal.

De fato, não existe a afirmação clara de atribuições legais para os três níveis governamentais, quanto ao fomento estatal a políticas de esporte e/ou lazer. No entanto, em seu Artigo 24, a Constituição Federal brasileira de 1988 afirma: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX – educação, cultura, ensino e desporto”, limitando-se a União a estabelecer normas gerais, atribuição que passa aos estados quando da inexistência de lei federal, de forma a atender a peculiaridades estaduais.

Note-se que o Documento não estabelece funções aos municípios; entretanto isso não minimiza sua responsabilidade perante o lazer e o esporte. A Constituição Federal determina que é dever do Estado o fomento a práticas desportivas formais e não formais, incentivando o lazer como forma de promoção social (CF, Art. 217, § 3º, 1988). Derby (2002) aponta aos municípios competência legislativa, afirmando sua autonomia, afirmando o artigo 30 da Constituição Federal, segundo a qual compete aos

municípios: “I – legislar sobre assuntos de interesse local”, assim como “II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Dessa maneira, conforme as indicações da referida Constituição e de Derby (2002), as atribuições da União, estados e municípios devem ser concorrentes, suplementares e complementares, sendo necessária ainda uma determinação mais clara de suas funções quanto à gestão de políticas públicas de esporte e lazer.

5. Considerações Finais

Os resultados das entrevistas realizadas com os gestores federais do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) indicam percepções em sentido *top-down*, evidenciando as necessidades, características, limitações e dificuldades existentes com relação ao PELC na percepção de seus gestores máximos.

As principais necessidades identificadas pelos entrevistados com relação ao desenvolvimento da gestão lúdico-esportiva brasileira se relacionam intimamente à atuação do Governo Federal: o estabelecimento e consolidação de uma política nacional de esporte/lazer, no qual é elemento-chave a realização de Conferências Nacionais; a definição de atribuições federativas; o desenvolvimento e a difusão técnico-científica centrada em instituições públicas federais.

Essa percepção assinala uma tendência à centralização decisória, própria de uma abordagem *top-down*. Os entrevistados defendem também características *bottom-up* do Programa, como a descentralização da gestão, a organização comunitária e o fortalecimento de lideranças locais, além da adaptação de iniciativas às diversidades locais. Essas características, sob sua percepção, indicam o aumento da autonomia de níveis governamentais inferiores adequadas às diretrizes e propostas superiores.

O PELC, assim como a SNDEL e o Ministério do Esporte, surge no discurso dos gestores como uma evolução na percepção do esporte de participação e do lazer como objetos de políticas públicas, em superação à excessiva valorização de manifestações esportivas educacionais e de alto rendimento nas políticas públicas tradicionais.

As falas dos entrevistados apontam para a busca do fortalecimento e da consolidação desse Programa como iniciativa de Estado, fortalecendo as diretrizes do atual governo quanto ao esporte de participação e ao lazer. Apesar desse viés governamental, acredita-se ser de fundamental importância que se estabeleça, de fato, uma política de Estado para o esporte e o lazer, considerando suas diversas manifestações, sendo esta uma inquietação relativa principalmente à esfera federal, a

qual deve estabelecer diretrizes tanto para suas atuações quanto para as dos demais níveis de governo.

Nesse sentido, o PELC estaria seguindo um caminho favorável à constituição do lazer e do esporte como questões de políticas públicas, mesmo não sendo a ação prioritária do atual Governo Federal, no sentido em que procura tratar essa temática como direitos sociais que devem ser garantidos pelo poder público, incentivando a atuação de governos tanto estaduais quanto municipais em sua gestão.

Conquanto seja uma proposta vista como tendo seus grandes méritos, o PELC é percebido pelos gestores entrevistados como uma iniciativa que possui, principalmente por seu pouco tempo de implementação, várias dificuldades e limitações, dentre as quais destacam-se seu baixo orçamento, a falta de infraestrutura e conhecimento local para sua implementação, e a falta de mobilização comunitária. Apesar disso, não são mencionadas como limitações e dificuldades as disfunções burocráticas tradicionais, o que pode indicar uma estruturação do Programa mais voltada a características da Nova Administração Pública, procurando aliar decisões *top-down* a ações *bottom-up*.

Este Programa contribui para a atuação federal na gestão de políticas públicas de esporte e lazer na perspectiva *top-down*, ao estabelecer em seus objetivos a avaliação dos convênios firmados e a implementação de mecanismos de controle social, possibilitando um maior controle e fiscalização de sua vigência.

Entretanto, esta fase do processo político parece não ter sido, até o momento de realização das entrevistas, muito efetiva, posto que seus instrumentos não eram adequados às especificidades do PELC, não permitindo, dessa forma, uma aferição apropriada de efeitos, resultados e impactos do Programa tanto em nível local quanto em sentido amplo, bem como da ponderação, por parte de seu órgão gestor, acerca de sua eficiência e eficácia. O desenvolvimento de novos mecanismos de avaliação poderia favorecer a implementação do PELC, ao dar subsídios para seu processo decisório, a propósito da reorientação de suas ações, da continuidade ou não de seus métodos de execução, e da orientação para novos planejamentos.

Pode-se afirmar, com base nas percepções dos gestores da SNDEL, que o Programa Esporte e Lazer da Cidade trata de um avanço como política pública de esporte e lazer. Entretanto, é premente o desenvolvimento de mecanismos que permitam sua melhor implementação, não o limitando, de forma conformista, ao que já desenvolveu, mas o tornando um elemento impulsionador para a ainda possível evolução do esporte de participação e do lazer.

6. Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. ENAP, **Texto para discussão**, 45, Brasília, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Trad.: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 5 ed. Lisboa: Edições 70, 2009. 287 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. ENAP, Texto para discussão, 1, Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MELO, Joyce de Souza Cunha; CARVALHO, Débora Nacif de. **Da gestão da intersetorialidade: o caso do Programa BH Cidadania, Brasil**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: <<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/ckagnaza.pdf>>. Acesso em 25 de março de 2010.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; SILVA, Rosimeri Carvalho da. Análise de Conteúdo e sua aplicação em Pesquisa na Administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes (Orgs.). **Pesquisa Qualitativa em Administração: Teoria e Prática**. Reimpr. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DERBLY, Rogério José Pereira. O desporto e a Constituição. Competência para legislar: União, Estado e Município. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3296>>. Acesso em 16 jun 2010.

FREITAS, H. M. R.; JANISSEK, R. **Análise Léxica e Análise de Conteúdo: técnicas complementares, sequenciais e recorrentes para exploração de dados qualitativos**. Porto Alegre: Sphinx – Sagra (distrib.), julho 2000.

FURUGUEM, Alberto. Metas para a Carga Tributária. **Revista Conjuntura Econômica**, n. 10. p. 16 -19. Outubro, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GOULDNER, Alvin W. **Conflitos na Teoria de Weber**. In: CAMPOS, Edmundo. (Org.) Sociologia da Burocracia. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. London: SAGE Publications, 2002.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MERTON, Robert K. **Estrutura Burocrática e Personalidade**. In: CAMPOS, Edmundo. (Org.) Sociologia da Burocracia. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. **Street Level Bureaucracy e implementação de políticas públicas: uma revisão da literatura aplicada ao Programa Bolsa-Família em Belo Horizonte (MG)**. VI CONVIBRA, Congresso Virtual Brasileiro de Administração. 2009. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144_0.pdf>. Acesso em 21 de março de 2010.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Revista de Administração Pública [online]. 2006, vol.40, n.2, pp. 273-287. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acesso em 25 de junho de 2009.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**. 3 Reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do Processo de Implementação: Algumas Questões Metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

PRESTES-MOTTA, Fernando Cláudio; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à Organização Burocrática**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. Cap. 1, 2, 7.

PRESTES-MOTTA, Fernando Cláudio; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 3.ed.rev. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

RESENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 17, nº 50, out. 2002.

REZENDE, Fernando. Estado e desenvolvimento na década de 90: desafios da reforma institucional. **Revista de Economia e Política**, vol. 12, nº 4 (48), out.-dez. 1992, p. 37-50.

SILVEIRA, Henrique. **Gestão da informação em organizações virtuais: uma nova questão para a coordenação interorganizacional no setor público**. Ciência da Informação. [online]. 2005, vol.34, n.2, pp. 70-80. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v34n2/28557.pdf>>. Acesso em 25 de março de 2010.

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernando Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**. Vol. 14, nº 3. Curitiba, maio/jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552010000300003&Ing=pt&nrm=iso>. Acesso em 19 de julho de 2010.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. 2 Reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2006. 96 p.

ARTIGO IV

Processo de Avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade em Municípios de Minas Gerais

Resumo

O aumento da efetividade organizacional pública vem sendo foco de inúmeros estudos, sendo o processo de avaliação apontado como fator determinante para tal. O objetivo do presente artigo é analisar os processos avaliativos existentes no Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), desde seu início até o final de sua implementação, com base nos convênios dos proponentes Instituto Xopotó, Instituto Carraro, ARLS Pioneiros do Nordeste e Sociedade Ubaense de Artes e Ofícios, segundo as perspectivas dos Coordenadores Gerais do Programa vinculados a esses proponentes. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, para a coleta de dados, e análise de conteúdo, para sua interpretação qualitativa. Observou-se tentativas de avaliação em várias fases do convênio firmado, por parte dos Proponentes, já que as iniciativas do Ministério do Esporte (ME) para tal tendem a ser superficiais, além de não ocorrerem com frequência regular. O processo de avaliação proposto pelo PELC, segundo os entrevistados, é quantitativo, não havendo consideração de elementos qualitativos, e o *feedback* dado pelo ME quanto aos resultados do Programa, identificados na avaliação final, não é frequente. Os gestores locais consideram a curta vigência de cada convênio como um fator dificultante para o alcance dos resultados propostos pelo PELC. Em geral, a percepção dos atores sociais entrevistados indica que a execução

do PELC deve visar uma maior efetividade da política em que se insere, a qual pode ser alcançada pelo maior acompanhamento por parte do Ministério do Esporte.

Palavras-chave: Processos de Avaliação em Políticas Públicas; Percepção de Gestores; Gestão Local; Programa Esporte e Lazer da Cidade.

