



Esporte e Lazer
da Cidade - PELC

**Análise da experiência em Monitoramento e
Avaliação de Políticas Públicas do Programa
Esporte e Lazer da Cidade - PELC**

Ana Elenara da Silva Pintos



**Análise da experiência em Monitoramento e Avaliação de Políticas
Públicas do Programa Esporte e Lazer da Cidade - PELC**

Ana Elenara da Silva Pintos

Coleção GRECCO

2018

Apresentação da Coleção

A coleção GRECCO é um projeto editorial do Grupo de Estudos sobre Esporte, Cultura e História, vinculado ao Centro de Memória do Esporte da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Visa a publicação de livros eletrônicos privilegiando obras clássicas e contemporâneas no campo da Educação Física em interface com as Ciências Sociais e Humanas. História, Memória, Gênero, Sexualidade e Mídia são temas de maior interesse.

Coordenadora da Coleção:

Silvana Vilodre Goellner

Conselho Editorial:

André Luiz dos Santos Silva (FEEVALE)

Angelita Alice Jaeger (UFSM)

Ivone Job (UFRGS)

Lívia Tenório Brasileiro (UPE)

Ludmila Mourão (UJF)

Meily Assbú Linhales (UFMG)

Victor Andrade de Melo (UFRJ)

Copyright © 2018 Centro de Memória do Esporte

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Reitor: Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Jane Fraga Tutikian

Pró-reitora de Extensão: Sandra de Deus

Vice-pró-reitora de Extensão: Claudia Porcellis Aristimunha

Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança - ESEFID

Diretor: Ricardo Demétrio de Souza Petersen

Vice-diretora: Luciana Laureano Paiva

Centro de Memória do Esporte - CEME

Coordenadora: Silvana Vilodre Goellner

Projeto Gráfico (Capa): Mayara Cristina Mendes Maia

Projeto Gráfico e diagramação (Miolo): Jamile Mezzomo Klanovics

Qualquer parte ou o todo desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada corretamente a fonte.

P569a Pintos, Ana Elenara da Silva

Análise da experiência em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Programa Esporte e Lazer da Cidade: PELC / Ana Elenara da Silva Pintos - Porto Alegre: Centro de Memória do Esporte, 2018.

247 p., il. (Coleção Grecco)

ISBN: 978-85-9489-143-3

1. Esporte. 2. Lazer. 3. Políticas públicas. 4. Programa de Esporte e Lazer da Cidade I. Título. II. Pintos, Ana Elenara da Silva.

CDU: 796

Ficha catalográfica elaborada por Naila Touguinha Lomando, CRB-10/711

SUMÁRIO

Apresentação	5
Prefácio	6
Introdução	9
O Papel do Estado e das Políticas Públicas	24
A concepção do ciclo das políticas.....	31
Estado e políticas sociais.....	37
Direito ao esporte e ao lazer.....	47
Programa Esporte e Lazer da Cidade - PELC	64
Da formulação à implementação do projeto social.....	64
Do desmonte da SNDEL a reestruturação da Gestão do PELC: passos iniciais para a adequação e qualificação da metodologia de M&A do programa.....	79
Processos Pedagógicos do Programa Esporte e Lazer da Cidade.....	88
Abrangência do programa esporte e lazer da cidade.....	106
A avaliação no âmbito do PELC.....	124
Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Sociais de Esporte e do Programa Esporte e Lazer da Cidade	137
Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Sociais.....	137
Aspectos para análise e avaliação de políticas sociais.....	154
Métodos, modelos e técnicas.....	162
Indicadores Sociais e Sistemas de Monitoramento e Avaliação.....	168
Sistema de Monitoramento e Avaliação do PELC.....	181
O olhar dos Gestores e Consultores sobre o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PELC: Trajetórias, Perspectivas e Desafios.....	197
Histórico.....	199
Perspectivas e Desafios.....	212
Considerações Transitórias	218
Referências	230

APRESENTAÇÃO

O tema das políticas públicas de esporte e lazer tem pautado a ação político-pedagógica de várias pessoas que atuam nas universidades ou transitam por elas de diferentes modos e apropriações. Este livro resulta desse processo visto que registra o trabalho acadêmico de uma mulher cuja trajetória de vida incorporou a defesa do esporte e do lazer como um direito cujo acontecer prescinde de ações do poder público.

Para o Centro de memória do Esporte é uma honra publicá-lo no formato de e-book, seja pela densidade das análises que contempla, seja pelo reconhecimento da competência de sua autora, Ana Elenara Pintos.

Visando ampliar as formas de divulgação deste denso e profícuo trabalho incorporamos sua publicação às ações do Projeto Memórias do Programa Esporte e lazer da Cidade/Vida Saudável que tem como objetivo criar registros de memória gerando informações de natureza acadêmicas, de divulgação, históricas, bem como torná-las acessíveis por meio do movimento de acesso livre à informação. Não tenho dúvidas de que a leitura desta obra tornará visível não apenas ver o que foi feito, mas, sobretudo, a fornecerá elementos para sonhar com algo ainda melhor. Desfrute!

Silvana Vilodre Goellner
Coordenadora do Centro de Memória do Esporte

PREFÁCIO

O amadurecimento de qualquer democracia faz com que o Estado seja cada vez mais questionado no desempenho de suas funções, o que se aplica também ao setor esportivo. Isso equivale dizer que quanto mais transparente e maior a abertura para o controle democrático, mais efetivas serão as ações do Estado para mudar a realidade do setor no país.

Nesse sentido, ganham importância os estudos das políticas públicas que devem abarcar desde os motivos que justificam determinada intervenção, seu planejamento, os atores envolvidos, a normatização necessária, o financiamento, até a avaliação de seus efeitos e possíveis impactos. O fato é que se as políticas públicas voltadas ao esporte devem se desdobrar em ações visando a sua apropriação como um direito de todo cidadão, a avaliação e o monitoramento destas mesmas políticas é algo que se faz essencial para a sua formulação, implementação, execução e acompanhamento.

A iniciativa do Centro de Memória do Esporte da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança da Universidade Federal do Rio Grande do Sul em publicar a obra "Análise da experiência em monitoramento e avaliação de políticas públicas do Programa Esporte e Lazer da Cidade - PELC" sob o formato de livro eletrônico é, portanto, muito bem-vinda. Produto de pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Universidade de Brasília sob orientação do Professor Pedro Fernando Avalone Athayde, esta obra se articula a um movimento de qualificação da produção científica sobre as políticas públicas de esporte e lazer no Brasil.

Ana Elenara Pintos, a autora, ao longo de sua trajetória profissional atuando junto ao Programa Esporte e Lazer da Cidade - PELC, desde Bagé-RS, atuando na Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, ou em Brasília-DF, no Ministério do Esporte, já havia se revelado como uma gestora mais do que competente, mas como uma mulher comprometida com a democracia, com a participação e com a justiça social. Agora, como pesquisadora, na esteira deste mesmo compromisso, ela se debruça sobre o PELC, problematizando as perspectivas e os desafios para o monitoramento e a avaliação no contexto do programa.

Com efeito, este livro resulta de uma pesquisa que busca o aprimoramento do Programa, de sua gestão e promoção do controle social, refletindo sobre os limites e possibilidades desta temática no âmbito da gestão democrática. Conforme a autora, ao longo de mais de uma década desde a criação do PELC em 2004, diversos desafios, limites e contradições envolveram sua gestão e, conseqüentemente, demandaram metodologias de monitoramento e avaliação, até a criação e implantação do Sistema MIMBOÉ, uma tecnologia social que passou a contribuir para o monitoramento e avaliação periódica do Programa por meio de coleta, alimentação, armazenamento e processamento de informações online.

Há de se destacar o caráter inovador e o modelo conceitual do PELC, valorizando a intergeracionalidade e o respeito a diversidade cultural brasileira. Sob o ponto de vista histórico, como política pública, trata-se de uma iniciativa pioneira que busca oferecer respostas à necessidade social por políticas de esporte e lazer e seu principal mérito é tratar pedagogicamente o esporte como manifestação de lazer em suas inter-relações com a educação e a cidadania.

Assim, o lançamento de um livro que pauta acadêmica e cientificamente um Programa desta natureza e que traz ainda a proposta de uma metodologia de monitoramento e avaliação para as políticas públicas de esporte e lazer, com o adicional de apresentar uma tecnologia social para tal, sim, a iniciativa tem

realmente que ser saudado. Parabéns à autora e a todos àqueles que de uma forma ou de outra participaram e ainda participam desta construção.

Boa Leitura! Vida longa ao PELC!

Fernando Mascarenhas
Brasília, outubro de 2018.

INTRODUÇÃO

A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la.

Eduardo Galeano

As ações de monitoramento e avaliação de políticas e programas cresceram de forma considerável no Brasil, observando-se, inclusive, uma notável institucionalidade de tais funções.

Para Jannuzzi (2016), há preocupação e esforço crescentes na produção de informação e conhecimento para orientar a gestão de políticas e programas sociais, por meio de atividades de monitoramento e avaliação da ação pública em diversas instâncias.

Percebe-se que monitoramento e avaliação representam, atualmente, práticas indispensáveis à gestão de políticas e programas. Esse fato acontece porque a capacidade de uma política pública potencializar seus resultados, no que se refere à transformação de determinada realidade social, aumenta se ela for planejada, executada, analisada, avaliada e, constantemente, aperfeiçoada. Diante desse pressuposto, este estudo tem como objeto de pesquisa o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e, mais especificamente, o seu Monitoramento e Avaliação.

Na condição de um amplo programa, formulado e desenvolvido pelo governo federal - por intermédio do Ministério do Esporte -, destinado a fomentar o desenvolvimento de políticas públicas de esporte e lazer, objeto de estudo, sobretudo na Educação Física, o PELC merece a atenção de estudos interdisciplinares.

Criado em 2003 e sob responsabilidade, até 2011, da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer - SNDEL, o PELC foi concebido para estimular a convivência social, a formação de gestores e a atuação de lideranças comunitárias, voltando-se para a transformação da realidade. Sendo assim, tem como objetivo: "garantir o acesso às práticas e aos conhecimentos sobre esporte e lazer a todos os cidadãos brasileiros através de ações educativas na perspectiva da emancipação humana e do desenvolvimento comunitário" (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2014).

No contexto deste trabalho, essa atenção também ocorre pelo fato de o programa visar à democratização do acesso ao esporte e ao lazer à população brasileira, apoiado em três importantes iniciativas: *i)* a implantação e o desenvolvimento de núcleos; *ii)* a formação continuada; e *iii)* o monitoramento e avaliação das ações (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016). Embora, por si só, tais iniciativas não sejam suficientes para garantir a ampliação do acesso e a qualidade das ações, certamente são imprescindíveis ante à complexidade que caracteriza a ação governamental no mundo contemporâneo, em especial, aos desafios inerentes à tomada de decisão em políticas públicas, em um país com grandes dimensões territoriais e desigualdades socioeconômicas e regionais como o Brasil.

Destaca-se que ao definir como iniciativa a implantação e desenvolvimento de núcleos, nas diversas regiões brasileiras, com o objetivo de garantir o acesso a políticas públicas de qualidade, em sua dimensão recreativa, o PELC proporciona [...] a prática de atividades físicas, culturais e de lazer que envolvem todas as faixas etárias, incluindo pessoas com deficiência [...] (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016).

O programa tem na formação continuada (segunda iniciativa) o seu eixo fundamental, compreendida como uma importante ferramenta que pode contribuir para o desenvolvimento e qualificação de políticas que tratem o esporte e o lazer

enquanto direito social, devendo atender às especificidades da realidade local. Parte-se do pressuposto de que o aperfeiçoamento da prestação do serviço público está diretamente ligado ao investimento na formação dos sujeitos envolvidos na execução deste serviço. Por conseguinte, tal iniciativa beneficia gestores, agentes sociais de esporte e lazer, lideranças comunitárias, legisladores e demais colaboradores, atuantes da esfera pública, vinculados ao programa.

Fomenta o Monitoramento e a Avaliação (terceira iniciativa), de forma continuada, a partir da elaboração do planejamento pedagógico¹, estendendo-se até a prestação de contas de suas parcerias² (municípios, estados, Instituições de Ensino Superior públicas e durante um determinado período, entidades privadas sem fins lucrativos), considerando todas as suas ações como parte do processo pedagógico.

Percebe-se que as iniciativas estão interligadas, e que a terceira (monitoramento e avaliação) se dispõe a acompanhar continuamente (por parte de gestores e equipes responsáveis), o desenvolvimento do programa com relação a seus objetivos e metas. Ou seja, pretende informar, se o que foi realizado aponta no caminho pretendido e, para além disso, o que é preciso corrigir ou aperfeiçoar. É sem dúvida uma importante dimensão, que em nosso entendimento, justifica investimentos, uma vez que tais informações estratégicas podem estabelecer relações causais entre ações realizadas e mudanças provocadas na sociedade.

Nota-se, a partir do seu objetivo, de suas iniciativas e, dos demais elementos presentes em seus documentos orientadores³ que o PELC possui em seu

¹ É o instrumento que deve ser preenchido pelo proponente, com a orientação da equipe do Ministério do Esporte, tendo como base os documentos orientadores do PELC, as características e as necessidades locais, bem como o interesse da comunidade por esporte e lazer.

² Seleccionadas via chamamento público (edital), emenda parlamentar ou proponente específico (justificado por necessidade específica) e celebradas através de convênios ou termos de cooperação.

³ São documentos que apresentam as Diretrizes do PELC tanto no âmbito pedagógico, quanto técnico-administrativo e que de tempo em tempo sofrem ajustes e/ou qualificações.

desenho conceitual, a intenção de potencializar ações estruturantes que qualifiquem a sua execução, tanto sobre os elementos técnico-administrativos, quanto do ponto de vista da ação em si. Ademais, compromete gestores e agentes sociais de Esporte e Lazer (responsáveis pelo desenvolvimento da ação) em buscar construir junto à comunidade beneficiada uma relação protagonista no campo do esporte e do lazer.

Destaca-se que a escolha pelo PELC, no rol dos programas sociais do Ministério do Esporte, deve-se ao fato de se tratar de um programa diferenciado, considerando todos os segmentos de beneficiados; embora marcado por uma tendência focalista, uma vez que busca priorizar o acesso à população em situação de vulnerabilidade social. Todavia, essa característica não o afasta da tentativa de cumprir o papel de legitimador de direito, em consonância com a Constituição Federal de 1988. Ademais, é possível considerá-lo uma ação de caráter inovador, tendo em vista que sua proposta política pedagógica se dispõe a superar a lógica da mera oferta de atividades esportivas, recreativas e de lazer. Tal inovação é perseguida pela formação, pela participação e pelo controle social, configurando o PELC em incentivador de uma sociedade ativa e autônoma, quiçá autogestora. Para tal, suas potencialidades carecem de permanente avaliação, sendo a constante produção do conhecimento a seu respeito, de suma importância.

Por tudo que foi exposto até o momento, percebemos a importância das discussões sobre monitoramento e avaliação, pois auxiliam a gestão com informações estratégicas, que uma vez utilizadas, podem inferir na obtenção de resultados mais favoráveis. Além disso, dispõem aos órgãos de controle (tribunais de conta, controladorias, auditorias, etc.) melhores condições para análise do emprego dos recursos públicos.

Considerando este cenário e compreendendo o PELC como um instrumento idealizado para promover uma significativa transformação social, imagina-se os

comprometimentos da ausência ou da insuficiência de um monitoramento e avaliação condizentes com a dimensão do programa, que tenha claro suas finalidades e metodologias, para que não sejam compreendidos como meros instrumentos de fiscalização e controle.

Nesse sentido, no âmbito deste estudo, nos propomos a revisitar a trajetória do programa a partir do diálogo com seus formuladores e responsáveis.

No entanto, apresentamos como diferencial deste trabalho a preocupação em compreender como a iniciativa de monitoramento e a avaliação do programa foram historicamente constituídas. Ou seja, percorrendo desde o momento inicial da criação do PELC, passando pelas fases de ajustes e/ou modificações ao longo dos anos, até alcançarmos a decisão pela implantação e desenvolvimento de uma tecnologia social: o Sistema de Monitoramento e Avaliação, denominado MIMBOÉ⁴. Realizaremos esse caminho refletindo sobre os limites e possibilidades desta temática no âmbito da gestão democrática, embasada nos princípios de participação e controle social, bem como, das contribuições que pode dar às políticas públicas de esporte e lazer.

Destaca-se que o MIMBOÉ é um Sistema informatizado que visa "coletar dados e informações para subsidiar o acompanhamento pedagógico das atividades desenvolvidas nos núcleos dos convênios vigentes (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2013)", tanto do PELC quanto do Programa Vida Saudável⁵. Dessa forma, o Sistema, criado em 2013, a partir da revisão de objetivos e diretrizes do PELC (considerando a Secretaria Nacional, que passou a ser a SNELIS⁶, responsável

⁴ Em Tupy Guarany, MIMBOÉ significa "o ensinado".

⁵ O Vida Saudável ganha *status* de Programa Social em 2013 e conta com orientações pedagógicas e estruturantes que se voltam para o atendimento da pessoa idosa, a partir de 60 anos, baseado no desenho conceitual do PELC. Maiores informações: http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/Diretrizes_Vida_Saudavel_Edital%202013_09.06.2014.pdf Acesso em: 15 set. 2016.

⁶ Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social - responsável pelo PELC a partir de 2011.

pelo programa e seu respectivo, novo modelo de gestão) é implantado em 2015, envolvendo gestores e coordenadores (locais), articuladores regionais e formadores (responsáveis pelo processos formativos e acompanhamento *in loco* das ações), orientadores pedagógicos e técnicos (responsáveis pela orientação, monitoramento e avaliação pedagógica/técnica da SNEELIS) e gestores do Ministério do Esporte. O MIMBOÉ⁷ foi idealizado para calcular indicadores que relacionam o desenvolvimento pedagógico das atividades às metas listadas nos Planejamentos Pedagógicos. Para cumprir com esse objetivo o Sistema deve analisar, tabular e registrar os resultados e, a partir dos resultados apontados, propor as qualificações didático-pedagógicas.

Para além do que já foi exposto, promover monitoramento e avaliação pode significar maior participação da sociedade nos rumos da política ou do programa social (uma vez que se garanta o acompanhamento do andamento e de seus resultados e, portanto, controle social).

Nesse sentido, compreendemos que monitoramento e avaliação devem servir, de fato, para auxiliar no alcance de resultados que possibilitem a melhoria nas condições de vida da população.

As ponderações expostas até o momento provocam a reflexão sobre a problematização a seguir: quais as perspectivas e os desafios para o monitoramento e a avaliação no contexto do PELC, no que se refere à qualificação do próprio programa, de sua gestão e promoção do controle social?

Observa-se que, além de ser garantido pelo texto constitucional, o acesso ao esporte e ao lazer - fenômenos culturais localizados no rol dos direitos de cidadania - deve ser assegurado aos cidadãos brasileiros por meio de uma ação

⁷ O Tutorial do Sistema MIMBOÉ encontra-se disponível em: http://www.esporte.gov.br/arquivos/Tutorial_MIMBOE_2016.pdf. Acesso realizado em: 02 fev. 2016.

ativa (positiva) do poder público. Contudo, por estarem submetidas às intencionalidades e aos interesses dos mandatos governamentais e, portanto, sem garantias de desenvolvimento e muito menos de continuidade, as políticas públicas de esporte e lazer apresentam uma trajetória histórica muito frágil perante o desafio de consolidação de políticas de Estado.

Essa realidade indesejável justifica-se por um conjunto de fatores, entre os quais, pode-se destacar, tanto a limitação da legislação específica atual, quanto a ausência histórica de setores organizados da sociedade civil, mobilizados para reivindicar esse direito, cenário diferente daquele vivenciado no âmbito da Saúde, da Educação e da Assistência Social, por exemplo. Destarte, entende-se que a garantia ao esporte e ao lazer, assegurada na Constituição de 1988, veio acompanhada de um desafio aos gestores públicos, o qual se refere à necessidade de organização e implantação de instrumentos capazes de auxiliar na materialização de tais direitos de cidadania, objetivando que, de fato, eles possam vir a alcançar os anseios dos cidadãos (as necessidades humano-sociais).

A superação desses limites passa - mas não só - por definições legais quanto à estrutura organizacional, às competências e às responsabilidades dos entes (federal, estadual e municipal) e instituições, às normas de financiamento, bem como aos mecanismos de participação e de controle social.

Dessa forma e por tudo que já foi exposto, as razões que motivam o desenvolvimento desse estudo são diversas, entre elas, destacamos as necessidades: *i)* de se garantir o acesso ao esporte e ao lazer como direitos de cidadania; e *ii)* de se formular e implementar uma política de monitoramento e avaliação de esporte e lazer, que permita o fortalecimento de uma cultura de transparência na gestão pública de forma participativa e, ao mesmo tempo, a utilização de dados na retroalimentação das políticas, com vistas a sua adequação e qualificação.

Destaca-se que já é possível verificar, no Brasil, experiências exitosas de monitoramento e de avaliação da gestão de políticas públicas no âmbito da Educação, da Saúde, da Cultura, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tais iniciativas têm como finalidade acompanhar (monitorar) e avaliar o que está sendo executado para corrigir desvios e ajustar a trajetória na implantação e no desenvolvimento de uma política pública que obtenha os resultados pretendidos.

Já no que diz respeito à gestão de políticas públicas de esporte e de lazer, na perspectiva de garantia de um direito constitucional, o monitoramento e a avaliação são muito incipientes e, por essa razão, existe a necessidade de se contribuir a respeito.

Também é possível perceber o desenvolvimento de interessantes espaços que visam promover o uso de práticas de monitoramento e avaliação, através da criação de comunidades que compartilham conhecimento e experiências a respeito. Trata-se das Redes de Monitoramento e Avaliação. A Rede Brasileira⁸, por exemplo, com o apoio da Fundação João Pinheiro, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial⁹, constituiu uma associação civil sem fins lucrativos, de direito privado, regida por estatuto e legislação. Objetiva "promover a interação, a aprendizagem e a profissionalização de agentes públicos e privados em monitoramento e avaliação, para melhorar o desempenho de organizações, políticas, programas e projetos, com ênfase na transparência e responsabilidade social" (ESTATUTO SOCIAL DA REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, 2014). Entre as suas principais atividades estão a promoção e

⁸ A Rede Brasileira de M&A é uma continuidade da REBRAMA, primeira iniciativa brasileira, refundada em novembro de 2008. Disponível em: <http://redebrasileirademea.ning.com>. Acesso em: 7 jul. 2016.

⁹ BANCO MUNDIAL. Monitoramento e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens. Washington, D.C, 2004. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/me_portugese.pdf. Acesso em: 7 de jul. 2016.

realização de Conferências Nacionais (desde 2009 têm sido realizados no Brasil encontros anuais entre gestores, acadêmicos, financiadores, pesquisadores e consultores que trabalham no monitoramento e avaliação no Brasil), criação e manutenção de uma Plataforma¹⁰ de trocas de experiências através da internet e produção, publicação e distribuição da Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (desde 2011), em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Com relação aos poucos, mas significativos, estudos desenvolvidos no âmbito do monitoramento e da avaliação de políticas públicas de esporte e de lazer, foi identificada pesquisa induzida por meio da Rede CEDES¹¹, realizada em 2010, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), com a finalidade de constituir um sistema de monitoramento e avaliação de programas de esporte e lazer do Ministério do Esporte voltados para a população: o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e o Programa Segundo Tempo (PST)¹².

¹⁰ O sucesso desta iniciativa estimulou a criação de uma plataforma semelhante em espanhol, para toda América Latina e Caribe (REDLACME). Além de blogs, vídeos de palestras e seminários, links relevantes, calendário de eventos nacionais e internacionais; estas Plataformas possuem grupos e fórum de discussão. De livre e gratuito acesso, a condição fundamental para o seu funcionamento é a participação de seus usuários.

¹¹ Com estudos balizados por referenciais teóricos originários das ciências humanas e sociais e por meio da interlocução com grupos de pesquisa consolidados e/ou em processo de consolidação - vinculados a instituições de ensino superior e/ou institutos de pesquisa e sociedades científicas -, a Rede CEDES busca implantar novos grupos de pesquisa e estimular os existentes a produzir e a difundir conhecimentos voltados para a avaliação e o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas de esporte e de lazer Disponível em: BRASIL. Ministério do Esporte: Rede CEDES. 2014. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/rede-cedes>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

¹² O Segundo Tempo é um programa formulado com o intuito de democratizar o acesso à prática esportiva, por meio de atividades esportivas, realizadas no contraturno escolar. Assim, mediante tais ações, o PST tem a finalidade de colaborar para a inclusão social, bem-estar físico, promoção da saúde e desenvolvimento intelectual e humano e assegurar o exercício da cidadania (BRASIL, ME, 2005).

Observa-se que tal pesquisa é inédita e traz o desafio de se pensar para além dos resultados obtidos, no sentido de colaborar para o processo continuado de reflexão-ação da prática política no esporte e lazer.

Face ao exposto até o momento e considerando nossa trajetória profissional na gestão de políticas públicas de esporte e de lazer, almeja-se atribuir significado a esta experiência, considerando a possibilidade de uma interlocução entre esporte, lazer e política pública. Para consecução deste desafio, esta pesquisa apresenta como objetivo geral a tentativa de analisar o Programa Esporte e Lazer da Cidade, no que diz respeito ao aspecto da gestão e controle social, tendo como unidade (indicador) de análise, o seu monitoramento e avaliação no período de 2004 a 2015¹³.

Ademais, apresentamos como objetivos específicos: a) historicizar o PELC, considerando as especificidades dessa política e o diálogo com o direito ao esporte e ao lazer; b) compreender a estrutura organizacional do PELC, destacando suas alterações, avanços e retrocessos; c) analisar a proposta de monitoramento e avaliação a partir do Sistema MIMBOÉ e sua relação com às demais ações do PELC.