PAPER IV

Evaluation Process of the Program “Esporte and Lazer Da Cidade” in Minas Gerais counties

Abstract

The increase of the public organizational effectiveness has been focus of countless studies, and the evaluation process has been pointed out as decisive factor for this occurrence. The objective of the present article is the analysis of the evaluation processes proposed in the Programa Esporte and Lazer da Cidade (PELC), since its beginning to the end of its implementation, as based on the covenants of the proposers Xopotó Institute, Carraro Institute, Pioneers of the Northeast ARLS and Arts and Crafts “Ubaense” Society, according to perspectives of the General Coordinators of the Program entailed to those proposers. The semi-structured interviews were accomplished for the collection of data and the Content Analysis for the analysis of those data. The evaluation attempts were observed at several phases of the covenant, on the part of the Proposers, since the initiatives of the Brazilian Ministry of Sport (ME) tend to be superficial besides not occurring at regular frequency. According to interviewees, the evaluation process proposed by PELC is quantitative since the qualitative elements are not taken into account, whereas the feedback given by ME concerning to the results of the Program and identified at final evaluation is not frequent. The local managers consider the short duration of each covenant as a factor that turns difficult the reach of the outcomes proposed by PELC. In general, the perception of the interviewed social actors indicates the execution of PELC should seek for higher

effectiveness of the policy in which it is inserted, that can be reached by larger monitoring on part of the Ministry of Sport.

Keywords: Evaluative Process in Public Policies; Manager's Perception; Local Management; Program "Esporte e Lazer da Cidade".

1. INTRODUÇÃO

As políticas sociais vêm tendo grande destaque na literatura acadêmica, em especial no que se refere à atuação do poder público nessas ações. Alguns autores, ao discorrer sobre as políticas sociais em geral, apontam para uma implementação que possui como características marcantes o acesso segmentado, o tradicionalismo, a inércia e a descontinuidade, dentre outras, provocando o dispêndio de recursos de forma inadequada (COHEN e FRANCO, 2007; MENDONÇA, 2001; PINHEIRO, 1995)

Estudos realizados sobre as políticas públicas de esporte e lazer na Zona da Mata Mineira (VIEIRA e VIEIRA, 2005; 2007) corroboram esses autores, diante de resultados que indicam gestores municipais que sequer conhecem as propostas dos Governos Federal e Estadual, não havendo também projetos próprios estabelecidos. O que há normalmente nas cidades são atividades esporádicas e em sua maioria sem continuidade e sequenciamento, sem públicos-alvo definidos, sem um plano a ser seguido e com pouca abrangência.

Como visto também em Vieira e Fernandes (2008), há ausência de articulação entre os indivíduos relacionados às ações, além de um intenso desperdício de investimentos em recursos: financeiros, pelo não controle e planejamento de gastos, e humanos, já que a mão-de-obra atuante (gestores, professores, monitores) frequentemente não é qualificada, não dispendo de formação e/ou conhecimento adequados à implementação como um todo e havendo dificuldade na compreensão de como implantar as políticas.

Diante desse quadro, faz-se necessário o aumento tanto da eficácia quanto da eficiência dessas políticas, bem como da transparência da ação estatal, em qualquer nível governamental. A avaliação sistemática das ações implementadas pela esfera pública seria uma forma de se buscar a excelência de sua atuação, suprimindo essas necessidades. Este artigo trata de um programa de lazer e esporte de iniciativa pública, que possui dentre seus objetivos a aplicação de “metodologia de avaliação institucional processual às políticas públicas de esporte e lazer” (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2004).

O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) constitui uma das ações da política social do Ministério do Esporte, sendo um programa proposto pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL), a ser implantado e gerenciado pela mesma, contando com a contrapartida de Prefeituras, Secretarias de

Estado, entidades não-governamentais, OSCIP's ou Instituições de Ensino Superior, as quais são denominadas proponentes dos projetos.

O programa se subdivide em dois conjuntos de ações: o primeiro se chama “Política Social” e o segundo “Ciência e Tecnologia”. No presente artigo, foi analisado somente o primeiro conjunto de ações, o qual se volta à consolidação do esporte e do lazer “como direitos sociais e, portanto, como política pública de governo que viabilize e garanta o acesso da população brasileira (...) a ações contínuas de esporte e lazer que respondam às necessidades localizadas nesse campo da vida social”, pois considera o lazer “como instrumento importante no fortalecimento do esporte e lazer como direito social” (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2004).

A Política Social do programa se divide em três tipos de ação: “PELC- Todas as Faixas Etárias”, “PELC - Vida Saudável” e “Eventos Interdisciplinares de Esporte Recreativo e de Lazer”. Este último consiste no apoio à realização de projetos e eventos relacionados a ações transversais que envolvam temas como meio ambiente, educação, cultura e saúde. Os dois primeiros grupos têm como público-alvo, respectivamente, indivíduos de todas as faixas etárias e pessoas acima de 45 anos, incluindo em seu escopo os portadores de necessidades especiais, e propõem atividades de esporte, dança, ginástica, teatro, música, dentre outras dimensões da cultura local, através do estabelecimento de Núcleos de esporte recreativo e de lazer. Para tanto, o Ministério do Esporte financia a contratação e formação continuada de agentes sociais do lazer, a aquisição de material de consumo e permanente, além de eventos de esporte e lazer.

Dessa forma, a principal finalidade do Programa é “suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendam às crescentes necessidades e demandas da população por esporte recreativo e lazer, sobretudo daquelas em situações de vulnerabilidade social e econômica, reforçadoras das condições de injustiça e exclusão social a que estão submetidas” (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2004). Essa finalidade seria possibilitada pelo alcance de alguns objetivos específicos estabelecidos pelo programa, dentre os quais se destaca a aplicação de metodologia de avaliação, a qual é o foco do presente artigo.

O problema de pesquisa aqui considerado é: em que consiste, na prática, a metodologia de avaliação proposta no Programa Esporte e Lazer da Cidade? Dessa forma, o objetivo deste artigo é analisar como ocorrem os processos avaliativos existentes no PELC, com base nos convênios dos proponentes Instituto Xopotó, Instituto Carraro, e Augusta e Respeitável Loja Simbólica (ARLS) Pioneiros do

Nordeste, e Sociedade Ubaense de Artes e Ofícios, segundo as perspectivas dos Coordenadores Gerais do Programa vinculados a esses proponentes.

Os Coordenadores Gerais possuem como atribuição basicamente a coordenação de todas as ações de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações do programa, bem como a coordenação da organização das etapas do processo de formação de agentes, a socialização de dados e informações e o monitoramento das tarefas e horários dos Coordenadores de Núcleo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A partir de críticas ao modelo burocrático aplicado à gestão pública, desenvolveu-se várias propostas de reformas de Estado, não apenas no Brasil, como também em todo o mundo. Na década de 1980, uma teoria ganhou grande destaque e adesão acadêmica ao propor a aplicação de conceitos da gestão empresarial à administração pública. Trata-se da *New Public Management*, ou Nova Administração Pública (NAP), ou ainda administração pública gerencial (MATIAS-PEREIRA, 2009; PAULA, 2009).

Matias-Pereira (2009:105), apoiando-se em Hood (1995), identifica a NAP como a busca da redução de diferenças entre os setores privado e público, e aponta como temas principais a “mudança de ênfase do processo de elaboração de políticas para habilidades gerenciais” e a “mudança de ênfase de processos para resultados”. A NAP também incentiva a descentralização de funções e do processo decisório, incentivando a criatividade e a inovação, concentrada nas necessidades do cidadão.

A necessidade de superação de disfunções burocráticas, aliada ao desenvolvimento da NAP e à democratização política brasileira, fez emergir como elemento de grande importância para a gestão pública o controle social e a transparência do Estado, enfocando o valor da função gerencial de controle (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Souza e Araújo (2003) apontam como sendo as principais variáveis presentes na renovação do aparato de intervenção trazido pela Nova Administração Pública: novos mecanismos de financiamento das políticas públicas, processos de redução das estruturas do Estado, mecanismos de participação do público-alvo no ciclo de políticas públicas, criação de estruturas flexíveis, e a concepção do ciclo de políticas públicas, incluindo formulação, implementação e avaliação.

Para os mesmos autores, a partir da visão da NAP, o ciclo de políticas públicas passou a ser percebido “como rede de implementadores, formuladores, beneficiários e

stakeholders conformada por elos ou nós críticos de decisão”, o que é corroborado por Silva e Melo (2000). Nessa perspectiva, o processo de avaliação, como os demais processos do ciclo político (agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação), passa a receber grande atenção, especialmente ao colaborar para a gestão orientada a resultados buscada por essa vertente administrativa (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2005; JANN e WEGRICH, 2007).

A avaliação, como componente de um complexo processo político, pode ser realizada antes, durante ou após a implementação do projeto ou programa. Pode-se realizar, dessa forma, avaliações *ex-ante*, *ex-post* e monitoramentos. A avaliação *ex-ante*, realizada antes da implementação do projeto, segundo Cohen e Franco (2007), tem como objetivo dar subsídio à decisão de implementação ou não do mesmo. A avaliação *ex-post*, realizada após a implementação do projeto, auxiliaria na decisão pela manutenção ou reformulação de seu desenho original. Sobre o monitoramento, Oakley e Clayton (2003) afirmam que este faça parte da administração do projeto, não devendo ser realizado por uma equipe externa, e consiste num processo contínuo para coletar, armazenar, analisar e utilizar informações do projeto, identificando problemas ou dificuldades em seu decorrer, para que se realize ações para sua reorientação, e terminando com sua finalização.

Cano (2004) e Ala-Harja e Helgason (2000), dentre outros autores, abordam a avaliação como podendo ser também formativas ou somativas. As avaliações formativas, que ocorrem durante a implementação de programas, objetivam a melhora dos mesmos, por meio de sua reorientação ou da confirmação de seus rumos, enfocando seus processos de implementação. Por outro lado, a avaliação somativa, que acontece ao final dos programas, verifica seus efeitos, resultados e impactos, aferindo sua eficácia.

Dessa forma, a avaliação pode colaborar para o planejamento e para o processo político como um todo, gerando *feedback* quanto a informações sobre a eficiência e a eficácia de diversos projetos, e possibilitando a análise dos resultados obtidos por esses projetos, possibilitando sua reorientação em direção aos seus objetivos (COHEN e FRANCO, 2007).

Silva e Melo (2000) tratam a avaliação como aprendizagem política, de forma que, na prática, pode ocorrer em todas as fases do ciclo político. Assim, o controle poderia acompanhar as várias fases desse processo e conduzir a adaptações permanentes do programa, propiciando uma reformulação contínua da política (FREY, 2000).

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva, de natureza qualitativa, e permite analisar a metodologia de avaliação proposta pelo Programa Esporte e Lazer da Cidade, segundo as perspectivas de dois Coordenadores Gerais do Programa em Minas Gerais. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (CERVO e BERVIAN, 1983; GIL, 1989) com base em um roteiro, sendo registradas por meio de anotações, as quais posteriormente foram submetidas à análise de conteúdo (BARDIN, 2009; DELLAGNELO e SILVA, 2007). O roteiro de entrevista encontra-se disponível no Apêndice J.

Os coordenadores do PELC relacionados a esses proponentes foram selecionados para as entrevistas por serem gestores mineiros que submeteram e aprovaram projetos no Programa mais de uma vez, sendo estes os responsáveis pelos processos referentes à avaliação do mesmo.

O primeiro entrevistado (E1) é o Coordenador Geral do PELC de três proponentes (denominados neste artigo Proponente 1): Instituto Xopotó, Instituto Carraro e ARLS Pioneiros do Nordeste. As três entidades, enquanto proponentes do PELC, respondem por vários municípios consorciados. A formação de consórcios, isto é, associações de municípios, se dá com o objetivo de capilarizar o acesso a atividades de esporte e lazer, estabelecendo um maior número de habitantes, relacionados à população das localidades atendidas, já que o número de núcleos de atividades varia segundo o número de habitantes do município ou consórcio. Todos os municípios do consórcio do Instituto Xopotó, cuja sede se encontra no município de Brás Pires, se localizam na Zona da Mata de Minas Gerais e são apresentados na Tabela 1.

TABELA 1: Municípios Consorciados – Instituto Xopotó

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (Habitantes)	PIB PER CAPITA (R\$)
Alfredo Vasconcelos	6.300	5.900,00
Brás Pires	4.615	3.786,00
Capela Nova	4.661	4.080,00
Carandaí	23.286	9.525,00
Cipotânea	6.807	3.287,00
Divinésia	3.409	5.018,00
Dom Cavati	5.811	4.709,00
Jaguaraçu	2.857	5.914,00
Piranga	17.836	3.434,00
Presidente Bernardes	5.853	3.541,00
Ressaquinha	4.732	12.194,00
Senhora de Oliveira	5.873	4.434,00
Senhora dos Remédios	10.588	3.887,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 2009 (População) e 2007 (PIB)

Os municípios expostos na Tabela 2 são os consorciados no PELC Instituto Carraro, sediado em Ipatinga (244.508 habitantes em 2009; PIB per capita em 2007 R\$23.113,00), e se encontram na Região Metropolitana do Vale do Aço (Mesorregião Vale do Rio Doce), no estado de Minas Gerais.

TABELA 2: Municípios Consorciados – Instituto Carraro

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (Habitantes)	PIB PER CAPITA (R\$)
Açucena	11.409	3.558,00
Coronel Fabriciano	105.037	5.760,00
Naque	6.154	4.228,00
Periquito	7.161	4.942,00
Santana do Paraíso	24.695	5.903,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 2009 (População) e 2007 (PIB)

O consórcio PELC – ARLS Pioneiros do Nordeste, com sede em Guanhães, (MG), abrange dezessete municípios da Região do Vale do Rio Doce, apresentados na Tabela 3.

TABELA 3: Municípios Consorciados – ARLS Pioneiros do Nordeste

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (Habitantes)	PIB PER CAPITA (R\$)
Coroaci	11.131	4.006,00
Divinolândia de Minas	7.023	3.527,00
Gonzaga	5.786	3.438,00
Guanhães	30.638	7.364,00
Marilac	4.394	4.798,00
Materlândia	4.772	4.150,00
Paulistas	5.002	3.967,00
Peçanha	17.727	4.251,00
Rio Vermelho	15.343	3.315,00
Sabinópolis	16.326	4.298,00
Santa Efigênia de Minas	4.568	3.493,00
Santo Antônio do Itambé	4.651	3.669,00
São Geraldo da Piedade	4.865	4.360,00
São João Evangelista	16.254	4.355,00
Sardoá	5.477	3.770,00
Virginópolis	11.273	4.957,00
Virgolândia	5.819	4.109,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 2009 (População) e 2007 (PIB)

A segunda entrevistada (E2) é a Coordenadora Geral do PELC - Sociedade Ubaense de Artes e Ofícios (Proponente 2), a qual possui sede no município de Ubá, cuja população é de 94.228 habitantes, com PIB per capita de R\$7.958,00, localizado na Zona da Mata de Minas Gerais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Avaliação Ex-Ante: Planejamento

De acordo com os entrevistados, para submeter o projeto ao Ministério do Esporte não foi necessário nenhum tipo de avaliação *ex-ante*, devendo apenas ser atendidos os critérios apresentados no edital, como a relação entre o número de habitantes do local e o número proposto de núcleos¹⁴. A avaliação de viabilidade do projeto do Proponente 1, em sua primeira proposição, a qual se deu como projeto-piloto do Programa Esporte e Lazer da Cidade, por iniciativa do Ministério do Esporte, limitou-se a uma análise das condições econômicas do município e à verificação de ausência de políticas públicas de lazer na região em questão. A referida avaliação englobou também fatores políticos relacionados ao êxito de algumas iniciativas de administrações municipais.

No que se refere ao Proponente 2, também não houve avaliação de viabilidade, pois a cidade recebeu o projeto por meio de emenda parlamentar. Em ambos os casos não existiu, tanto por parte dos proponentes quanto por parte do Ministério do esporte, qualquer estudo sistematizado ou estabelecimento de indicador sobre a real viabilidade para a execução das atividades. Segundo os entrevistados, o fator político é fundamental para a aprovação dos projetos, sendo a avaliação *ex-ante* dispensada.

A inexistência de avaliação *ex-ante* implica diretamente em uma possível falta de eficiência e de eficácia na execução do Programa. Isto porque, para que o projeto ocorra de maneira efetiva é fundamental que se conheça sua real viabilidade de implementação, além das demandas e necessidades locais.

Após a aprovação do projeto, o entrevistado 1 realizou um levantamento junto às lideranças comunitárias acerca das necessidades e dos interesses das comunidades, baseado na percepção dos agentes comunitários. No caso da entrevistada 2, essa avaliação de demanda aconteceu em virtude da disponibilidade dos espaços físicos de cada bairro ou núcleo, além do interesse das lideranças comunitárias. Em nenhum dos casos foi feita uma consulta aos beneficiários do projeto com a intenção de planejar as atividades em atendimento das necessidades latentes da população-alvo: o escopo do projeto foi determinado abrangendo-se grande número de atividades, dentre as quais foram determinadas, posteriormente à aprovação do pleito, aquelas que efetivamente seriam realizadas, muitas vezes segundo a especificidade dos instrutores.

¹⁴ A referência estabelecida pelo Ministério do Esporte para a relação citada é de um núcleo a cada 50.000 habitantes, e de um mínimo de 400 pessoas inscritas por núcleo, o qual pode ser subdividido em sub-núcleos.

O processo de avaliação de demanda pelas atividades do programa, deve ser melhorado, formalizando-se e instrumentalizando-se, buscando o acompanhamento das atividades realizadas e uma maior participação comunitária, o que é percebido pelos entrevistados como uma necessidade.

As ações programáticas executadas pelos dois proponentes são referentes ao PELC – Todas as Idades, cujo público-alvo são pessoas de ambos os sexos e todas as faixas etárias, inclusive portadores de necessidades especiais. Nos municípios estudados os projetos foram elaborados por profissionais de Educação Física que compõem o quadro de funcionários do projeto, não havendo participação comunitária no que diz respeito à demanda por atividades. No caso de E1 as submissões do projeto ao Ministério do Esporte foram feitas pela equipe de coordenação do Projeto; no caso de E2, através de um parlamentar.

Diante desta realidade, apontada pelos gestores locais do PELC, identifica-se a possibilidade e necessidade de maior participação popular em processos decisórios do *policy-making*, além da percepção da importância da avaliação *ex-ante*, utilizando-a para o planejamento de projetos de políticas públicas.

4.2. Monitoramento: Implementação

O Ministério do Esporte recomenda aos proponentes que sejam realizados módulos de formação dos agentes para além da Avaliação Final do Programa (3º Módulo de Formação), todavia, segundo os entrevistados, não existe por parte desse Ministério nenhum tipo de avaliação formal ou monitoramento. O entrevistado 1 relatou que a cada dois meses ocorre uma discussão crítica entre os agentes e colaboradores por iniciativa da coordenação local para avaliar e rever as ações programáticas. Durante a implementação do projeto coordenado pela entrevistada 2 também são realizados relatórios trimestrais por iniciativa da coordenação, nos quais são apresentados os quadros de atividades e fotos dos núcleos, eventos e oficinas.

Essas iniciativas, apesar de mencionadas como ações locais, na verdade são exigências da SNDEL como elemento de execução do Programa. Essa percepção dos gestores locais parece, dessa forma, desvinculada da compreensão da proposta do PELC, isto é, parece haver uma incompreensão dos processos avaliativos deste Programa por parte de seus gestores locais entrevistados, o que demanda que haja uma maior articulação entre a SNDEL e os gestores locais no processo de monitoramento.

Propostas locais de monitoramento, como os relatórios supracitados, podem permitir redirecionamentos das atividades executadas pelos proponentes. No entanto, essa prática deve ser realizada com o conhecimento e orientação do Ministério do Esporte, viabilizando assim a possibilidade de um redirecionamento do PELC como um todo.

No caso do Proponente 2, por interesses acadêmicos da Coordenadora (E1), que é professora universitária, são realizados também acompanhamentos de características dos participantes, como o Índice de Massa Corpórea (IMC), a estatura e a flexibilidade, visando à caracterização do perfil dos atendidos pelo Programa. São examinadas também as motivações para a participação nas atividades do Programa, sendo os participantes questionados sobre como souberam do projeto e quais atividades mais gostam.

Ambos os entrevistados concordam que a atividade de acompanhamento deveria existir como forma de agregar conhecimentos às atividades executadas. Dessa maneira, seria possível, a partir do monitoramento e de avaliações formativas, redirecionar as atividades do projeto/Programa. No caso de E1 houve por parte do Ministério do Esporte algumas intervenções pontuais, específicas, consideradas pelo entrevistado contribuições significativas. Foram feitos redirecionamentos na forma de contratação dos agentes, por iniciativa do Coordenador do Programa (E1), sendo necessário ainda, segundo o mesmo, rever a maneira pela qual se faz as contratações. Conforme E2, em seu caso não houve nenhuma intervenção do Ministério do Esporte, mas há previsão de alteração, por parte da gestão local do projeto, na forma de recrutamento de recursos humanos.