Em relação à metodologia do trabalho, com base nas características da temática escolhida, optou-se por uma pesquisa de caráter social qualitativa, pois ela:

[...] fornece dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e a situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivação, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos (GASKELL, 2002, p. 65).

¹³ O recorte temporal anunciado perpassa os Planos Plurianuais (PPA) do Governo Lula - PPA "Plano Brasil de Todos" (2004-2007) e PPA "Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade" (2008-2011) - e Dilma - PPA "Plano Mais Brasil" (2012-2015). Destaca-se que PPA é a peça técnica e política que baliza o governo de um presidente. Registre-se, porém, que o PELC foi criado em 2003, período que poderá ser mencionado.

Em razão da amplitude desse tipo de pesquisa, verificou-se a necessidade de delimitar o foco, o que, conseqüentemente, levou à opção por um estudo de caso. Tal estratégia possibilita uma investigação mais minuciosa, de forma a permitir o conhecimento amplo e detalhado sobre o contexto.

Segundo Triviños (1987, p. 133, grifo do autor), o estudo de caso "é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma *unidade* que se analisa aprofundadamente". O autor considera ainda que o estudo de caso orienta a reflexão sobre uma cena, evento ou situação, produzindo uma análise crítica que leva o pesquisador à tomada de decisões e/ou à proposição de ações transformadoras.

Complementarmente, este estudo apoia-se no método de análise e avaliação de políticas sociais, proposto por Boschetti¹⁴ (2009), pela importância das categorias gerais adotadas pelo método, que revelam sua base teórico-metodológica materialista-dialética, quais sejam: o contexto, a contradição, a totalidade e a dimensão histórica, o que possibilitará maior compreensão da realidade em que a proposta do PELC está situada.

Assim, desejando conhecer a conformação do programa social, leia-se o PELC, utilizaremos como referência para este estudo, o aspecto *Gestão* (forma de organização) e *Controle Social* (forma de participação da sociedade civil), especialmente a partir dos seus fatores 1 e 3, quais sejam: 1 - relação entre as esferas governamentais; e 3 - participação e controle social.

Vale destacar que o referido método de análise não é um manual a ser seguido, reforçando a importância de categorias próprias que serão extraídas da

¹⁴ Indicamos a leitura do artigo "Dimensões, categorias e indicadores para análise e avaliação de políticas sociais" Disponível em: <https://gepelc.fefd.ufg.br/up/326/o/1_Dimensoes_categorias_e_indicadores_para_analise_e_avaliacao_de_politicas_sociais_1.pdf?1331770630> Acesso em: 10 fev. 2016.

realidade ou do objeto concreto investigado. Para tanto, apresentam-se como objetivos:

[...] 1) buscar analisar a política em sua totalidade, a partir da incorporação analítica dos principais aspectos que a constituem; 2) revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a operacionalização da política social; [...] 3) articular tanto os determinantes estruturais que conformam a política social quanto as forças sociais e políticas que agem na sua formulação e execução (BOSCHETTI et al., 2009, p. 584).

Foi usada a pesquisa documental e bibliográfica para subsidiar o alcance dos objetivos pretendidos. Para tanto, utilizados como fonte de dados: a) o portal eletrônico do ME do governo federal: foram pesquisados os documentos orientadores do Programa Esporte e Lazer da Cidade, ou seja, as Diretrizes que norteavam a implementação e o desenvolvimento do PELC desde 2003 (ano de sua criação) até 2015; bem como Tutoriais e demais informações sobre o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PELC; b) documentos disponibilizados pela Secretaria de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS) do Ministério do Esporte: foram buscados junto à SNELIS/ME documentos com informações/dados sobre o Programa Esporte e Lazer da Cidade; c) documentos disponibilizados pela Secretaria Executiva do Ministério do Esporte: como forma de qualificar o trabalho, foram utilizados documentos da Política Nacional do Esporte (Sistema Nacional do Esporte, Plano Plurianual de 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, Monitoramento e Avaliação do Ministério do Esporte, bem como as resoluções das Conferências Nacionais de Esporte e Lazer de 2004, 2006 e 2010).

Além disso, como toda construção do procedimento de pesquisa supõe, deveriam ser identificados estudos na área de esporte e lazer que versavam sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas, incluindo algumas publicações da Rede CEDES disponíveis no Repositório¹⁵ Vitor Marinho de Oliveira. Ademais,

¹⁵ O Repositório Vitor Marinho preserva, organiza e disponibiliza a produção científica fomentadas

foram incorporadas obras que não tratavam especificamente do esporte e lazer, mas cuja temática relacionava-se com o objeto e objetivos dessa pesquisa, a saber: gestão pública, gestão democrática, controle social, políticas públicas e social, análise e avaliação de políticas, entre outras.

Nesse sentido e em consonância com os estudos de Minayo (2007), a coleta de dados foi primária e secundária. Destaca-se que dados primários são aqueles produzidos pelo pesquisador na interação direta com os sujeitos de pesquisa, por meio de entrevistas, observações ou aplicação de questionários. Já os dados secundários são elencados a partir de acervos já existentes, tais como documentos, banco de dados, revistas, jornais etc.

Como instrumento de coleta de dados, foi utilizada entrevista semiestruturada. Nessa perspectiva, foram entrevistados gestores federais e consultores, envolvidos no histórico de formulação, implantação e desenvolvimento dos processos de Monitoramento e Avaliação do PELC, com o intuito de perceber a leitura que faziam sobre a temática e os desafios colocados para o monitoramento e a avaliação no âmbito do próprio programa.

Quanto à delimitação do número de entrevistados *versus* as respectivas funções, pretendeu-se entrevistar três (03) Gestores, que teriam atuado ou que estivessem atuando nas funções de Secretário (a) Nacional ou Diretor (a), das secretarias nacionais responsáveis pelo PELC (SNDEL e SNELIS), considerando os respectivos períodos dos PPAs (Governo Lula: PPA "Plano Brasil de Todos" 2004-2007 e PPA "Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade" 2008-2011. Governo Dilma: PPA "Plano Mais Brasil" 2012-2015). Além disso, pretendeu-se entrevistar um (01) Consultor, que tivesse auxiliado na revisão dos

pela Rede CEDES, através do Ministério do Esporte - SNELIS. Além disso, dá visibilidade a estes conhecimentos operando como ferramenta de gestão. Disponível em: <<http://www.labomidia.ufsc.br/vitor-marinho/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

objetivos do programa, na definição de indicadores e acompanhado a formulação, implantação e desenvolvimento do Sistema MIMBOÉ.

Cabe destacar que esta pesquisa foi anteriormente submetida, avaliada e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, da Faculdade da Saúde da UnB, no dia 02 de maio de 2017.

Assim, delimitamos o texto buscando promover uma exposição articulada entre os três capítulos, obedecendo a uma metodologia de argumentação dialogada, a partir de informações e conteúdos verificados, almejando aprofundar conhecimentos em torno do referido estudo.

As discussões e problematizações do primeiro capítulo, priorizaram o resgate histórico sobre o papel do Estado e das Políticas Públicas, garantidas as condições de participação e cidadania, sob a perspectiva do controle, no planejamento e na execução de procedimentos e metas voltadas para a satisfação das necessidades dos cidadãos. Neste contexto (políticas públicas), o esporte e o lazer são vistos como problemas públicos que precisam ser desmistificados por sua democratização e compreensão de sua prática como direito.

O segundo capítulo buscou apresentar e debater o Programa Esporte e Lazer da Cidade, desde a sua formulação (proposta inicial), perpassando pela implantação e desenvolvimento do projeto social. Além de revelar o seu diferencial teórico e abordar os seus processos pedagógicos, considerou as qualificações realizadas ao longo dos anos, bem como os significativos acontecimentos que colaboraram no processo de democratização do esporte e do lazer, a partir do próprio programa. Não obstante, sua abrangência foi conferida, da mesma forma que os limites e retrocessos enquanto reflexos da gestão que, indubitavelmente, atingiram os processos de monitoramento e avaliação, especialmente a partir do desmonte da secretaria finalística responsável pelo programa e consequente

reestruturação de setores. Por fim, buscou-se contextualizar a avaliação no âmbito do programa.

O terceiro capítulo volta-se para a fundamentação teórica em torno do monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais de esporte e do PELC. Aborda os aspectos para análise e avaliação de políticas sociais, métodos, modelos e técnicas, buscando definir o que são indicadores sociais e sistemas de monitoramento e avaliação. Após citar exemplos de Sistemas já existentes em outros órgãos governamentais, detalha o processo de formulação e desenvolvimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PELC - MIMBOÉ. Por fim, o último subcapítulo, apresenta "O olhar dos Gestores e Consultores sobre o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PELC: Trajetórias, Perspectivas e Desafios", a partir da análise das entrevistas semiestruturadas, realizadas com aqueles que estiveram envolvidos no histórico de formulação, implantação e desenvolvimento dos processos de Monitoramento e Avaliação do programa. Conforme já exposto, desejou-se perceber a leitura que os entrevistados fazem sobre a temática e os desafios colocados para o monitoramento e a avaliação no âmbito do próprio programa.

Enfim, acreditamos que o trajeto escolhido foi o mais adequado para nos levar a compreender as políticas públicas de esporte e lazer, em meio ao seu constante movimento, a partir do histórico do Programa Esporte e Lazer da Cidade, considerando o que a ele foi proposto e realizado, como instrumento que pode possibilitar o direito social, sob a perspectiva do desenvolvimento e emancipação humana.

O PAPEL DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Observa-se que é por meio do desenvolvimento de políticas públicas que as funções do Estado se desenvolvem e visam concretizar direitos, muitos deles conquistados pela sociedade e incorporados às leis, operacionalizados por meio de programas¹⁶, projetos¹⁷ e serviços.¹⁸

Sendo assim, faz-se necessário que sejam realizadas algumas reflexões acerca de alguns temas, tais como, Estado, sociedade, política, bem como a dimensão mais recente e restrita desta última, as políticas públicas, visando o melhor tratamento e compreensão a respeito.

Ressalta-se que foi privilegiada como referência fundamental a visão de Gramsci (1991), na obra *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*, sobre a concepção de Estado ampliado, no qual o Estado é a própria sociedade organizada de forma soberana. Portanto, a sociedade é vista como uma organização constituída de instituições complexas, públicas e privadas, articuladas entre si, cujo papel histórico varia por meio das lutas e relações de grupos específicos e poderes, que se articulam pela busca da garantia da hegemonia dos seus interesses.

Portelli (1990, p. 22), em sua análise gramsciana, pretendendo corroborar para o entendimento do Estado no sentido ampliado, destaca que o filósofo o trata a partir de duas esferas: a sociedade política ou estado e a sociedade civil, vista

¹⁶ Programa é um grupo de projetos relacionados e gerenciados de modo coordenado para a obtenção de benefícios e controle que não estariam disponíveis se eles fossem gerenciados individualmente (ENAP, 2014, p. 8). Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1092/GerenciaDeProjeos_modulo_1_final_pdf?sequence=1. Acesso em: 12 dez. 2015.

¹⁷ Projetos são iniciativas fundamentais para impactar os indicadores dos programas. Assim, em uma escala de resultados, os projetos oferecem produtos tangíveis e claros que têm sua efetividade alinhada ao objetivo definido para o programa (ENAP, 2014, p. 9). Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1092/GerenciaDeProjeos_modulo_1_final_pdf?sequence=1. Acesso em: 12 dez. 2015.

¹⁸ Considera-se o conceito de serviço adequado apresentado pela Lei nº 8.987/95. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 12 dez. 2015.

no oposto da sociedade política, "colocada como o conjunto de organismos, vulgarmente ditos privados, que correspondem a função de hegemonia, que o grupo dominante exerce em toda a sociedade", construída pelo conjunto de organizações responsáveis pela organização e/ou difusão de ideologias. Assim, na sociedade política, estaria o poder dos dominantes, sob a forma de repressão/ditadura e na sociedade civil, a dominação expressa, conforme já mencionado, sob forma de hegemonia.

Ao pressupor a existência destas duas esferas, constatamos a importância de um outro aspecto central para Gramsci: a vontade coletiva para sua emancipação, enquanto liderança do povo, com destaque dado à questão do consenso e da força, enquanto parte do caráter educativo da política e dos partidos para sua teoria ampliada do Estado.

Destaca-se que no texto analisado, enquanto representação do *Príncipe*, Gramsci procura discutir de fato, o partido político da modernidade. Isto porque, para ele, a partir da análise dos partidos políticos, é possível compreender em formações históricas determinadas sua consciência histórico-política. Dessa forma, o "Príncipe" é a representação de como se manter o poder em condições de normalidade, bem como, de se criar uma nova governabilidade.

Assim, a existência real de governados e governantes, dirigentes e dirigidos; o partido político, enquanto o modo mais adequado para aperfeiçoar os dirigentes e a capacidade de direção; e o espírito estatal são para Gramsci os elementos essenciais da política ou de qualquer ação coletiva.