Os entrevistados apontaram algumas sugestões para a melhoria do processo de monitoramento das atividades: E1 acredita que é necessário aumentar a frequência e a regularidade do monitoramento por parte do Ministério do Esporte, sendo preciso promover uma discussão e sistematização do processo de monitoramento. Para E2, a utilização de questionários e relatórios de Coordenadores de Núcleo pode contribuir para a melhor execução do programa. Para a entrevistada, esse monitoramento deve contemplar um diagnóstico de caracterização dos bairros, o qual serviria como instrumento para melhor entender a realidade e melhorar as atividades programáticas.

4.3. Avaliação Ex-Post: Resultados

De acordo com os entrevistados, existe uma avaliação ao final da execução do Projeto, proposta pelo Ministério do Esporte. Segundo E1, no Terceiro Módulo de

Formação (Módulo de Avaliação), ocorre uma análise por parte do Ministério do Esporte, a qual consta de “monitoramento de quadros, atividades, tudo o que está no plano de trabalho”. São analisadas, dentre outras informações, o número de pessoas participantes nos eventos, de inscritos nas atividades, de profissionais em formação. Ocorre, ainda, por iniciativa do Proponente 1 (E1), uma discussão com os envolvidos no programa (coordenadores de núcleos e agentes comunitários), havendo uma avaliação tanto quantitativa quanto qualitativa.

No segundo convênio (E2), no mesmo Módulo, foram feitas visitas, fotos e entrevistas com pessoas nos bairros atendidos pelo Programa. Com os coordenadores de núcleos, são aplicados questionários sobre a percepção da execução do Programa, sob iniciativa do proponente. São realizadas também reuniões mensais, além de relatórios por parte dos coordenadores de núcleos, que equivalem a uma avaliação informal dos agentes comunitários.

No que se refere ao *feedback* por parte do Ministério do Esporte ao final do Programa, o Coordenador do Proponente 1 considera que quase não o haja. O retorno é apenas em relação à aprovação do relatório, mas com poucas indicações sobre as atividades desenvolvidas, o que pode se dever à escassez de recursos humanos componentes da estrutura da SNDEL para este fim. Quando ocorre *feedback*, afirma E1, costuma ser proveitoso para o Proponente e bem favorável, indicando bons resultados obtidos pelo Programa. A Coordenadora do Proponente 2 considera que o *feedback* por parte do Ministério do Esporte seja inexistente, mas poderia ser proveitoso se existisse.

As afirmativas dos entrevistados indicam que a avaliação final do PELC consta basicamente de uma prestação de contas aliada a uma coleta de dados numéricos na qual os participantes colaboram sem saber o objetivo e a aplicação dos questionamentos realizados. Existe, por parte dos Coordenadores responsáveis pelo PELC entrevistados, a aspiração a uma possibilidade de avaliação que retrate os verdadeiros resultados do Programa, não apenas as indicações numéricas, mas os efeitos reais do mesmo sobre seus beneficiados.

Esse elemento qualitativo da avaliação é identificado também quando se trata dos resultados do Programa. Segundo E1, o resultado identificado pela avaliação do Ministério do Esporte foi a “contribuição para a democratização do acesso e para a perspectiva de construção de políticas”. Conforme sua percepção, os principais resultados do Programa podem ser resumidos a quatro: a) capilaridade de acesso do esporte e do lazer; b) descentralização das ações do Ministério do Esporte, por meio da

interiorização das ações; c) diversidade e pluralidade de práticas esportivas e de lazer; e d) entendimento do esporte e do lazer como direito social, em um sentido contrário à cultura de competição habitual.

A entrevistada 2 não identifica resultados apontados pelo Ministério, já que seu *feedback* é nulo. Entretanto, afirma, os resultados do Programa são positivos, segundo a participação, percepção e satisfação dos atendidos. A Coordenadora assinala ainda como resultados do Programa a percepção da atividade física como uma necessidade, o bem-estar adquirido por meio das atividades, e a visibilidade da Faculdade responsável pela viabilização das atividades.

O Proponente 1 afirma que os resultados identificados costumam ser apresentados à sociedade como um todo e aos envolvidos no Programa (agentes, líderes comunitários e coordenadores), por meio de reuniões e de comunicados e relatórios, além de jornais locais. Embora E2 mantenha os Coordenadores de Núcleos e os Agentes informados, por meio de reuniões trimestrais, os resultados costumam ser pouco apresentados pelo Proponente 2 à sociedade como um todo e aos envolvidos no Programa (beneficiários). Essa apresentação é feita através de um “*book*”, com fotos de cada bairro durante os eventos realizados, sendo a divulgação do Programa realizada por meio de panfletos, TV e rádio.

A divulgação tanto da proposta do Programa quanto de seus resultados à sociedade e aos seus beneficiários permite maior visibilidade, o que poderia ocasionar um aumento da participação, possibilitando, dentre outros fatores, melhores resultados no que tange à democratização do acesso ao esporte recreativo e ao lazer, objetivo geral do PELC. O *feedback* dado aos participantes (Coordenadores de núcleos e agentes comunitários) pode levar a uma motivação para a busca de maior efetividade de sua atuação no Programa, reorientando ações pouco efetivas.

É ressaltado pelos entrevistados o anseio por um *feedback* que, embora pudesse contribuir para o enriquecimento e o desenvolvimento do Programa, acaba por ser incipiente e pouco frequente. Assim, por meio da terceira fase de “avaliação” (final), são coletados dados que permitem a formação de um banco de dados por parte do Ministério do Esporte que não se transfigura em realimentação, não sendo, portanto, utilizado para a melhora na atuação dos proponentes, o que seria possível não apenas pelo mero retorno de informações, mas pela utilização das mesmas como referencial e subsídio para o desenvolvimento social.

4.4. Para além da Avaliação: a Continuidade do Programa

O Programa Esporte e Lazer da Cidade propõe a continuidade de atividades, bem como a criação de políticas públicas de lazer e esporte, por meio da iniciativa local. Com base nisso, o convênio possui duração de 12 meses, após os quais a instituição proponente seguiria o projeto por iniciativa própria. No entanto, o entrevistado 1 não acredita que o período de vigência do projeto, de um ano, possibilite o alcance dos objetivos propostos pelo Ministério nesse programa, pois “não é possível mudar um histórico cultural nesse tempo”. A outra entrevistada acredita que, em parte, isso seria possível, mas é uma questão que envolve mudanças de comportamento, pois “quando começa a ‘pegar gostinho’, acaba” (*sic*).

Os entrevistados consideram que o aumento desse período possibilitaria o alcance de tais objetivos. O Coordenador Geral do Proponente 1 (E1) afirma que o pouco tempo é um dos elementos, o principal, mas não o único, que interferem no alcance dos objetivos do Programa; é um fator que determina outros, pois possibilitaria ações que solidificam a política local, devendo a proposta durar no mínimo 24 meses.

O período de um ano, sob a perspectiva dos entrevistados, favorece a descontinuidade do Programa. Para E1, esse tempo desestimula, porque o processo é complicado e “burocrático”¹⁵; ocorre a criação de uma expectativa que depois é retirada, pois não há garantia de continuidade. Para E2, a descontinuidade se deve à questão financeira, de modo que, com o aumento do período, os gestores locais poderiam se programar melhor para a proposição de um projeto, o que favoreceria a continuidade do mesmo. Para ambos, o aumento desse período favoreceria a continuidade do Programa, sendo que E2 considera que a regularidade das atividades contribui para a disciplina e, conseqüentemente, resultados e objetivos a serem alcançados.

Soma-se aos fatores indicados pelos entrevistados o fato de que a sensibilização da comunidade para a participação e a captação de recursos são processos demorados e custosos, o que deveria ser considerado pelo PELC no estabelecimento de seu período de vigência. Além disso, o curto período de convênio pode, ao contrário do esperado, reforçar a percepção, por parte dos gestores locais, do PELC apenas como instrumento de financiamento e não de incentivo à ação local.

¹⁵ A Burocracia aparece na fala em seu sentido pejorativo, referente às disfunções do Modelo Burocrático proposto por Max Weber, tratadas por Gouldner (1978); Hall (2004); Merton (1978); Prestes Motta e Bresser Pereira (1981); Prestes Motta e Vasconcelos (2006), dentre outros.

A continuidade de atividades e a gestão de políticas de lazer e esporte seriam possibilitadas em nível local, segundo o PELC, pelos módulos de formação que ocorrem durante a vigência do mesmo. Diante disso, foi perguntado aos entrevistados o grau em que se consideram capacitados para gerir uma política municipal de esportes, em todas as suas etapas, desde a elaboração até a avaliação de seus impactos.

Embora participe da gestão do PELC há 5 anos, o entrevistado 1 não se considera completamente capacitado para tanto. Isso porque, segundo o mesmo, há ainda a possibilidade de aprendizagem de novos conhecimentos que contribuam para sua atuação. A entrevistada 2 se considera inteiramente apta, mas não por ação do Programa. Com relação aos coordenadores de núcleos do PELC em seu convênio, a entrevistada considera que apenas uma dentre os mesmos seria capaz, o que indica que o Programa, para ela, não é suficiente para capacitar.

Segundo a mesma (E2), é necessário que haja experiências e conhecimentos individuais aliados, pois não existe um direcionamento para tornar o Programa autossustentável, de modo que deveria haver maior envolvimento da Prefeitura Municipal e da comunidade, que não se sente motivada a “andar com as próprias pernas”, já que “é acomodada porque o Governo é assistencialista”.

4.5. Outras Questões

No decorrer das entrevistas foram abordadas questões que, apesar de não constarem no roteiro pré-estabelecido, relacionam-se ao mesmo e são relevantes para a compreensão da proposta do Ministério do Esporte em seus aspectos práticos.

O Coordenador Geral do Proponente 1 defende a Metodologia Consorciada proposta pelo Programa, pois dessa forma os convênios não se restringem a um território apenas, sendo possível uma maior abrangência do acesso às atividades de lazer e esporte. O entrevistado (E1) acredita que o lazer seja um direito de todos, e não apenas de classes desfavorecidas e de indivíduos em situações de vulnerabilidade, cabendo a todos sua prática, o que vai ao encontro de um dos objetivos do PELC: “reconhecer e tratar o esporte e o lazer como direito social”. Segundo E1, a gestão desse “direito social”, garantido pela Constituição Brasileira de 1988, é de responsabilidade governamental, devendo as entidades não-governamentais contribuir, como parceiros locais, mas não assumir o papel do Estado.

Para o entrevistado, os convênios apoiados pelo Ministério do Esporte devem ser, ainda, uma complementaridade do que há em nível local. Entretanto, afirma: “a

gestão de uma política de esportes e lazer depende de uma intersectorialidade”, de forma que “a continuidade é possível, se o gestor entender a política numa perspectiva de Estado, não de Governo. São fundamentais a organização de um conselho, a existência de programas continuados, uma dotação orçamentária para essa área. A construção de quadras por si só não tem porquê; é preciso que haja primeiro uma demanda provocada pela existência de programas”.

De acordo com E1, para que haja uma consecução de iniciativas locais a formação deve ser continuada, na busca de maior qualificação, para além da formação proposta pelo PELC. Todavia, os Agentes Comunitários, responsáveis pela aplicação das atividades propostas, não possuem formação na área em que atuam, no Projeto do Proponente 1. Nas atividades do Proponente 2, os agentes são estudantes do curso de Educação Física da Faculdade gestora do Programa.

Para E1, o número de Agentes (líderes comunitários) pagos pelo Programa é uma das grandes dificuldades do mesmo, pois existe em cada um dos subnúcleos de atividades como responsáveis um agente físico-esportivo e um agente artístico-cultural, não havendo voluntários que colaborem nas mesmas, o que não permite uma maior diversidade de atividades em cada subnúcleo (E1).

Outra questão polêmica tratada pelos entrevistados é o processo de seleção dos Agentes Comunitários, os quais em grande parte são indicados por pessoas influentes relacionadas aos proponentes. Segundo o Coordenador 1, o ideal seria que a indicação de agentes não fosse tão vinculada a questões políticas, havendo a abertura de processo licitatório para a definição de uma entidade gestora dos recursos direcionados ao pagamento dos mesmos. A Coordenadora 2 pretende instituir um processo de seleção em que os agentes sejam escolhidos por meio de prova e da análise de seus currículos.

Os Coordenadores Gerais apresentaram dificuldades e empecilhos existentes no PELC. Contudo, apesar disso, pretendem continuar a submeter novos projetos a editais tanto do PELC quanto de outros Programas. Sobre esse assunto, o Coordenador do Proponente 1 justifica esse interesse por perceber a importância que tais projetos têm para os municípios, em especial os pequenos, pois possibilita a diversidade de atividades e o acesso irrestrito às mesmas. Além disso, segundo o mesmo, a descontinuidade é comprometedora para a efetividade da ação pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, nos casos apresentados, os proponentes consideram a avaliação um processo importante em um Projeto, e buscam alternativas para minimizar a falta de formalização e instrumentalização das avaliações propostas pelo Ministério do Esporte, em diferentes momentos do Programa, em especial ao final do mesmo.

Os entrevistados consideram a avaliação um processo importante, e buscam alternativas para minimizar a falta de formalização e instrumentalização das avaliações propostas pelo Ministério do Esporte. Importa destacar que a avaliação perde sua função se não for utilizada, já que busca, em especial em seu modo formativo, uma maior eficiência, buscando otimizar recursos e elevar o bem-estar do público-alvo. Nessa perspectiva, é fundamental que se questione: para que tem sido feita a avaliação no PELC? A partir da resposta a este questionamento, será possível repensar um processo de avaliação que permita tanto o diagnóstico quanto o redirecionamento adequado do PELC como um todo e de sua metodologia de avaliação.

A proposta do Programa Esporte e Lazer da Cidade se direciona a um público que exige a atenção das três instâncias governamentais: Federal, Estadual e Municipal. Todavia, a responsabilidade de ação acaba por recair sobre a esfera municipal, a qual se relaciona diretamente com o cidadão. Dessa forma, o Governo Federal deve oferecer subsídios aos Municípios para que os programas sociais atinjam seus objetivos de superação da marginalidade enquanto característica daquele que se encontra à margem dos processos sociais, posto que alterações de comportamento exigem programas continuados que possibilitem o desenvolvimento de novos valores a partir de uma maior reintegração à sociedade, permitindo o desprendimento de antigas atitudes.

A ideia do Programa Esporte e Lazer da Cidade é bastante interessante, mas, como indicado pela percepção dos atores sociais entrevistados, sua execução, na implementação, no monitoramento e na conclusão, apresenta falhas que devem ser corrigidas, na busca de uma maior efetividade da política em que se insere, a qual pode ser alcançada pelo maior acompanhamento por parte de seu órgão gestor supremo, o Ministério do Esporte.

Nesta acepção, a necessidade do PELC quanto a seus processos de avaliação não se limita à sua sistematização, tampouco à sua realização. Trata-se, especialmente, de sua utilização, sem a qual a mesma perde seu valor. Deve-se,

assim, avaliar objetivando melhoras na implementação do Programa, em uma perspectiva de avaliação formativa, buscando uma maior eficiência do mesmo, a otimização de recursos e a elevação do bem-estar de seu público-alvo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n.4, out/dez, 2000.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de. Desafios para a Política Social Brasileira. In: GIAMBIAGI, Fabio; REIS, José Guilherme; IRANI, André. (Orgs.) **Reformas no Brasil: Balanço e Agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Trad.: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 5 ed. Lisboa: Edições 70, 2009. 287 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CANO, Ignacio. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 120p. (Coleção FGV Prática).

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública – RAP**, Vol. 37, n.5. Set/Out. 2003. pp.969-992.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; SILVA, Rosimeri Carvalho da. Análise de Conteúdo e sua aplicação em Pesquisa na Administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes (Orgs.). **Pesquisa Qualitativa em Administração: Teoria e Prática**. Reimpr. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 21. Brasília: IPEA, jun 2000. pp. 211-259.

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GOULDNER, Alvin W. **Conflitos na Teoria de Weber**. In: CAMPOS, Edmundo. (Org.) **Sociologia da Burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

HALL, Richard H. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. Trad. Roberto Galman. Rev. Téc. Guilherme Maximiano. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. London: SAGE Publications, 2002.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**. [online]. 2001, v. 22, n. 75, pp. 84-108. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a07.pdf>>. Acesso em 03 dez 2008.

- MERTON, Robert K. **Estrutura Burocrática e Personalidade**. In: CAMPOS, Edmundo. (Org.) Sociologia da Burocracia. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Manual de Orientação do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://portal.esporte.gov.br/sndel/esporte_lazer/default.jsp> Acesso em 26 de abril de 2008.
- OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. Monitoramento e Avaliação do Empoderamento. Trad. Zuleika Arashiro e Ricardo D. Sameshima. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.
- PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**. 3 Reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- PINHEIRO, Vinícius C. Modelos de desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. **Rev. Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 12, jun/dez 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte4.pdf>> Acesso em 03 dez 2008.
- PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Introdução à Organização Burocrática**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. Cap. 1, 2, 7.
- PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 3.ed.rev. São Paulo: Thomson Learning, 2006.
- RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Brasília: ENAP, 1997.
- SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de Programas e Projetos. **Caderno Nº 48**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Campinas, SP: Unicamp, 2000.
- SOUZA, Antonio Ricardo de; ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). **Revista do Serviço Público**. Ano 54, N. 2. Abr-Jun 2003. pp. 61-98.
- VIEIRA, Larissa Haddad Souza; VIEIRA, José Jairo. **Políticas Públicas Municipais de Esporte e Lazer na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais**. Viçosa, MG: UFV, 2005. (Relatório de Pesquisa FAPEMIG)
- VIEIRA, Larissa Haddad Souza; VIEIRA, José Jairo. **Políticas Públicas Municipais de Esporte e Lazer: Estudo de Casos Exemplares na Zona da Mata Mineira**. Viçosa, MG: UFV, 2007. (Monografia)
- VIEIRA, Larissa Haddad Souza; FERNANDES, Cássia do Carmo Pires. **Aspectos da Estrutura e Funcionamento do Departamento Municipal de Esportes de Viçosa-MG**. Anais do III Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG). Salvador, BA. Nov 2008.

IV. RELAÇÕES ENTRE ARTIGOS

Possuindo como fio-condutor o Programa Esporte e Lazer da Cidade, seus processos e peculiaridades, os Artigos desta Dissertação concordaram entre si em alguns pontos e discordaram em outros, a partir da relação entre as percepções de gestores federais e de gestores locais do Programa, presentes nos Artigos III e IV, ambas confrontadas à realidade de investimentos apresentada pelo Artigo II. A seguir, são apresentadas as principais relações entre estes Artigos.

O elemento mais ressaltado diante da análise dos três Artigos desta Dissertação é a limitação orçamentária do Programa Esporte e Lazer da Cidade, que, já sendo implementado há sete anos, ainda não obteve *status* de grande relevância para a Política Pública Nacional de Esporte. A atenção em “segundo plano” em direção ao PELC, por parte de *decision makers*, toma maiores proporções nas falas dos gestores federais, mas também influencia as percepções dos gestores locais, e é reforçada pelos perfis de investimento demonstrados no Artigo II.

Apesar de ficar claro nas falas dos entrevistados o fato de o PELC não ser uma prioridade governamental, existe, por parte dos gestores federais e locais, a percepção da necessidade de estabelecimento e consolidação de uma Política Nacional de Esporte, que englobe o esporte em todas as suas possibilidades de manifestações, inclusive voltado ao lazer, fortalecendo o PELC como proposta de Estado.

O Artigo II aponta também uma evolução do Programa ao longo do tempo, o que é corroborado pelas entrevistas do Artigo III. Entretanto, gestores federais e locais apontam uma necessidade de maior desenvolvimento do PELC, dadas suas dificuldades e limitações, não apenas financeiras, mas também quanto a seus processos, o que se relaciona entre si. Assim, embora seja assinalada pelos gestores

locais uma necessidade de revisão do período de vigência de convênios do PELC, é primordial que se considere as limitações orçamentárias do Programa. Antes de se pensar uma ampliação desse período de vigência, deve ser avaliada a viabilidade e os possíveis impactos desta ação, em especial no que se refere à disponibilidade financeira do Programa.