Em diálogo com outros autores, buscando conceituar a política, constatamos que ela é percebida como 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 (RUA, 1997). Sob essa perspectiva, a política está presente,

em todos os momentos, na vida das pessoas, uma vez que elas se utilizam dessas "negociações" para definir determinadas situações.

Segundo Nogueira (2001, p. 23), a política é

[...] o espaço onde os indivíduos e grupos postulam as condições de determinar a conduta, as orientações e as ações dos demais. Costuma ser praticada com base em um arsenal de recursos: por meio da força, da coesão, da ameaça, da sedução e do ocultamento; com o uso intensivo da sagacidade, da inteligência, da sensibilidade, do jogo com paixões e emoções. É um campo de luta, uma câmara que amplifica e viabiliza a disputa pelo controle dos mecanismos de comando e opressão, a ponto mesmo de muitas vezes levar os interesses à hostilidade, ao choque aberto, à guerra.

Pereira (2009, p. 91) complementa e destaca que:

[...] é justamente por ser conflituosa (e contraditória), que a política permite a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece.

Ao mesmo tempo, é importante observar que a política possui um caráter polissêmico, característica evidenciada na língua inglesa, na qual verificamos o uso de terminologias diferenciadas para explicar a noção de política: "*polity*", "*politics*" e "*policy*". Assim, *polity* refere-se à estrutura institucional do sistema político-administrativo; *politics*, aos processos políticos e *policy*, aos conteúdos da política pública (ação pública).

Souza (2006, p. 11) esclarece que:

[...] a primeira faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil; a segunda designa a atividade política em geral (a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização); a terceira, designa o papel pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos.

Portanto, estudar a ação pública é situar-se, principalmente, na terceira acepção: políticas públicas; observando que, na realidade política, as três dimensões estão entrelaçadas e influenciam-se mutuamente.

Ao procurarmos conceber na prática tais determinações, buscaremos exemplificar: enquanto conteúdo da dimensão *polity*, podemos refletir sobre a formação de um ministro do esporte. Com relação a dimensão *policy*, por consequência, os efeitos da formação do respectivo ministro do esporte, sobre as ações que serão desenvolvidas no país. Já no âmbito da dimensão *politics*, pensemos acerca dos interesses e grande capacidade de influência de um forte grupo político sobre o governo federal.

Originárias da arena política (*politics*), tais determinações nos fazem recordar outro termo, muito utilizado na ciência política: a *policy network*, definida como redes formadas por indivíduos e/ou grupos, criados durante o processo político, que lutam pelo reconhecimento de determinados temas enquanto assuntos públicos. A depender do indivíduo e/ou grupo, suas respectivas ideologias e consequente influência a gestão, fica mais fácil compreender as razões pelas quais uma administração pública distancia-se de parcelas significativas da população. Neste sentido, torna-se imprescindível a formação de *policy network*, como forma de valorizar a participação popular no âmbito das políticas públicas.

Apesar de a política pública ser objeto de estudo de diversos campos do saber (Ciência Política, Sociologia, Administração, Economia, Direito, Educação, Esporte, Lazer etc.), por sua vez, conceituá-la não é uma tarefa nada fácil. Isto porque, entendemos que o seu significado também está relacionado e varia conforme ideologias, visões de mundo, percepções do que seja o Estado, funções de um governo e outros fatores ligados ao setor público.

De acordo com Rua (1997), as políticas públicas são resultantes da atividade política e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Saraiva (2006, p. 26) define política pública como:

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Para Souza (2006, p. 26), política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente).

Sob essa perspectiva, percebe-se a política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, considerado, portanto, relevante. Desse modo, baseado nos estudos de Soares e Cunha (2015) e diante do contexto deste estudo, pode-se apontar, como exemplo de problema público, a seguinte questão:

- A Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 6º, o lazer como um direito social, o que permite concluir que a falta de acesso universal e igualitário ao lazer nos municípios brasileiros é um problema social.
- Com base nessa constatação, evidencia-se a necessidade da ação do Estado neste setor, planejando uma política pública (PELC, por exemplo) que possibilite maior inclusão social no e pelo lazer.

Para tanto, destaca-se o entendimento de Silva (2001, p. 37) que:

[...] uma política pública, desde a sua formação, envolve mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho (tempo); uso de controles, interação entre sujeitos; interesses diversos, adaptações; riscos e incertezas sobre os processos e resultados; noção de sucesso e fracasso,

destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades.

Nota-se, observando limites e possibilidades, que política, em sua denominação mais recente, tem a conotação de política pública, como um conjunto de medidas e intervenções que sofre constante influência de processos econômicos, políticos e sociais. Portanto, para compreender a dimensão da política pública, é preciso considerar o contexto histórico em que ela se desenvolve, o papel do Estado, o processo de conquista e garantia dos direitos de cidadania, bem como as responsabilidades dos cidadãos.

Nesse sentido, registra-se que ao se partir do entendimento proposto por Pereira (2009, p. 95) de que quando se fala de política *pública*, está se falando de uma política cuja principal marca definidora é o fato de ser pública, isto é, de todos, e não *estatal* (do Estado) ou *coletiva* (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual.

O caráter público dessa política não é dado apenas por sua vinculação com o Estado, mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade. Isto porque:

[...] guia-se pelo princípio do interesse comum, ou público, e da soberania popular, e não do interesse particular e da soberania dos governantes. Deve-se visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada, ou, como teoriza Gough (2003), das teorias do capital (PEREIRA, 2009, p. 95).

Assim, segundo Pereira (2009, p. 95), a política é pública, ou seja, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade.

É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições para exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões de governo.

Esse entendimento reforça a necessidade de que as políticas públicas incorporem o princípio de controle social, garantindo a existência de mecanismos democráticos e participativos de gestão. Pode-se verificar a incorporação desse princípio no âmbito da política de saúde, exemplo no qual a participação da população, do usuário do sistema, na administração, gestão e controle dos serviços de saúde é um dos princípios de organização do Sistema Único de Saúde (SUS).

Observando que não existe uma única nem melhor definição sobre o que seja política pública, ousou-se resumi-la como uma estratégia de ação idealizada, formulada, implantada e avaliada para influir em determinada realidade que precisa ser modificada e que depende, necessariamente, da intervenção do Estado, bem como do envolvimento de diferentes atores, sejam eles governamentais ou não governamentais, com vistas a avançar rumo a sua efetivação.

Para tanto, é necessário considerar as contribuições de Dye (1984), quando sintetiza a definição de política pública como "o que o governo decide fazer ou não fazer".

Em suma, vale salientar que "o não fazer" gera impactos que, por sua vez, podem ser mais prejudiciais que os gerados por efetivas ações governamentais.

Dessa forma, compreende-se que existe uma autonomia relativa para atuação do Estado, no que tange à definição e à implementação de políticas públicas, permeado por influências externas e internas.

No campo específico da política pública, foram desenvolvidas algumas tipologias que tentam exemplificar como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação. Sob essa perspectiva, serão abordados 4¹⁹ (quatro) dos principais

¹⁹ A **Política distributiva** decorre de decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a condição de recursos limitados, beneficiando um número maior de destinatários, mesmo que em escalas pequenas; ou seja, há consenso para que a política seja implementada, sem maiores conflitos nos processos políticos; visto que os possíveis opositores são incluídos na distribuição de serviços e benefícios, geralmente de forma compensatória. Exemplo: transferência de renda aos mais pobres. A **Política redistributiva** é praticada quando há intenção de deslocar e desviar bens e serviços a

formatos de políticas públicas, de acordo com Frey (2000): política distributiva, política redistributiva, política regulatória e política constitutiva.

Sejam quais forem os fins últimos da política pública, seu princípio orientador é a procura de equidade e, portanto, justiça social, resultantes de uma relação entre Estado e sociedade.

A concepção do ciclo das políticas

Com base em Rua (2009, p. 37), compreende-se o ciclo político²⁰ como uma abordagem para o estudo de políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política. Dessa forma, esse ciclo é constituído por estágios: formação da agenda, formação de alternativas e tomada de decisão/elaboração, implementação/execução, monitoramento e avaliação.

Destaca-se que o campo da análise de política pública, desde a sua origem nos anos de 1950, está conectada à perspectiva que considera o processo político envolvendo uma sequência de estágios ou fases. Tratado inicialmente em termos de modelo como uma sucessão de estágios *policy-making*, avançou para uma ordem cronológica e evoluiu para o modelo cíclico, o chamado *Policy Cycle* ou *Ciclo das*

determinada classe social ou grupo, impondo perdas concretas para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros; beneficiando um número maior de destinatários, havendo muito conflito, pois nem sempre os opositores são beneficiados. São, em geral, as políticas sociais universais. Exemplo: o sistema previdenciário. A **Política regulatória** diz respeito às ordens, às proibições, às portarias e aos decretos; ou seja, marcos regulatórios que a instituição política aplica. É, sem dúvida, a mais visível a população, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. Exemplo: código de trânsito. E a **Política constitutiva**, que lida com procedimentos e determinam as condições gerais pelas quais vêm sendo negociadas as políticas distributiva, redistributiva e regulatória. Exemplo: revisões de leis.

²⁰ O ciclo político permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção política (RUA, 2009, p. 37).

Políticas Públicas.

Assim, tal ciclo tem recebido diferentes denominações, dependendo do escopo subtendido por cada autor, como o ciclo de formulação e avaliação de políticas e programas, ciclo de vida do programa ou ciclo de implementação de um programa (JANNUZZI, 2016, p. 31).

O ciclo da política é representado por redes complexas de atores políticos (são diversos e possuem características distintas), formuladores, implementadores e beneficiários. Assim, uma comunicação ineficiente entre gestores e agentes sociais em geral, envolvidos em determinada conjuntura, pode causar disfunções nesse processo e comprometer o desenvolvimento do que foi planejado.

Denominada como formação de agenda, a primeira fase desse ciclo é considerada uma das mais importantes, visto que trata de decidir se um tema será incluído ou não na pauta política, considerando sua relevância. Culmina com o reconhecimento de uma questão social como problema político que precisa de atenção e ação governamental. Muitas questões que geram insatisfação para muitos cidadãos não chegam, necessariamente, a compor a agenda governamental, ou seja, não se encontram na lista de prioridades, na formação de agenda dos tomadores de decisão.

Entendida como um processo coletivo e conflituoso, a formação da agenda:

[...] vai sendo formada por meio de diferentes mecanismos de pressão externa de grupos organizados em partidos políticos, sindicatos, associações patronais, imprensa e outras instituições, pelas temáticas por eles compreendidas como relevantes; por iniciativa interna do governo e mobilização social em função do compromisso assumido nas eleições; pela manutenção da própria burocracia pública no encaminhamento das demandas setoriais (JANNUZZI, 2016, p. 34).

O combate à fome e à pobreza, as melhorias da qualidade da saúde e da educação são alguns dos temas que integram a agenda política social no Brasil há muitos anos e, possivelmente, permanecerão compondo, visto a complexidade que envolve a superação dos limites impostos historicamente. A presença dessas pautas na agenda governamental é consequência de um conjunto de fatores, tais como: (i) a vinculação de receitas, por meio, de garantias legais; (ii) a defesa de movimento sociais; (iii) o efeito traduzido pela mobilização nas ruas, realizado por diferentes segmentos; (iv) a disponibilidade da informação e de estudos a respeito; (v) conjunto estruturado de políticas, organizados sob um sistema nacional. De outro lado, não podemos ignorar outros interesses que se fazem, igualmente, presentes na manutenção dessas políticas, ligados às questões eleitorais e ao aquecimento do consumo interno via o pagamento de benefícios sociais.

Passado o momento da formação da agenda, partiu-se para fase de formulação das políticas públicas, intimamente relacionada com a etapa anterior, uma vez que é nessa etapa que são tratadas as possíveis alternativas que visam solucionar as questões indicadas como prioritárias na formação da agenda. Para tanto, envolve-se o conhecimento técnico e atividade política, levantamento de custos e efeitos, que levarão à tomada de decisão,²¹ ou seja, a escolha da alternativa mais apropriada às questões apresentadas pelos atores sociais. É nessa fase que as temáticas explicitadas na agenda se transformam em leis, programas e propostas de ação, como intervenções programáticas.

Para Jannuzzi (2016), em uma visão simplificada e um tanto romântica do processo:

²¹ Decisão política corresponde a uma escolha entre um leque de alternativas, conforme hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (RUA, 2009, p. 1).

[...] tais programas e propostas seriam elaboradas pelo emprego de técnicas gerais de planejamento de projetos; conhecimentos setoriais específicos; análise de viabilidade política, de custo-benefício ou custo-efetividade das soluções; revisão crítica de experiências anteriores e boas práticas identificadas (p. 35).

O fato é que nenhuma fase estará tão isolada ou mesmo desvinculada do cotidiano da política e dos grupos de interesse quanto se pode supor. Ou seja, tanto a definição das prioridades quanto o método a ser empregado na formulação de políticas públicas, não são determinadas apenas pela razão técnica, mas pelo poder político de vários setores e por sua capacidade de articulação no sistema político.

É chegada, então, a fase da implementação, momento em que a política começa a ser executada de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser somente intenções e passam a ser intervenção na realidade. Para Rua (1997, p. 14), a implementação pode ser compreendida como:

[...] conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, com as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto à política.

Entre os temas que englobam a implementação, estão o planejamento e a gestão de atividades, o provisionamento de recursos financeiros, a alocação de recursos humanos, a mobilização de agentes, a interlocução com atores estratégicos, o manejo de mecanismos que assegurem governabilidade das atividades e correção de cursos, caso se identifiquem obstáculos ou surpresas (JANNUZZI, 2016, p. 36).

Para exemplificar, tendo por base os estudos de Soares e Cunha (2015), são citadas algumas questões que podem ser respondidas no contexto de políticas municipais/estaduais de esporte e lazer:

- Qual é a situação atual do esporte e lazer recreativo nesse município/estado?

- Qual o cenário desejável e possível para o esporte e lazer recreativo daqui um, dois, cinco ou dez anos?
- Quais diretrizes, estratégias e ações são necessárias para se alcançar esse futuro desejado?

Mais especificamente, ao se envolver o PELC nesta perspectiva:

Como o Programa Esporte e Lazer da Cidade, ou outro programa em curso, pode contribuir para alcançar esse cenário?

Conforme é possível observar, o planejamento de uma política pública (uma das fases da implementação), geralmente, é algo complexo e necessita de importantes definições, visando ao alcance dos objetivos pretendidos.

Assim, esse processo precisa ser acompanhado, para que, entre outras razões, seja possível identificar o porquê de algumas ações darem errado enquanto outras dão certo entre o momento em que a política é formulada e o seu resultado concreto.

A avaliação de políticas como fase do ciclo realiza-se após a implementação, cabendo a análise dos esforços empreendidos, buscando verificar se os objetivos propostos foram alcançados, sob a perspectiva de responder ao sentido esperado, ou seja, a solução do problema original. Nesse momento, é necessário avaliar se é possível descontinuar (se o problema deixou de compor a agenda) ou se é preciso efetuar mudanças no desenho da ação desenvolvida para garantir sua efetividade. Ou, então, adaptá-lo a uma nova realidade, iniciando o ciclo de políticas.

Nota-se, no entanto, que um dos limites do ciclo das políticas públicas é o tratamento da avaliação sob uma perspectiva limitada, ou seja, que a considera meramente finalística, voltado à mensuração dos resultados, ignorando uma perspectiva mais ampliada da ação avaliativa que se refere às dimensões processual, continuada e formativa.

Portanto, para que os objetivos esperados na execução de uma política sejam alcançados, é preciso promover um processo contínuo de monitoramento²² e avaliação.²³

É oportuno esclarecer, conforme Cotta (2001, p. 91), que a avaliação tem sido, usualmente, classificada:

[...] em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados).

Caracterizado como modelo instrumental, logo percebeu-se que o esperado efeito *feedback* da avaliação era frequentemente obstruído, a flagrante ingenuidade das expectativas de se produzir melhores e mais sábias decisões com base na realização da avaliação (FARIA, 2005, p. 101). É a partir desse momento que se passa a investigar os determinantes do uso da avaliação, uma nova e vicejante seara de pesquisa.

Ressalta-se a estreiteza da concepção gerencialista da avaliação, desejando expandir mais adiante, no contexto desse estudo, a percepção para as múltiplas implicações políticas da avaliação, considerando todas as possibilidades desse universo.

Em consonância com Howlett e Ramesh (2003), entende-se que o ciclo das políticas públicas tem grande virtude de facilitar o entendimento do processo complexo de interação de diversos agentes, nos múltiplos estágios por que passa a formulação de políticas públicas, oferecendo um marco metodológico geral para

²² Destaca-se que o monitoramento é um instrumento da gestão, utilizado para acompanhar a consecução dos objetivos pretendidos pela política pública para subsidiar a avaliação.

²³ A avaliação estabelece relações causais entre as ações realizadas e as mudanças almejadas (objetivos), podendo ser realizada antes, durante e após a execução dessas ações, sempre com vistas a mensurar o desempenho de determinada ação ou conjunto de ações (programas ou projetos) na obtenção dos objetivos propostos na política.

análises isoladas de cada etapa do processo ou das relações de cada uma com as demais.

Jann e Wegrich (2007) acrescentam, ainda, que o sucesso e a "resiliência" desse modelo clássico às críticas de pesquisadores acadêmicos é que ele parece um modelo prescritivo ideal a ser adotado, em que gestores eleitos governam com corpos burocráticos, com boa capacidade de diagnóstico de problemas, com posturas ativas e inovadoras na formulação de programas, operando com racionalidade técnica na tomada de decisões, com controle efetivo das atividades na implementação dos programas públicos e objetividade na avaliação destes.

De acordo com Jannuzzi (2016, p.31), "definimos estes argumentos elegantes, mas pouco realistas", considerando o ciclo das políticas como uma concepção abstrata do processo político, que não corresponde exatamente ao que acontece na prática, embora funcione como um recurso de análise das políticas públicas.

Destarte, as fases do ciclo político devem ser consideradas etapistas e não lineares, visto que não há um ponto de partida claramente definido, podendo as etapas distintas ocorrerem de forma simultânea e em certa medida, superpostas. Isto porque, os processos políticos raramente marcam de maneira clara os inícios e os términos dessas fases, ou seja, não evoluem em um padrão de sequência clara em um processo contínuo, de modo que as políticas são constantemente reformuladas, implementadas, avaliadas e adaptadas.

Estado e políticas sociais

Pereira (2009) destaca que nunca se falou tanto em política social como nos últimos tempos, observando que a menção a este tipo de política nas sociedades

contemporâneas está associada aos conceitos de políticas públicas, necessidades sociais e direitos.

No entanto, há de se considerar o anacronismo que se faz presente, ao se abordar a dimensão "social" atrelada a dimensão "público" em um contexto que lhe é politicamente adverso, ou seja, regido pela ideologia neoliberal.

Dessa forma, quando observada como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico e as respectivas realidades socioeconômicas, fica mais fácil compreender o imprescindível papel da Política Social na consolidação do Estado democrático de direito. Porém, conforme Boschetti (2009), para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, as políticas sociais devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que venham a universalizar direitos.

Ao buscar-se conceituar política social, surge a imprecisão, reconhecendo a existência de paradigmas epistemológicos competitivos e rivais presentes nesse cenário. Esse fato acontece porque há uma tendência de empregá-la de forma genérica, o que leva a conferir à política social um sentido vago ou a confundi-la como ações voluntaristas, clientelistas e que ferem direitos. Assim, entende-se que a falta de uma definição consistente, embora não absoluta, afeta a credibilidade dessa política e o que ela representa à sociedade.

Em oposição à versão da política social como mera regulação social e distribuição de recursos entre cidadãos, referenda-se a necessidade de conhecimento e estratégias apropriadas para consecução da política, com vistas ao alcance de objetivos próprios, que leve em conta as posições desiguais dos cidadãos na estrutura de classes, com o intuito de modificá-las.

As políticas sociais referem-se a ações que definem 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" (HOFLIN, 2001, p. 31).

Portanto, deve-se lembrar que é "mediante a política social, que direitos sociais²⁴ se concretizam e necessidades humanas (leia-se sociais) são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada" (PEREIRA apud BOSCHETTI et al., 2009, p. 173).

Diante do exposto e de acordo com Pereira (2009, p. 166), revela-se a perspectiva pela qual a política social será neste estudo tratada:

[...] a que apreende a política como um produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, de relações, simultaneamente antagônicas e recíprocas, entre capital x trabalho, Estado x sociedade e princípios da liberdade e da igualdade que regem direitos de cidadania.

Desse modo, atrela-se a política social a uma concepção crítica de Estado, que considere a função de atender à sociedade como um todo, não privilegiando os interesses dos grupos detentores do poder econômico. Volta-se, pensando em termos concretos, a reforçar a necessidade de o Estado estabelecer como prioritários programas de ação universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando o equilíbrio social.

Identifica-se a universalidade como o princípio que melhor pode contemplar a população, sem descartar, naturalmente, os direitos individuais (civis e políticos). Ou seja, pautado no desafio de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e devem estar à disposição de

²⁴ O direito social é um investimento que deve ser assegurado pelo Estado, visando reduzir, progressivamente, as desigualdades e dar oportunidades a todos de acesso a determinados bens sociais indispensáveis a uma vida digna e a uma participação cívica consciente.

todos, fazendo com que a democracia se fortaleça e ganhe sentido. Esse fato significa dizer, na perspectiva desse princípio, que não se devem estabelecer critérios desiguais de elegibilidade, que diminuam o *status* de cidadania de quem precisa de proteção social pública.

De acordo com Thomas Marshall²⁵ (1967), cidadania é o termo que define o exercício conjunto dos três principais direitos atribuídos ao homem em uma democracia: direitos civis, políticos e sociais. Assim, a cada um desses direitos corresponderiam determinadas possibilidades de atuação no âmbito humano e político que poderiam vir a garantir, o equilíbrio da sociabilidade entre os membros de cada comunidade política e entre as diferentes unidades territoriais.

Antagônica à universalização, a focalização afigura-se como uma tradução dos vocábulos ingleses *targeting* ou *target-oriented*, oriundos dos Estados Unidos e adotados pelos governos conservadores europeus, que concebem a pobreza como um fenômeno absoluto, e não relativo. Entre as implicações políticas que tal concepção acarreta, destacam-se: a restrição do papel do Estado na proteção social e a proclamação da desigualdade social como um fato natural. Para tanto, são adotadas soluções tecnicistas, focalizadas e controláveis.

Assim, a universalidade tem conotação eminentemente pública, cidadã e igualitária, enquanto a focalização tem seu olhar voltado para às individualidades.

Pereira e Stein (2009, p. 107) destacam que:

[...] ultimamente, fortaleceram-se ideias que ora desfiguram a concepção verdadeiramente universal do princípio da universalidade - com expressões adjetivadas como universalismo "segmentado", "contido" ou "básico" - ora rejeitam essa concepção em nome de uma suposta superioridade democrática da focalização, agora identificada com o respeito às individualidades e às suas diferenças.

²⁵ Sociólogo britânico, Thomas Humprey Marshall debateu a formação da cidadania a partir da experiência inglesa e viu suas observações se estenderem na Europa, servindo de base para reflexões na América Latina, incluindo o Brasil.

Sob a perspectiva da distribuição de benefícios e serviços, a equidade²⁶ tem balizado a implantação e o desenvolvimento da maioria dos programas, tendo eles um caráter universal ou focalizado, fazendo, portanto, com que a compreensão sobre o significado de equidade não seja similar.

Visto essa condição, é necessário revisitar os conteúdos originais dos referidos princípios: universalidade e focalização; considerando suas validades e suas implicações práticas com relação aos direitos sociais.

Por fim, destaca-se que, no ponto de vista desse trabalho, o termo público, que define a política possui intrínseco sentido de universalidade, estando intimamente ligada às questões sociais. Assim, cabe ao Estado, considerando sua função de atender à população em sua totalidade, o protagonismo na satisfação das necessidades humanas, mantendo o caráter igualitário, por meio da implantação de programas, projetos e ações universais. Sob esta ótica, a política social requer a participação ativa da sociedade (controle social), sob a perspectiva do controle, no planejamento e na execução de procedimentos e metas voltados para satisfação de necessidades humano-sociais.

Nestes termos, sentimos a necessidade de ir além, buscando problematizar o significado da Participação, no contexto das políticas públicas, na tentativa de realizar aproximações com noções de Cidadania.

Participação e cidadania

Ao abordar a questão das políticas participativas, Benevides (1996) auxilia-nos a compreender o conceito "participação" como política que se desenvolve por meio de canais institucionalizados que são criados com a finalidade de garantir a

²⁶ Etimologicamente a equidade é sinônimo de equanimidade, isto é, disposição para reconhecer, imparcialmente, o direito de cada um.

intervenção direta do cidadão em sua formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Por sua vez, participação, para Melucci (2001), significa "tomar parte", agindo de forma a promover interesses e necessidades de um ator social. Significa também "fazer parte", reconhecendo-se como parte de um sistema mais amplo, que possui interesses gerais da comunidade.

Em busca de maiores elementos sobre a origem da participação, Dagnino (2004) esclarece que desde os anos oitenta lutava-se pela expansão da cidadania e aprofundamento da democracia, sendo a Constituição de 1988 o marco formal do processo de construção democrática no Brasil, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. Não obstante, este projeto democratizante e participativo emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, dentre eles os movimentos sociais que desempenharam papel fundamental.

No percurso deste projeto, dois marcos significativos: reestabelecimento da democracia formal (com eleições livres e reorganização partidária) e o confronto/antagonismo que haviam marcado profundamente a relação entre Estado e sociedade em décadas anteriores cedendo lugar para uma aposta de ação conjunta para o aprofundamento democrático. Por consequência, foram implementados Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos que tiveram ampla repercussão e significado.