No que se refere ao processo avaliativo, as entrevistas com gestores federais e locais do PELC indicam um processo de avaliação confuso, não estruturado, em desenvolvimento, aparentemente com boas intenções mas ainda sem resultados efetivos e concretos. A importância do processo de avaliação no ciclo de políticas públicas parece ser reconhecido pelos entrevistados, o que pode ser afirmado pela existência, mesmo que não muito bem-sucedida, de alternativas buscadas em ambos os níveis no sentido do uso da avaliação como instrumento de desenvolvimento do Programa. A importância de avaliações que considerem aspectos qualitativos e quantitativos é mencionada pelos entrevistados, apesar de os resultados apontados em ambos os artigos (III e IV) em geral não se apoiarem em resultados de avaliações, sendo em sua maioria compreensões subjetivas.

Foram abordados durante as entrevistas todos os objetivos do PELC, mesmo que não da forma proposta em seu manual de convênios. Isso demonstra uma compreensão de suas diretrizes e características por parte de seus gestores federais, ao contrário do que afirmam ocorrer em nível local, o que poderia ser corrigido por meio do processo de formação continuada do Programa. Os gestores locais entrevistados parecem também compreender as propostas do PELC; entretanto, não se pode generalizar as percepções destes entrevistados, o que contradiria a percepção dos gestores federais, pois pode ocorrer que, de fato, não haja tanta compreensão do PELC por parte dos gestores locais em geral.

O processo de formação foi destacado por todos os entrevistados (federais e locais) como peça-chave para o desenvolvimento do Programa, seja para aprendizagem de conceitos e procedimentos, seja para a compreensão da proposta do PELC como um estímulo ao esporte de participação e ao lazer como componentes de uma agenda de políticas públicas. A possibilidade de continuidade de ações locais voltadas ao desenvolvimento de políticas públicas de esporte e lazer em níveis locais se relaciona diretamente ao processo de formação continuada de agentes, embora apenas esta prática não garanta a capacitação para tanto. Para que haja maior continuidade de ações em nível local, após a implementação do PELC, deve-se desenvolver uma cultura voltada para esta continuidade, tomando-a como premissa

para a execução do convênio do Programa, tanto por parte dos gestores federais quanto dos locais, considerando o PELC não apenas como instrumento financiador, mas principalmente como orientador de iniciativas locais, o que, conforme as entrevistas e dados dos Artigos II, III e IV, parece não ocorrer com muita intensidade.

A compreensão das propostas do PELC, em geral, se relaciona não apenas ao processo de formação do Programa, mas também à forma de contratação do convênio. Como apontado pelos entrevistados (Artigos III e IV) e reafirmado pela análise de desempenho relativo dos convênios (Artigo II), convênios PELC firmados por meio de emendas parlamentares podem incorrer em menor compreensão da proposta. Contudo, esta é apenas uma indicação; a determinação da relação entre essas duas variáveis é objeto de estudo de possíveis pesquisas futuras.

V. CONCLUSÕES GERAIS

Esta dissertação explana sobre a evolução das políticas públicas de esporte e lazer, enfocando o Programa Esporte e Lazer da Cidade, proposto pelo Ministério do Esporte no ano de 2003. O esporte e o lazer, a partir do início do Século XX, foram utilizados como instrumentos de políticas públicas, porém, somente ao final deste mesmo Século, estas temáticas passaram a ser consideradas como direitos sociais e questões de política pública, apesar de ainda não existir uma Política Nacional unificada e consolidada para estas áreas.

Entretanto essa falta de sistematização da política nacional não impede a proposição de planos de governo e de programas para esta área. Ao contrário, na busca de uma organização política, os programas de governo tendem a colaborar para sua construção, sendo o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) um exemplo de proposta governamental que procura o desenvolvimento político do esporte e do lazer, ao tratar o lazer e o esporte de participação como objetos de política, superando as políticas tradicionais voltadas ao esporte, as quais costumavam valorizar excessivamente suas manifestações educativas e de alto rendimento, em detrimento de seu aspecto lúdico.

Nesse sentido, o PELC parece contribuir para o desenvolvimento da área esportiva como um todo e para o estabelecimento de uma política nacional, ao considerar o esporte de participação e o lazer como direitos sociais e instrumentos de cidadania, baseando-se no desenvolvimento e na difusão do conhecimento técnico-científico e em princípios diversos como a democratização do acesso e o estímulo a iniciativas locais de políticas públicas de esporte e lazer, além da consolidação de seus próprios conteúdos.

O PELC evoluiu, ao longo de sua existência, tanto em questões financeiras quanto em resultados de sua ação. Entretanto, é necessário ainda que seus métodos e instrumentos de implementação se adequem melhor à realidade em que o Programa se situa, buscando ultrapassar suas dificuldades e limitações, como a falta de infraestrutura e conhecimento local para sua implementação, e a falta de mobilização comunitária, em direção ao oferecimento de melhores e maiores resultados para sua população beneficiária, e procurando ampliar suas possibilidades de atuação.

Além disso, este estudo aponta para uma necessidade de revisão do papel do PELC, fortalecendo-o como estimulador de políticas públicas locais, além de sua função de financiamento de ações. Apesar de os recursos financeiros advindos de emendas parlamentares e de convênios PELC/PRONASCI serem fundamentais para a possibilidade de o PELC continuar a ser desenvolvido, é importante também que novas formas de implementação e controle sejam estabelecidas pelo Programa em relação a essas formas de execução, procurando adequá-las melhor aos objetivos do PELC, o que possibilitaria a esse Programa, conseqüentemente, atingir melhores resultados.

A melhoria de resultados do PELC, como um todo, seria favorecida também pelo desenvolvimento, instrumentalização, formalização e utilização de processos de avaliação e monitoramento que reflitam, durante todo o seu ciclo político, os objetivos e especificidades desse Programa, permitindo sua (re) orientação rumo a práticas mais efetivas, em uma perspectiva de avaliação formativa.

O estudo indica a necessidade existente de se buscar o estabelecimento de uma política nacional que se desenvolva como política de Estado, determinando as funções de cada esfera governamental na gestão do esporte e do lazer e consolidando o lazer e o esporte como questões de políticas públicas.

Dessa forma, é essencial que, tanto o Programa Esporte e Lazer da Cidade quanto as demais iniciativas dos governos Federal, Estaduais e Municipais, compreendam as políticas públicas de esporte e de lazer como políticas (*policy*) que compõem uma estrutura maior e ainda mais complexa (*polity*), determinada não somente por *policy-makers* relacionados a decisões de governos (*politics*), mas também de *stakeholders* voltados à institucionalização de um projeto político de Estado.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Tabela 1A. Número de Convênios PELC de 2003 a 2008 por Estados

UF	Nº Conv. 2003	Nº Conv. 2004	Nº Conv. 2005	Nº Conv. 2006	Nº Conv. 2007	Nº Conv. 2008	Total
AC	1	0	0	1	2	1	5
AL	0	0	0	0	2	1	3
AM	0	0	0	2	2	2	6
AP	0	0	0	0	0	0	0
BA	0	1	1	0	6	4	12
CE	0	0	0	0	2	3	5
DF	1	3	4	15	11	15	49
ES	0	0	0	1	1	3	5
GO	1	0	1	0	4	5	11
MA	0	1	0	0	1	2	4
MG	2	4	2	7	9	9	33
MS	0	0	0	0	2	2	4
MT	1	1	0	0	1	1	4
PA	1	3	3	5	6	2	20
PB	0	0	0	0	3	0	3
PE	3	3	0	2	2	5	15
PI	0	0	0	1	1	1	3
PR	2	2	0	2	2	9	17
RJ	4	3	6	4	10	16	43
RN	0	0	0	2	2	3	7
RO	1	0	0	5	1	1	8
RR	0	0	0	0	0	0	0
RS	2	4	2	11	20	18	57
SC	2	1	7	8	2	5	25
SE	0	0	0	0	1	0	1
SP	0	7	4	11	8	14	44
TO	0	0	0	0	0	0	0
Total	21	33	30	77	101	122	384

Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE B

Tabela 2A. Valor Total Aplicado pelo ME por Ano

ANO	VALOR (R\$)
2003	6.802.727,32
2004	9.329.707,35
2005	7.594.580,96
2006	2.907.377,25
2007	6.808.169,79
2008	28.351.761,95
TOTAL	61.794.324,61

APÊNDICE C

Tabela 3A. Valor Total Aplicado pelo Ministério do Esporte no PELC de 2003 a 2008 por Estado

UF	VALOR ME R\$ 2003	VALOR ME R\$ 2004	VALOR ME R\$ 2005	VALOR ME R\$ 2006	VALOR ME R\$ 2007	VALOR ME R\$ 2008	Total por Estado
AC	440.977,99	0,00	0,00	285.245,63	365.055,01	125.000,00	1.216.278,63
AL	0,00	0,00	0,00	0,00	183.885,40	275.025,52	458.910,92
AM	0,00	0,00	0,00	363.528,43	112.674,84	1.013.932,92	1.490.136,19
AP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BA	0,00	205.618,76	156.465,69	0,00	69.340,43	654.023,81	1.085.448,70
CE	0,00	0,00	0,00	0,00	427.058,45	530.284,01	957.342,46
DF	221.236,76	889.696,32	1.045.569,94	211.442,54	167.282,02	2.681.152,54	5.216.380,12
ES	0,00	0,00	0,00	136.916,76	64.291,72	616.046,02	817.254,50
GO	117.705,41	0,00	149.531,76	0,00	132.740,95	1.134.297,97	1.534.276,09
MA	0,00	484.047,37	0,00	0,00	331.868,27	462.533,52	1.278.449,16
MG	921.060,83	667.084,61	896.828,80	260.210,39	237.254,20	2.288.264,16	5.270.702,99
MS	0,00	0,00	0,00	0,00	132.083,54	575.698,00	707.781,54
MT	778.465,42	244.849,12	0,00	0,00	1.548.718,22	799.998,50	3.372.031,25
PA	417.292,28	1.442.831,37	577.407,85	208.166,19	496.794,10	491.690,08	3.634.181,86
PB	0,00	0,00	0,00	0,00	100.646,33	0,00	100.646,33
PE	622.575,23	1.616.983,19	0,00	390.714,13	67.451,39	1.839.747,00	4.537.470,94
PI	0,00	0,00	0,00	228.196,50	884.981,84	420.000,00	1.533.178,34
PR	328.035,28	148.570,35	0,00	39.934,39	56.287,61	1.446.419,81	2.019.247,43
RJ	863.755,13	1.382.648,57	2.511.639,23	231.054,35	380.878,72	5.964.072,19	11.334.048,19
RN	0,00	0,00	0,00	222.303,17	182.527,50	495.936,10	900.766,77
RO	761.119,68	0,00	0,00	62.188,11	66.373,64	42.000,00	931.681,43
RR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RS	904.207,54	1.114.442,38	590.767,19	101.455,37	166.456,86	3.219.427,43	6.096.756,77
SC	426.295,77	213.448,23	620.687,05	55.879,62	51.190,89	609.740,50	1.977.242,05
SE	0,00	0,00	0,00	0,00	464.615,47	0,00	464.615,47
SP	0,00	919.487,07	1.045.683,44	110.141,68	117.712,42	2.666.471,87	4.859.496,48
TO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	6.802.727,32	9.329.707,35	7.594.580,96	2.907.377,25	6.808.169,79	28.351.761,95	61.794.324,61

Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE D

Tabela 4A. Investimento Médio do Ministério do Esporte no PELC por Convênio de 2003 a 2008

UF	ME R\$ 2003	ME R\$ 2004	ME R\$ 2005	ME R\$ 2006	ME R\$ 2007	ME R\$ 2008
AC	440.977,99	0,00	0,00	285.245,63	365.055,01	125.000,00
AL	0,00	0,00	0,00	0,00	183.885,40	275.025,52
AM	0,00	0,00	0,00	363.528,43	112.674,84	506.966,46
AP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BA	0,00	205.618,76	156.465,69	0,00	69.340,43	163.505,95
CE	0,00	0,00	0,00	0,00	427.058,45	176.761,34
DF	221.236,76	296.565,44	261.392,49	211.442,54	167.282,02	178.743,50
ES	0,00	0,00	0,00	136.916,76	64.291,72	205.348,67
GO	117.705,42	0,00	149.531,76	0,00	132.740,95	226.859,59
MA	0,00	484.047,37	0,00	0,00	331.868,27	231.266,76
MG	460.530,42	166.771,15	448.414,40	260.210,39	237.254,20	254.251,57
MS	0,00	0,00	0,00	0,00	132.083,54	287.849,00
MT	778.465,42	244.849,12	0,00	0,00	1.548.718,22	799.998,50
PA	417.292,28	480.943,79	192.469,28	208.166,19	496.794,10	245.845,04
PB	0,00	0,00	0,00	0,00	100.646,33	0,00
PE	207.525,08	538.994,40	0,00	390.714,13	67.451,39	367.949,40
PI	0,00	0,00	0,00	228.196,50	884.981,84	420.000,00
PR	164.017,64	74.285,17	0,00	39.934,39	56.287,61	160.713,31
RJ	215.938,78	460.882,86	418.606,54	231.054,35	380.878,72	372.754,51
RN	0,00	0,00	0,00	222.303,17	182.527,50	165.312,03
RO	761.119,69	0,00	0,00	62.188,11	66.373,64	42.000,00
RR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RS	452.103,77	278.610,59	295.383,59	101.455,37	166.456,86	178.857,08
SC	213.147,88	213.448,23	88.669,58	55.879,61	51.190,89	121.948,10
SE	0,00	0,00	0,00	0,00	464.615,47	0,00
SP	0,00	131.355,30	261.420,86	110.141,68	117.712,42	190.462,28
TO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE E

Tabela 5A. Ranking de Investimentos Somados e Médios do Ministério do Esporte no PELC de 2003 a 2008

UF	SOMA 2003	MÉDIA 2003	SOMA 2004	MÉDIA 2004	SOMA 2005	MÉDIA 2005	SOMA 2006	MÉDIA 2006	SOMA 2007	MÉDIA 2007	SOMA 2008	MÉDIA 2008
AC	7°	5°	-	-	-	-	12°	3°	10°	7°	21°	20°
AL	-	-	-	-	-	-	-	-	14°	10°	20°	7°
AM	-	-	-	-	-	-	8°	2°	19°	17°	9°	2°
BA	-	-	11°	9°	8°	7°	-	-	13°	19°	11°	18°
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	9°	5°	15°	16°
DF	11°	7°	6°	5°	3°	5°	1°	8°	5°	12°	3°	15°
ES	-	-	-	-	-	-	14°	10°	24°	22°	12°	12°
GO	12°	12°	-	-	9°	8°	-	-	11°	14°	8°	11°
MA	-	-	8°	2°	-	-	-	-	16°	8°	18°	10°
MG	1°	3°	7°	10°	4°	1°	2°	4°	4°	9°	5°	8°
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	18°	15°	14°	6°
MT	4°	1°	9°	7°	-	-	-	-	6°	1°	10°	1°
PA	9°	6°	2°	3°	7°	6°	5°	9°	3°	3°	17°	9°
PB	-	-	-	-	-	-	-	-	17°	18°	-	-
PE	6°	10°	1°	1°	-	-	7°	1°	20°	20°	6°	5°
PI	-	-	-	-	-	-	13°	6°	8°	2°	19°	3°
PR	10°	11°	12°	12°	-	-	15°	15°	21°	23°	7°	19°
RJ	3°	8°	3°	4°	1°	2°	6°	5°	1°	6°	1°	4°
RN	-	-	-	-	-	-	10°	7°	15°	11°	16°	17°
RO	5°	2°	-	-	-	-	11°	3°	23°	21°	22°	22°
RS	2°	4°	4°	6°	6°	3°	4°	12°	2°	13°	2°	14°
SC	8°	9°	10°	8°	5°	9°	9°	14°	22°	24°	13°	21°
SE	-	-	-	-	-	-	-	-	12°	4°	-	-
SP	-	-	5°	11°	2°	4°	3°	11°	7°	16°	4°	13°

Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE F

Tabela 6A. Valor Total Aplicado em Contrapartida no PELC de 2003 a 2008 por Estado

UF	Contrap. R\$ 2003	Contrap. R\$ 2004	Contrap. R\$ 2005	Contrap. R\$ 2006	Contrap. R\$ 2007	Contrap. R\$ 2008	Total
AC	160.210,33	0,00	0,00	30.133,35	78.591,92	7.077,42	276.013,02
AL	0,00	0,00	0,00	0,00	53.187,41	25.780,00	78.967,41
AM	0,00	0,00	0,00	442.797,05	63.718,69	586.085,20	1.092.600,95
AP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BA	0,00	37.888,68	23.756,26	0,00	144.792,76	91.195,35	297.633,05
CE	0,00	0,00	0,00	0,00	92.240,16	42.000,00	134.240,16
DF	60.303,13	122.100,17	87.418,20	417.544,83	240.759,13	280.820,47	1.208.945,93
ES	0,00	0,00	0,00	137.921,96	14.580,08	464.903,54	617.405,58
GO	10.543,60	0,00	5.981,27	0,00	81.046,64	51.428,46	148.999,97
MA	0,00	251.706,71	0,00	0,00	30.089,38	17.620,00	299.416,09
MG	187.645,98	291.681,54	718.837,76	1.020.464,53	570.204,53	237.934,65	3.026.769,01
MS	0,00	0,00	0,00	0,00	54.783,52	99.958,00	154.741,52
MT	320.651,67	153.597,24	0,00	0,00	649.916,28	1.800,00	1.125.965,20
PA	51.907,21	933.244,95	249.452,74	947.641,55	1.908.033,13	70.720,00	4.160.999,58
PB	0,00	0,00	0,00	0,00	116.485,73	0,00	116.485,73
PE	111.614,69	666.807,07	0,00	250.719,49	45.097,57	316.314,00	1.390.552,81
PI	0,00	0,00	0,00	53.160,66	181.682,35	58.529,12	293.372,12
PR	128.454,89	17.408,71	0,00	27.246,66	22.769,45	248.160,74	444.040,45
RJ	419.923,66	496.501,33	322.228,89	180.663,17	434.035,14	399.356,41	2.252.708,60
RN	0,00	0,00	0,00	114.788,54	69.028,58	60.523,00	244.340,13
RO	330.866,06	0,00	0,00	90.365,81	11.947,25	660,00	433.839,13
RR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RS	181.948,02	680.173,62	190.125,41	991.617,75	973.580,52	398.828,40	3.416.273,73
SC	51.954,79	40.812,79	223.309,65	297.932,80	58.415,44	103.750,70	776.176,17
SE	0,00	0,00	0,00	0,00	33.186,82	0,00	33.186,82
SP	0,00	432.089,74	325.781,47	292.119,38	488.134,08	400.258,32	1.938.383,00
TO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	2.016.024,04	4.124.012,55	2.146.891,65	5.295.117,56	6.416.306,58	3.963.703,78	23.962.056,16

Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE G

Tabela 7A. Investimento Médio de Contrapartida no PELC por Convênio de 2003 a 2008

UF	Contrap. R\$ 2003	Contrap. R\$ 2004	Contrap. R\$ 2005	Contrap. R\$ 2006	Contrap. R\$ 2007	Contrap. R\$ 2008
AC	160.210,33	0,00	0,00	30.133,35	39.295,96	7.077,42
AL	0,00	0,00	0,00	0,00	26.593,70	25.780,00
AM	0,00	0,00	0,00	221.398,53	31.859,35	293.042,60
AP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BA	0,00	37.888,68	23.756,26	0,00	24.132,13	22.798,84
CE	0,00	0,00	0,00	0,00	46.120,08	14.000,00
DF	60.303,13	40.700,06	21.854,55	27.836,32	21.887,19	18.721,36
ES	0,00	0,00	0,00	137.921,96	14.580,08	154.967,85
GO	10.543,60	0,00	5.981,27	0,00	20.261,66	10.285,69
MA	0,00	251.706,71	0,00	0,00	30.089,38	8.810,00
MG	93.822,99	72.920,39	359.418,88	145.780,65	63.356,06	26.437,18
MS	0,00	0,00	0,00	0,00	27.391,76	49.979,00
MT	320.651,67	153.597,24	0,00	0,00	649.916,28	1.800,00
PA	51.907,21	311.081,65	83.150,91	189.528,31	318.005,52	35.360,00
PB	0,00	0,00	0,00	0,00	38.828,58	0,00
PE	37.204,90	222.269,02	0,00	125.359,75	22.548,78	63.262,80
PI	0,00	0,00	0,00	53.160,66	181.682,35	58.529,12
PR	64.227,44	8.704,35	0,00	13.623,33	11.384,73	27.573,42
RJ	104.980,92	165.500,44	53.704,81	45.165,79	43.403,51	24.959,78
RN	0,00	0,00	0,00	57.394,27	34.514,29	20.174,33
RO	330.866,06	0,00	0,00	18.073,16	11.947,25	660,00
RR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RS	90.974,01	170.043,41	95.062,71	90.147,07	48.679,03	22.157,13
SC	25.977,40	40.812,79	31.901,38	37.241,60	29.207,72	20.750,14
SE	0,00	0,00	0,00	0,00	33.186,82	0,00
SP	0,00	61.727,11	81.445,37	26.556,31	61.016,76	28.589,88
TO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE H