Posto isto e, não obstante, entendemos que o processo de construção democrática enfrenta hoje no Brasil um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos políticos distintos, o primeiro fruto de um processo de alargamento da democracia expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas

(TEIXEIRA; DAGNINO; SILVA, 2002). Já o segundo, tendo como base a eleição de Fernando Collor de Mello - 1989, que apresenta emergência em um projeto de Estado mínimo e que, por consequência, se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades e sua transferência para a sociedade civil.

Portanto, "a última década é marcada por uma confluência²⁷ perversa entre esses dois projetos" (DAGNINO, 2004, p. 96). Tal perversidade, segundo a autora, está no fato de que ambos os projetos requerem uma sociedade civil e propositiva, porém, apontando para direções opostas e até mesmo antagônicas. Sendo assim, "a disputa política entre projetos distintos, assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia" (DAGNINO, 2004, p. 97)²⁸.

Visto este panorama, eis o dilema atual: por um lado, a constituição dos espaços públicos de participação da sociedade civil na gestão representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, tem caracterizado os últimos anos.

As constatações da autora com relação a esta perversidade tem base nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil em conselhos gestores, de membros de entidades não governamentais que vivenciam a experiência de atuação apostando no papel democratizante que eles teriam, realizando os seguintes questionamentos ao identificarem tal dilema: "o que

²⁷ O que essa confluência determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa (DAGNINO, 2004, p. 99).

²⁸ Segundo a autora, as noções de sociedade civil, participação e cidadania mantem entre si uma estreita relação e foram escolhidas por que são vistas como elementos centrais desse deslocamento de sentidos, enquanto mecanismo privilegiado na disputa política que se trava hoje ao redor do desenho democrático da sociedade brasileira.

estamos fazendo aqui?", "que projeto estamos fortalecendo?", "não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?" (grifos da autora).

Percebemos assim, conforme exposto por Dagnino (2004, p. 4), que

o risco —real— que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico.

Tais reflexões nos fazem perceber a imensa complexidade desse processo que deve resistir a análises simplistas, envolvendo outras tantas questões que não analisaremos aqui e que perpassam a ideia de conferir maior peso explicativo a noção de projeto político, às relações Estado - sociedade e a clivagem de imagens criadas, do tipo: "nem a sociedade civil é um polo de virtudes democratizantes e nem o Estado é o obstáculo fundamental à participação e à democratização" (DAGNINO, 2004, p. 98).

Não obstante, o crescimento acelerado do papel das Organizações Não-Governamentais, a emergência do Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com ênfase em uma filantropia indefinida (FERNANDES, 1994; LANDIM, 1993; ALVAREZ, 1999, PAOLI, 2002; SALAMON, 1997) e a marginalização dos movimentos sociais, evidenciam o movimento de redefinição da noção de sociedade civil, resultando na crescente identificação entre sociedade civil e ONG, onde o significado da primeira se restringe apenas a designar cada vez mais essas organizações quando não em mero sinônimo de terceiro setor (ALVAREZ, 1999).

Assim, para Dagnino (2004, p. 102), se

[...] por um lado, a re-significação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada *participação solidária* e a ênfase no trabalho voluntário e na *responsabilidade social*, tanto de indivíduos quanto de empresas.

Ao que parece, acaba ocorrendo a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir o significado coletivo da participação. Não obstante, identifica-se também a ideia de *solidariedade*, que, segundo a autora, é despida de seu significado político e coletivo. Por consequência, tende a ocorrer a despolitização da participação, pautada também pela não utilização dos espaços públicos nos quais ela pode ter lugar, comprometendo o seu significado político e potencial democratizante por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como desigualdade social e pobreza.

Por outro lado,

[...] em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação de políticas públicas com respeito a estas questões, estes se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas (DAGNINO, 2004, p. 103).

Portanto, o significado da participação é redefinido e reduzido à gestão, contrariando o projeto concebido, marcada pelo objetivo da partilha efetiva do poder, entre Estado e sociedade civil (DAGNINO, 2004), por meio do exercício da deliberação no interior dos espaços públicos.

Por fim, a noção de cidadania, também conhecida como "nova cidadania" ou cidadania ampliada, "começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc." (DAGNINO, 2004, p. 10).

Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos, baseada em características de sociedades contemporâneas, considerando o surgimento

sujeitos sociais, bem como de direitos sociais de um novo tipo, com ampliação do espaço da política. Esse projeto, para a autora, reconhece o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia.

Um primeiro elemento que surge é a concepção de "um direito a ter direitos" que envolve tanto provisões legais (ao acesso a direitos definidos), quanto a criação de novos direitos. Buscando situar melhor o leitor a respeito, como exemplo desse novo direito: aquele que não inclui somente a igualdade, mas o direito à diferença, que amplia o direito à igualdade. O segundo elemento repousa sob a perspectiva de que a nova cidadania requer a constituição de sujeitos sociais ativos, também conhecidos como agentes políticos, definindo e lutando pelo o que definem ser seus direitos. O terceiro e último elemento, diz respeito a ideia de que a nova cidadania ultrapassa concepções do tipo: luta pelo acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político. O que está em jogo, de fato, é o direito de participar da própria definição desse sistema, ou seja, a criação de uma nova sociedade.

Percebe-se a importância que essa noção adquiriu na emergência de experiências participativas, como o caso dos Orçamentos Participativos, em que os setores populares e suas organizações lutam para abrir um canal que leve ao Controle Democrático do Estado, mediante a participação ativa dos cidadãos no poder (coparticipantes em governos locais).

Sendo assim,

O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos e, portanto, ao sistema político-judicial. A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade [...] (DAGNINO, 2004, p. 12).

Portanto, esse projeto significa, mais do que nunca, considerando a conjuntura política em nosso país (fruto do somatório de suas vivências), uma reforma tanto moral, quanto intelectual, que requer sujeitos mais ativos.

Ao nosso ver, tais reflexões aprofundadas possuem pertinência, especialmente nesta etapa do estudo, por entendermos que não se pode pensar em avaliação de políticas sociais, sem antes definir o arcabouço teórico que lhe dá sentido e direção.

Direito ao esporte e ao lazer

No processo desse estudo, trabalhou-se com o pressuposto de que falar em política social, no âmbito do esporte e do lazer, embora essas dimensões viessem ganhando importância há pouco tempo, é falar em desenvolvimento humano. A adoção desse entendimento implica considerar o avanço da cultura democrática e o desafio que traz consigo de promover um processo de aprofundamento da consciência dos direitos e deveres do cidadão, associados a um novo perfil de Estado.

Embora reconhecêssemos os limites existentes na tarefa de conceituação, corroboramos do entendimento de que "conceitos são recortes da realidade, tentativas de fragmentar para melhor entender algo que se encontra presente de modo complexo em nossa vida" (MELLO, 2003, p. 24). Nesse sentido, buscando uma definição para o Esporte, verificamos que são diversas as percepções em torno desta importante temática, presente na vida das pessoas há séculos, cujas bases têm morada na Europa, no século XVIII, mais especificamente na Inglaterra.

Reconhecido o potencial educativo de sua prática, perpassa diferentes momentos da história, ocupando o cotidiano de diversas civilizações, deixando-se influenciar e influenciando, a partir das transformações pelas quais o mundo

passara e das intencionalidades a ele dispensadas. Dentre essas influências, podemos citar a Revolução Industrial, que marca a passagem do homem do campo para a cidade e as modificações dos meios de produção e do tipo de trabalho. A sociedade mudava, novos hábitos e costumes foram criados, a partir da ocupação de um novo território, o urbano. E, assim, o homem passa a ser regulado pelo tempo e sua capacidade de trabalho, ou seja, de produção.

Analisando este histórico, ficam evidentes os reflexos desse processo sobre o esporte, a partir das características da industrialização e o formato que a dimensão assumiu. Ou seja: do rendimento, da competição, do recorde, dentre outros. BRACHT (1989, p. 69) define esta percepção, ao compreender o esporte como:

[...] prática social situada no quadro da cultura corporal surgida no âmbito da cultura europeia, por volta do século XVIII, com caráter competitivo, cuja execução repousa essencialmente sobre a ideia de luta contra um elemento definido: uma distância, uma duração, um obstáculo, uma dificuldade material, um perigo, um adversário.

Percebe-se, assim, que o discurso legitimador que historicamente circula na sociedade é do esporte caracterizado pela concorrência, pela competição, pelo resultado, considerados reflexos da sociedade capitalista.

Nesse sentido, Assis de Oliveira (2001, p. 99) destaca que para "incluir o esporte na inclusão" é preciso:

[...] promover mudanças, abrindo possibilidades para outras mudanças, vislumbrando além dos muros do território onde se muda. Mudanças que venham a alterar a atual dinâmica do esporte, essencialmente competitiva e aparentemente lúdica para uma outra, qualitativamente distinta, essencialmente lúdica e aparentemente competitiva [...].

Em adjetivação ao conceito de esporte, nos identificamos com o termo esporte recreativo, cuja essência é abordada no Programa Esporte e Lazer da Cidade, expressando a compreensão de que em sua realização "deve prevalecer o

lúdico caracterizado pela livre escolha, busca da satisfação e construção, pelos próprios sujeitos envolvidos, dos valores ético-políticos a se fazerem presentes na sua objetivação" (MANUAL DE ORIENTAÇÃO, 2005, p. 8).

Sendo assim, entendemos o esporte recreativo como:

Dimensão social do esporte, na qual a prática se dá de maneira redimensionada, recriada e reinventada, não restrita às delimitações das regras oficiais, o que permite aos participantes usufruírem atividades lúdicas, prazerosas solidárias e de enriquecimento cultural, favorecendo o desenvolvimento de senso crítico, autonomia e sensibilidade frente às questões sociais. Não tem caráter competitivo nem seletivo (RAMOS, 2011, p. 17).

Aliás, Pinto (1992), ao observar a trajetória das políticas públicas, mostramos que a constituição legal das políticas de lazer pelo campo do esporte, no Brasil, é fruto de uma trajetória iniciada com a legitimação do esporte recreativo, alicerçada por alianças entre trabalho, educação física e esporte, consolidada pela promulgação da CF de 88, o aparato legal e ações políticas delas decorrentes. E destaca que:

O ano 2000 marcou a mudança do entendimento do "esporte recreativo" para o "esporte e lazer", o que se deu pelo reconhecimento legal de tais campos (o esporte e o lazer), como direitos de toda a população, criação de secretarias de Esporte e Lazer, nos governos federal, estaduais e municipais; pelas alianças intersetoriais do Esporte e do Lazer como campo da produção de conhecimentos, formação e ação profissionais, e pela implementação e a democratização de vários programas, como o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), do Ministério do Esporte, que buscam garantir a inclusão social e o acesso a práticas e conhecimentos de esporte e lazer, entre outros aspectos que podemos considerar (p. 23).

Segundo Gaya (1994), o desporto (esporte) tornou-se plural, assumindo novas formas e modelos, novos valores e sentidos. É um tema com grande circulação, atraindo diversos tipos de interesses, como meio de educação, formação e investigação científica, influenciando o modo de vestir, calçar, alimentar e viver em sociedade.

Isto posto, enfatizamos que vislumbramos o esporte moderno como um fenômeno social, presente na vida das pessoas há séculos e, portanto, historicamente constituído, que se tornou uma das principais expressões da cultura humana e das ocupações do lazer, podendo e devendo ser visto e pensado como um espaço social muito propício à formação humana.

Portanto, assim como o Esporte, o Lazer também deve ser analisado com o devido cuidado, pois guarda especificidades condizentes com determinada época, sendo reflexo das diferentes formas tanto de se divertir, quanto de trabalhar da humanidade e sua relação com outros tantos temas, guardando peculiaridades, que podem ser compreendidas em sua existência concreta atual.

Impactado pelos efeitos do modelo de produção fabril, percebe-se, de acordo com Melo (2003, p. 6), "uma artificialização dos tempos sociais" no final do século XVIII, marcada pela excessiva jornada de trabalho (fase inicial do capitalismo), indefinição no que diz respeito a faixa etária e sexo, bem como, ausência de regulamentação. Ou seja, jornadas de trabalho de 12 a 16 horas diárias, que envolviam homens e mulheres, adultos, crianças e idosos, sem direitos minimamente adquiridos, como férias ou aposentadoria.

Como efeito do tempo de não-trabalho, foi no referido período que surge o que hoje definimos como lazer, estabelecido em meio às tensões entre classes sociais: dominantes e dominados, sendo a primeira formada pelos detentores dos meios de produção e controladores da segunda, as camadas populares.

Organizando-se e reivindicando direitos, as camadas populares lutaram pela diminuição do tempo de trabalho, objetivando, instrução intelectual, atividades educativas e políticas, diversão e descanso. Considerando esse histórico, é impossível pensar no Lazer como um fenômeno pacífico e dissociado de outros temas e momentos da vida, estando em constante articulação com a política, a economia e a cultura.

Com a ampliação das discussões relacionadas com o lazer, por volta de 1960 e no decorrer de 1970, no Brasil, tanto nas instituições acadêmicas (interior de diferentes áreas de conhecimento) quanto nas organizações governamentais (iniciativas mais estruturadas de políticas públicas), também sofreu e sofre (a partir dos anos de 1990), a exemplo de outros países, as influências da perspectiva industrial e do entretenimento.

Promovendo uma analogia com as contribuições de Marx, é possível diferenciar o lazer como valor de troca do lazer como valor de uso. Ou seja, o lazer é visto como valor de troca, entendido sob a perspectiva do entretenimento, espontaneísta, do brincar pelo brincar destituído de uma intervenção pedagógica. Já o lazer como valor de uso, compreendido como um conjunto de aparelhos de organização da cultura e, portanto, um espaço de circulação de concepção de mundo, estruturado de forma sistemática e planejada, que pode servir para construção de uma consciência crítica, coerente e unitária das classes populares articulando e mobilizando sua vontade política.

Seguindo esta lógica, destacamos que Mascarenhas (2004), ao conceber a "lazerania"²⁹ como "uma conquista em permanente construção" (p. 74), busca identificar os principais desafios impostos à sua realização, analisando tanto os limites quanto as novas perspectivas frente às mudanças no cenário da vida política brasileira naquela oportunidade.

Assim, fruto da globalização e do avanço das políticas neoliberais, define como "mercolazer", a crescente e heterogênea indústria do lazer, da qual, segundo o autor:

²⁹ A ideia de "lazerania", 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, deixando de ser monopólio ou instrumento daqueles que concentram o poder econômico (MASCARENHAS, 2004, p.74).

[...] não se espera outra coisa senão a realização de um valor de troca, o salto perigoso em direção ao equivalente geral, momento final do giro do capital em que se resgata a mais-valia e se conferem os lucros [...]
(MASCARENHAS, 2004, p. 80).

Outra importante contribuição vem de Gomes (2004, p. 125), ao considerar o lazer como:

[...] uma dimensão da cultura constituída por meio de vivências lúdicas de manifestações culturais em um tempo/espço conquistado pelo sujeito ou grupo social, estabelecendo relações dialéticas com as necessidades, os deveres e as obrigações, especialmente com o trabalho produtivo.

Ao mesmo tempo, entende-se o lazer como ação humana desenvolvida a partir de práticas culturais que envolvam os mais diversos interesses, que ocorre no tempo do não trabalho, em que são possíveis dois tipos de atitudes, a ativa e a passiva, ou seja, contemplando, assistindo ou praticando e vivenciando as possibilidades e as práticas de lazer.

Não obstante, em consonância com Gomes et al. (2016, p. 109):

[...] buscamos, nessa direção, ultrapassar quaisquer possibilidades de encarceramento do entendimento do lazer a noções e abordagens que restrinjam seus modos históricos de viver a modelos unicamente significados em sentidos modernos, urbanos, industriais, capitalistas e instrumentais. Propomos uma compreensão do lazer capaz de se abrir e de acolher a diversidade histórica e cotidiana dos modos de viver, que são sempre possibilidades de produção da vida social.

Para tal, faz-se necessário promover uma apropriação do esporte e do lazer a partir da concepção crítica e significativa do conhecimento culturalmente constituído, de sua forma educativa, cientes dos desafios que estão colocados para que sejam verdadeiramente compreendidos e valorizados.

Assim, ao nos aproximarmos do PELC, em meio a tal perspectiva, espera-se que seus gestores, agentes sociais e beneficiados (participantes das atividades sistemáticas e assistemáticas), se sensibilizem e se comprometam com as

problemáticas do mundo, concebendo as intervenções nestes âmbitos como algo que possa contribuir para superar a lógica social pautada na diferença e na desigualdade.

Percebe-se, então, que é necessário desmistificar as concepções existentes sobre esporte e lazer, por sua democratização, do seu conhecimento, a partir da compreensão de sua prática como direito.

Aliás, em se tratando da democratização, cabe recordar que, somente após um longo período de privação de liberdades, os anos de 1980 culminaram com as discussões acerca da necessidade de garantia e ampliação dos direitos de cidadania no Brasil. Para tal, foram diversos os movimentos sociais que exerceram pressão sobre o governo, na luta pela redemocratização do país, que significava, dentre outras questões, promoção de processo eleitoral e desenvolvimento da esfera pública, participação democrática e criação de novas leis.

Assim, o processo de formulação da Carta Magna Brasileira - Constituição Federal, contou com significativa participação popular, conforme previsto no Regimento³⁰ Interno Constituinte, após o fracasso do Movimento Diretas Já, que almejava instituir eleições diretas.

No que se referem ao esporte, tais sugestões deveriam ser encaminhadas à Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Porém, ao contrário do que ocorreu em outros setores, a fração do setor esportivo que elaborava as críticas mais contundentes a estrutura de poder presente até então no setor esportivo não conseguiu organizar-se para encaminhar sugestões à Constituinte. Das 288 entidades citadas no primeiro volume das emendas parlamentares e das 122 emendas propostas por estas entidades, nenhuma era diretamente vinculada ao setor esportivo. Coube à fração do setor esportivo que ocupava cargos em entidades institucionalizadas, tanto públicas quanto privadas, o protagonismo no encaminhamento de tais sugestões (VERONEZ, 2005, p. 268).

³⁰ Previa o recebimento de propostas dos cidadãos, enviadas pelos correios diretamente para os constituintes. As propostas dos Legislativos Estadual e Municipal e do Judiciário também eram consideradas.

A CF/88 introduziu os princípios de organização política que permitiram avançar para um modelo mais universalista e igualitário, fortalecendo as políticas sociais. As alterações realizadas na Constituição indicaram para uma maior responsabilidade dos municípios em relação à formulação e implementação de políticas sociais, embora sem anunciar claramente quais são os meios para a realização desta proposta.

No contexto do esporte e do lazer, identifica-se que a Constituição Federal de 1988 é o marco para ampliação de tais direitos, pois, até então, não havia registro claro na lei que expressasse esse entendimento.

Constata-se, assim, que a CF/88 reconhece o lazer³¹ e o esporte³² como direitos, porém aborda as dimensões de forma muito superficial, pois não aponta os mecanismos para efetivá-las. Ou seja, não apresenta, de forma clara, quais são os princípios, as diretrizes, os objetivos e, principalmente, os mecanismos e as regras institucionais que orientam o esporte, o que, para Menicucci (2006, p. 136), é um dos desafios para que o direito ao lazer seja efetivado. Já a Lei Pelé³³

³¹ Art. 6º da CF/88, quando das tratativas do poder público diante do lazer como um dos direitos sociais: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência social aos desamparados, na forma desta Constituição (Emenda Constitucional nº 64, 2010).

³² Art. 217/88, Capítulo III, quando das tratativas do Desporto ou Esporte e sua relação com o lazer: É dever de o Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados: I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento; II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento; III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional; IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional. § 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei. § 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final. § 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

³³ A Lei nº 9.615/1998, também chamada de Lei Pelé, contribui, em parte, para o esclarecimento dessa discussão, ao definir três manifestações do desporto: I - desporto educacional, praticada 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

diferencia as manifestações³⁴ do fenômeno esportivo.

Destaca-se que, ao tratarmos do esporte e do lazer, estamos falando de fenômenos distintos, mas, de certa forma, confluentes. Tal esclarecimento faz-se necessário, visto que é notável a existência de um conflito entre os conceitos e os significados do esporte presentes em nosso cotidiano e na própria CF/88.

Assim, ao ser garantido na CF/88 o dever do poder público diante do lazer como um dos direitos sociais, abriu-se a possibilidade a duas interpretações iniciais: *i)* do ponto de vista jurídico-legal, iguala-se aos direitos à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, à segurança e a assistência social; ao mesmo tempo, *ii)* anseia-se por mecanismos que garantam/concretizem a promoção do acesso a esse fenômeno cultural de forma universal.

Com relação ao esporte, observa-se que, sob o ponto de vista jurídico-legal, para além da CF/88, a respectiva legislação foi sendo emendada, visando responder, tempestivamente, a cenários emergenciais e circunstanciais ou a interesses particulares. Essa prática histórica ocorreu sem a promoção de mudanças estruturais e avanços significativos no âmbito nacional do esporte. Ademais, esses registros são mais uma comprovação da descontinuidade e da ausência de planejamento de médio e longo prazo dentro das políticas esportivas brasileiras.

do indivíduo e sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer. II - desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades esportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e da educação e na preservação do meio ambiente. III - desporto de alto rendimento, praticada segundo normas gerais da Lei nº 9.615, de 1988, e das 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.

³⁴ Recentemente, devido à Lei nº 13.155, de 2015, foi incluído à Lei Pelé o desporto de formação, "caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição" (Capítulo VI, Artigo 3º).

Por ter um papel muito importante para efetivação das políticas sociais, o que inclui as dimensões do esporte e do lazer, não poderíamos deixar de mencionar o Estatuto das Cidades - Lei Federal 10.257, de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e que busca desenvolver as funções sociais da cidade, zelando pela qualidade de vida da população.

Destacamos, a seguir, as primeiras diretrizes da política urbana do Estatuto das Cidades³⁵, que remetem à garantia de direitos, dentre eles o lazer, fomentando o diálogo entre sociedade civil e governo, enquanto eixo fundante de ações públicas:

I. garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II. gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Percebe-se que, à medida que o esporte e o lazer são reconhecidos como direitos sociais, torna-se necessária a definição de políticas sociais que os concretizem. Neste sentido, pode-se dizer que a criação³⁶ do Ministério do Esporte (ME), a partir da Medida Provisória n. 113 de 01/01/2003, teve papel fundamental nesse processo. Athayde (2015) ressalta que, até o governo Lula, as políticas esportivas careciam de melhor organicidade e estruturação dentro do planejamento governamental. A partir deste governo, um caminho começa a ser percorrido no sentido da construção de ações que garantam o acesso dos cidadãos ao esporte como direito. Desse modo, verifica-se no âmbito do governo Lula - a

³⁵ Disponível em: <<http://www.vsilva.com.br/dados/Estatuto%20da%20Cidade.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2016.

³⁶ Inicialmente (2003), o Ministério do Esporte foi organizado em 3 secretarias: Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED); Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL); e Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR).

criação do ME e, posteriormente, dos programas sociais esportivos Segundo Tempo (PST) e Esporte e Lazer da Cidade (PELC).

No momento de sua criação, foi determinado que, a partir da definição do esporte enquanto direito social e fator de desenvolvimento humano, o ME assumiria a responsabilidade de desenvolver uma política focada na democratização do acesso ao conhecimento e à prática esportiva, desde a inclusão social até o alto rendimento. Portanto, coube ao Ministério do Esporte a missão de "formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano" (BRASIL, 2004, p. 4).

Descortinavam-se as possibilidades de assegurar o direito constitucional de acesso às atividades esportivas e de lazer por meio de um órgão legalmente instituído para esse fim, com a importante tarefa de articular as ações necessárias à referida política, dando voz e vez aos interesses da sociedade brasileira.

Nesse processo de implantação da política³⁷ nacional do esporte (em curso), destaca-se a importância da realização das três conferências nacionais (2004,

³⁷ Lançado em 2005, segue os Objetivos, Princípios e Diretrizes da Política Nacional do Esporte. *Objetivos:* 1. Democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, na perspectiva da melhoria da qualidade de vida da população brasileira. 2. Promover a construção e o fortalecimento da cidadania, assegurando o acesso às práticas esportivas e ao conhecimento científico-tecnológico a elas inerentes. 3. Descentralizar a gestão das políticas públicas de esporte e lazer. 4. Fomentar a prática do esporte de caráter educativo e participativo, para toda a população, além de fortalecer a identidade cultural esportiva a partir de políticas de ações integradas com outros segmentos. 5. Incentivar o desenvolvimento de talentos esportivos em potencial e aprimorar o desempenho de atletas e paraatletas de rendimento, promovendo a democratização dessa manifestação esportiva. *Princípios:* 1. Da reversão do quadro atual de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social. 2. Do esporte e do lazer como direito de cada um e dever do Estado. 4. Da universalização e inclusão social. 5. Da democratização da gestão e da participação. *Diretrizes:* 1. Universalização do acesso e promoção da inclusão social 2. Desenvolvimento humano 3. Ciência e tecnologia do esporte 4. Promoção da saúde 5. Paz e desenvolvimento da nação 6. Desenvolvimento econômico 7. Gestão democrática: participação e controle social 8. Descentralização da política esportiva e de lazer. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/politicaNacional/politicaNacionalCompleto.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2016.

2006 e 2010), mobilizando um número significativo de delegados e convidados, representantes de diferentes esferas e entidades. Com destaque, a I Conferência Nacional do Esporte inaugurou uma nova forma de tratar do esporte e do lazer no país.