Tabela 8A. *Ranking* de Investimentos Somados e Médios de Contrapartida no PELC de 2003 a 2008

UF	SOMA 2003	MÉDIA 2003	SOMA 2004	MÉDIA 2004	SOMA 2005	MÉDIA 2005	SOMA 2006	MÉDIA 2006	SOMA 2007	MÉDIA 2007	SOMA 2008	MÉDIA 2008
AC	6°	3°	-	-	-	-	14°	11°	13°	9°	20°	20°
AL	-	-	-	-	-	-	-	-	18°	17°	18°	10°
AM	-	-	-	-	-	-	4°	1°	15°	13°	1°	1°
BA	-	-	11°	11°	8°	7°	-	-	9°	18°	12°	12°
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	11°	7°	17°	17°
DF	9°	8°	9°	10°	7°	8°	5°	12°	7°	20°	7°	16°
ES	-	-	-	-	-	-	10°	4°	23°	22°	2°	2°
GO	12°	12°	-	-	9°	9°	-	-	12°	21°	16°	18°
MA	-	-	7°	2°	-	-	-	-	21°	14°	19°	19°
MG	4°	5°	6°	7°	1°	1°	1°	3°	4°	4°	9°	9°
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	17°	16°	11°	5°
MT	3°	2°	8°	6°	-	-	-	-	3°	1°	21°	21°
PA	11°	9°	1°	1°	4°	3°	3°	2°	1°	2°	13°	6°
PB	-	-	-	-	-	-	-	-	10°	10°	-	-
PE	8°	10°	3°	3°	-	-	8°	5°	19°	19°	6°	3°
PI	-	-	-	-	-	-	13°	8°	8°	3°	15°	4°
PR	7°	7°	12°	12°	-	-	15°	15°	22°	24°	8°	8°
RJ	1°	4°	4°	5°	3°	5°	9°	9°	6°	8°	4°	11°
RN	-	-	-	-	-	-	11°	7°	14°	11°	14°	15°
RO	2°	1°	-	-	-	-	12°	14°	24°	23°	22°	22°
RS	5°	6°	2°	4°	6°	2°	2°	6°	2°	6°	5°	13°
SC	10°	11°	10°	9°	5°	6°	6°	10°	16°	15°	10°	14°
SE	-	-	-	-	-	-	-	-	20°	12°	-	-
SP	-	-	5°	8°	2°	4°	7°	13°	5°	5°	3°	7°

Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE I

ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTORES FEDERAIS

PERCEPÇÃO DOS GESTORES FEDERAIS DA SNDEL SOBRE O PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE

Roteiro de Entrevista

Data:

Horário:

Local:

PARTE I

I - DADOS PESSOAIS

Nome:

Instituição/Departamento:

Função/Cargo:

Tempo de atuação na **área** lúdico-esportiva: _____

Tempo de atuação na **gestão** lúdico-esportiva: _____

Tempo de atuação no **cargo**: _____

II - FORMAÇÃO ACADÊMICA

Ensino Superior

Graduação: _____

Pós-graduação: _____

PARTE II

III – PERCEPÇÃO DO PROGRAMA

(Questão norteadora: Qual a percepção quanto ao PELC por parte de seus gestores públicos federais?)

A) PELC EM SEU CONTEXTO

1. Numa perspectiva histórica, considerando as ações governamentais, como você avalia a evolução da Política Nacional de Esporte?
2. Quais as perspectivas futuras, a curto, médio e longo prazo, para essa Política?
3. Qual o papel do PELC no contexto da Política Nacional de Esporte?
→ Como se destaca dentre outros programas?
4. Qual a importância do PELC em um contexto mais amplo, relacionado à conjuntura política e social do país?

B) IMPLEMENTAÇÃO

5. Quais os principais mecanismos de execução adotados pela SNDEL para a implementação do programa?
 Edital Submissão de Proposta Fluxo contínuo Indicação Política por Emenda Outro. Especifique: _____
6. Quais as principais fontes de recursos para o PELC?
7. O que identifica como limitações do PELC?
8. Quais as principais dificuldades de implementação do PELC?
9. O que você propõe, em termos de ações da SNDEL, para sanar tais dificuldades de implementação?

C) AVALIAÇÃO

10. Quais os instrumentos de acompanhamento e controle utilizados pela SNDEL durante a execução dos projetos no PELC?

	Periodicidade	Conteúdo	Objetivo
Relatórios			
Prestação de contas			
Visitas			
Questionários			

11. Quais os indicadores/variáveis utilizados para a avaliação prevista pelo PELC?
12. Os dados adquiridos através dessa avaliação são utilizados de alguma forma? Como?
13. Quais os objetivos da avaliação no PELC?
14. O sistema de avaliação proposto no PELC possibilita o retorno esperado (alcance desses objetivos de avaliação)?
 NÃO

A) Por quê?

B) O que se pretende fazer (no âmbito da SNDEL) para que isso ocorra?

SIM

D) RESULTADOS

15. Quais os principais resultados identificados por meio dessa avaliação, após o término de cada projeto?

16. Relacione os fatores que podem explicar resultados favoráveis obtidos por projetos executados no âmbito do PELC.

17. Relacione os fatores que podem explicar resultados desfavoráveis obtidos por projetos executados no âmbito do PELC.

E) PROJETOS

18. Dos projetos financiados, quais particularidades você destacaria?

19. Você acredita que os projetos financiados têm resultado em contribuições e/ou se apresentado compatíveis com os objetivos do PELC? Cite exemplos.

F) POLÍTICAS PÚBLICAS EM NÍVEIS DE GESTÃO

20. Fale do que você considera como avanço no campo das políticas públicas de esporte e lazer (em níveis federal e local/municipal).

21. No que tange às relações federativas, como você analisa o papel e a atuação da União, Estados e Municípios na gestão lúdico-esportiva?

G) OUTRAS QUESTÕES

22. Comentários do entrevistado.

APÊNDICE J

ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTORES LOCAIS

AVALIAÇÃO NO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE

Roteiro de Entrevista

Data:

Horário:

Local:

PARTE I

I – IDENTIFICAÇÃO

- 1- Nome da Instituição proponente:
- 2- Nome do entrevistado:
- 3- Cargo:
- 4- Função no programa:
- 5- Vínculo com o proponente:
- 6- Formação do entrevistado:
- 7- Você já participou do programa em outra ocasião?
SIM: Quando?
Como?

PARTE II

II – Processo de elaboração do projeto

1. Houve avaliação da demanda pelas atividades do programa?
SIM: Como ocorreu essa avaliação?

*** Essa avaliação ilustra a real demanda?**

Absolutamente Não |-----| Totalmente Sim

2. Houve avaliação de viabilidade do projeto antes de sua elaboração?

SIM: Como ocorreu essa avaliação?

Quais os indicadores considerados?

*** Esses indicadores representam a real viabilidade?**

Absolutamente Não |-----| Totalmente Sim

3. O projeto foi aprovado por: () DEMANDA () EMENDA

4. Quais ações programáticas são executadas? () PELC – Todas as Idades
() PELC – Vida Saudável
() Eventos

5. Foi elaborado um projeto para cada uma das ações programáticas?

6. Você participou da elaboração do (s) projeto (s)?

7. Você foi o responsável pela submissão do (s) projeto (s) ao pleito?
Como se deu esse contato com o Ministério do Esporte?

III – Processo de Implementação

1. Existe monitoramento das atividades do programa por parte do Ministério?

SIM: Como ocorre?

*** Métodos de monitoramento utilizados pelo ME**

Concordo Plenamente |-----| Discordo Plenamente

*** Retorno por parte do Ministério**

Inexiste |-----| Existe Sempre

Nada Proveitoso |-----| Totalmente Proveitoso

Nada Favorável |-----| Totalmente Favorável

*** Através do monitoramento é possível redirecionar as atividades do programa?**

Absolutamente Não |-----| Totalmente Sim

Foi feito algum redirecionamento?

2. O que pode ser feito para que este monitoramento colabore mais com a execução do programa?

IV – Resultados:

1. Há algum tipo de avaliação ao final do projeto?

NÃO: Pretende-se fazer?

SIM: Como?

SIM:

2. Essa avaliação é iniciativa do ME ou do proponente?

*** Feedback dos resultados da avaliação final**

Inexiste	-----	Existe Sempre
Nada Proveitoso	-----	Totalmente Proveitoso
Nada Favorável	-----	Totalmente Favorável

3. Quais são os resultados do programa, segundo a (s) avaliação (ões)?

4. O que você identifica como resultados obtidos pelo programa?

5. Os resultados identificados são apresentados à sociedade como um todo?

Nunca	-----	Sempre
E aos envolvidos no programa?		
Nunca	-----	Sempre

SIM: Como isso é feito?

V – Continuidade

1. Você se considera capacitado para gerir uma política municipal de esportes, em todas as suas etapas, desde a elaboração até a avaliação de seus impactos?

Absolutamente Não	-----	Totalmente Sim
-------------------	-------	----------------

2. Você acha que o período de vigência do projeto (1 ano) possibilita o alcance dos objetivos propostos pelo Ministério? - Exemplificar objetivos

Absolutamente Não	-----	Totalmente Sim
-------------------	-------	----------------

Por quê?

* Você considera que o aumento desse período possibilitaria o alcance dos objetivos?

Absolutamente Não	-----	Totalmente Sim
-------------------	-------	----------------

3. Você acha que esse período de 1 ano favorece a continuidade ou a descontinuidade do programa?

DESCONTINUIDADE:

* Você considera que o aumento desse período favoreceria a continuidade do programa?

Absolutamente Não	-----	Totalmente Sim
-------------------	-------	----------------

4. Você pretende submeter novos projetos?

Por quê?