Ao reconhecer o modelo de gestão participativa no âmbito da gestão do esporte, a partir da Resolução aprovada na I Conferência (BRASIL, 2004, p. 11), tornam-se princípios do Sistema Nacional de Esporte, cuja criação ainda se encontrava em debate:

1. O projeto histórico de sociedade comprometido com a reversão do quadro de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social ao qual se submete grande parcela da nossa população;
2. O reconhecimento do esporte e lazer como direitos sociais;
3. A inclusão social, compreendida como a garantia do acesso aos direitos sociais de esporte e lazer a todos os segmentos, sem nenhuma forma de discriminação, seja de classe, etnia, religião, gênero, nível socioeconômico, faixa etária e condição de necessidade especial de qualquer natureza;
4. A gestão democrática e participativa, com ênfase na transparência no gerenciamento dos recursos.

Não obstante, destaca-se que:

[...] a participação da sociedade civil na formulação e no monitoramento e avaliação dessas políticas é fundamental e pode ocorrer por meio de conselhos de políticas públicas, conferências públicas de esporte e lazer, conselho gestor de programas de esporte e lazer, entidades de controle social, livremente, sem a necessidade de instituições de representação, reunindo agentes sociais, cidadãos interessados e beneficiários de programas para discutirem questões relacionadas ao esporte e lazer (SOARES, 2015, p. 44).

Assim, observou-se uma progressão na discussão sobre esporte e lazer como direitos sociais fundamentados nos princípios de democratização e da inclusão social até a II Conferência Nacional do Esporte. Além disso, os esforços são direcionados para a (re)construção do Sistema Nacional do Esporte.

A partir do objetivo principal da II Conferência, presente nos textos básicos, é possível constatar tal direcionamento para os trabalhos nas etapas do evento:

A II Conferência Nacional do Esporte deverá abrigar uma discussão aprofundada e uma reflexão avaliativa da implementação da Política de Esporte no Brasil, visando a (re)construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, tendo em conta as esferas local, municipal, regional, estadual e federal, os poderes, as instâncias e instituições que o constituem, bem como as responsabilidades sociais que lhe competem, procurando avançar na articulação das ações dos agentes que atuam nesse segmento, oferecendo à sociedade serviços de qualidade que garantam o acesso ao esporte e ao lazer como direitos sociais (BRASIL, 2006).

Com efeito, a Política Nacional do Esporte, regulamentada pela Resolução nº 05 do Conselho Nacional do Esporte (CNE), define novos rumos para a gestão, o monitoramento e avaliação das políticas de esporte e lazer. Para tal, estabelece:

[...] a garantia de mecanismos de controle e avaliação permanentes da Política Nacional do Esporte, com a participação dos Conselhos e dos Gestores Estaduais e Municipais, e através da Conferência, visando o acompanhamento contínuo das ações em todos os níveis de execução para direcionar e redimensionar o seu processo de planejamento (BRASIL, 2005, p. 131).

Porém, na III Conferência (2010), com o tema "Por um time chamado Brasil" - Plano Decenal do Esporte e Lazer - 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais", fica explícita a mudança de rota da agenda governamental, com protagonismo do esporte de alto rendimento. Um redirecionamento relacionado diretamente com o novo contexto vivido pelo país, considerando as conquistas do governo brasileiro por sediar megaeventos esportivos, cujos eventos foram pleiteados no Governo Lula e realizados no Governo Rousseff, associados ao debate sobre a construção de uma potência esportiva e do uso do esporte como emulador de desenvolvimento econômico do país. Para além, ampliaram-se as discussões e deliberações para a qualificação da participação popular e dos mecanismos de controle social nas ações públicas de lazer e esporte.

A decisão estratégica do Governo Federal de realizar grandes eventos esportivos - como os Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos Rio 2007, os Jogos Mundiais Militares 2011, a Copa das Confederações 2013 e a Copa do Mundo FIFA 2014 - e as medidas de preparação e planejamento dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 promoveram uma drástica mudança³⁸ nos objetivos e, portanto, nos rumos da formulação, implantação e desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer no país. Neste contexto, percebe-se o não tratamento ou abandono pelo governo de grande maioria das deliberações das resoluções provenientes das edições anteriores das conferências nacionais.

A trajetória histórica das políticas públicas de Esporte e Lazer demonstra que tais ações se configuram como políticas de governo. Isso porque elas estão submetidas às intencionalidades e interesses dos mandatos governamentais e, portanto, sem garantias de desenvolvimento e, muito menos, de continuidade, o que impõe grandes obstáculos à tentativa de garantir a democratização do acesso ao esporte e ao lazer para a população brasileira.

Não obstante, recentemente (2015), o Tribunal de Contas da União - TCU, identificou, dentre outras questões, por meio do acórdão 1785/2015³⁹, no que se refere à atuação do Ministério do Esporte no Sistema Nacional do Desporto - SND, que a falta de elaboração da Política Nacional do Desporto - PNE, faz com que não haja indicadores estratégicos nem diretrizes claras para a aplicação e a distribuição dos recursos. Também não há estabelecimento de metas e indicadores de desempenho para os diversos segmentos esportivos, o que impacta na assinatura de contratos das entidades beneficiárias de recursos públicos com o ME. Em

³⁸ A partir do Decreto nº. 7.529, de 2011, as secretarias que compõem o Ministério do Esporte foram reformuladas, sendo as duas principais alterações a incorporação da SNDEL a SNEED (que passou a se chamar Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social - SNEELIS); e a criação da Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor.

³⁹ Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/sistema-nacional-do-desporto-e-avaliado-pelo-tcu.htm>. Acesso em: 12 set. 2016

decorrência do trabalho, o tribunal determinou ao Ministério do Esporte que apresentasse plano de ação com cronograma de atividades e respectivos prazos para apresentação do PND e do planejamento estratégico ministerial.

Vale mencionar, de acordo com informações disponíveis no Portal do Ministério do Esporte⁴⁰, que um Grupo de Trabalho foi criado, tendo a responsabilidade de consolidar as prioridades do Sistema Nacional do Esporte, visando o posterior encaminhamento de projeto lei ao Congresso Nacional.

Para tal, de acordo com a, então, Coordenadora do Grupo de Trabalho do SNE, Cássia Damiani (2015):

[...] há uma visível confluência de interesses de que o esporte ganhe esse espaço de política pública de primeira grandeza [...]. Tudo o que estiver relacionado ao sistema, na Lei Pelé, será tratado na nova Lei de Diretrizes e Bases do SNE, a fim de garantir uma lei enxuta de princípios gerais. Com o sistema aberto, articulado, regulatório, com visão integrada teremos pleno desenvolvimento do esporte no país.

De outro lado, faz-se necessário destacar que diferentes áreas das políticas públicas passaram a destacar o lazer e o esporte em seus dispositivos legais, reconhecendo, no conjunto de medidas políticas necessárias, a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

O lazer está presente no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, como direito que deve ser assegurado pela família, pela sociedade em geral e pelo poder público, devendo os municípios estimular e facilitar a promoção de programas culturais, com foco no lazer e voltados para a infância e a juventude.

Segundo orientações legais, o esporte e o lazer estão dispostos no Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, e no Sistema Nacional da

⁴⁰ Disponível em: <http://esporte.gov.br/index.php/ultimas-noticias/209-ultimas-noticias/52908-grupo-de-trabalho-desenvolve-projeto-para-construcao-do-sistema-nacional-do-esporte>. Acesso em: 09 mar. 2017.

Juventude.

O esporte e o lazer são reconhecidos como direito social tanto na Política Nacional do Idoso - Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, quanto no Estatuto do Idoso - Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, explicitando que os programas de esporte e lazer devem ser incentivados como forma de proporcionar a melhoria da qualidade de vida dos idosos e sua participação comunitária.

O lazer, a cultura, o esporte e o turismo são assegurados na Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, por meio da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989.

Também a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que trata sobre as condições para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, explicita o lazer como um dos fatores determinantes da saúde de toda população.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 1996, enfatiza o compromisso dos pais com a formação de sujeitos capazes de compreender a cidadania como participação social e política, exercício de direitos e deveres políticos, civis e sociais, com a adoção, no dia a dia, de atitudes de solidariedade, cooperação, respeito a si e ao outro e repúdio às injustiças sociais. Além disso, reconhece, como área de conhecimento, que cuida, especialmente, da educação corporal e da participação lúdica no lazer, nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs, 2000), a Educação Física.

Pode-se observar, do ponto de vista da legislação, que há uma infinidade de instrumentos legais, em diferentes âmbitos, que certamente representam conquistas históricas em cada uma dessas áreas. Contudo, cabe refletir se esse aparato legal tem sido suficiente para garantir a concretização do direito social aludido, visto que ter o reconhecimento nos termos da Constituição não significa que tais "direitos sociais previstos" serão cumpridos, pois não estamos tratando

apenas de uma questão legislativa, implicando iniciativas que visem a sua legitimação.

Pelo exposto neste estudo, faz-se necessário percorrer caminhos mais precisos, que levem à efetivação de uma Política de Estado, tendo as políticas públicas de esporte e lazer um caráter de continuidade, e, portanto, que contemplem uma dimensão mais ampliada e que se relaciona com interesses sociais mais gerais. Para o alcance dessa dimensão da política, entre outras questões, é necessário contemplar alguns eixos como planejamento continuado, com possibilidades de ampliação do debate sobre o tema em tela e estabelecimento de ações coordenadas com diferentes órgãos governamentais (ações intersetoriais envolvendo, principalmente, outras políticas sociais); bem como uma avaliação condizente (de processo, produto e impacto).

Desse modo, é vital que o esporte e o lazer sejam incorporados de fato às agendas governamentais e políticas, para que sejam tratados e compreendidos como direitos sociais. Assim, ressalta-se que devem ser considerados, nesse processo de implantação e desenvolvimento de políticas públicas de esporte e lazer, não só os eixos anteriormente mencionados, mas também a promoção da gestão coletiva; da formação continuada de recursos humanos; do investimento na construção, animação sociocultural e manutenção de espaços e equipamentos; com promoção de acessibilidade a espaços e vivências de esporte e lazer diversificadas; garantindo o caráter educativo em todas as ações; bem como diversidade cultural; ludicidade e intergeracionalidade.

PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE - PELC

Da formulação à implementação do projeto social

"Percorrendo o caminho de volta", quando da criação do Ministério do Esporte em 2003, do surgimento de suas Secretarias Nacionais (idealizadas para corresponder, naquela oportunidade, às três dimensões do esporte: educacional, participação e alto rendimento), bem como seus programas e ações; nos deparamos com a proposta inicial do Programa Esporte e Lazer da Cidade, também conhecido como PELC.

Organizado em 14 (quatorze) ações inter-relacionadas e agrupadas em dois conjuntos, o PELC visa, em síntese, suprir a carência de políticas sociais por esporte recreativo e lazer da população brasileira, sobretudo daquelas em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Nota-se a imensa expectativa em torno da implantação do Projeto Social - o primeiro dos dois conjuntos - voltado para a consolidação do esporte e do lazer como direitos sociais, que viabilizasse o acesso contínuo a essas dimensões numa perspectiva universal, ou seja, a todos os seus segmentos (crianças, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência).

Já o segundo conjunto, não menos importante, embora não tenhamos a pretensão de analisar com maior profundidade, estava direcionado ao desenvolvimento científico e tecnológico do Esporte e do Lazer, a partir da promoção de iniciativas fundamentais para a definição de um modelo de gestão

pública participativa e democrática, para a configuração de um sistema nacional de documentação e informação esportiva e para a viabilização de acordos de cooperação e intercâmbios institucionais internacionais.

Para Lió Junior (2013, p. 105):

intentava-se sinalizar, dessa forma, para a inversão da lógica da presença do Estado no cenário esportivo, atribuindo-lhe prioritariamente caráter subsidiador dotado, contudo, de outro sentido que não aquele reforçador do modelo concentrador representado graficamente pela estrutura piramidal, que traz em seu vértice o esporte de alto rendimento e em sua base e centro, respectivamente, o esporte recreativo e o escolar subordinados aos objetivos dos "de cima", mas sim o de implementador de um modelo exemplificado por círculos autônomos e ao mesmo tempo interdependentes onde o esporte recreativo, o escolar e o de alto rendimento sejam respeitados em suas especificidades e, ao mesmo tempo, possam manter canais de comunicação sinalizadores de um conceito de sistema esportivo construído em relações isonômicas e não hierarquizadas.

De acordo com Castellani Filho (2007), foi sob a perspectiva da reconceituação da ideia de desenvolvimento que se pretendia ampliar as possibilidades de o esporte ser identificado como patrimônio cultural da humanidade, passível de direito, sustentando a premissa da inclusão social. Tal conceito era defendido no contexto da nomenclatura da própria Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer - SNDEL⁴¹, responsável pelas

⁴¹ Finalidades: I - assegurar a configuração de uma política social do Esporte e do Lazer centrada no parâmetro do Desenvolvimento Humano; II - zelar pelo cumprimento da legislação esportiva, relativa à sua área de atuação; III - propor ações sobre assuntos da sua área para compor o Plano Nacional do Esporte e do Lazer; IV - implantar as decisões relativas ao Plano Nacional do Esporte e do Lazer, afetas à sua área; V - prestar cooperação técnica e orientar a aplicação de recursos financeiros destinados a outros órgãos da Administração Pública Federal, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades não-governamentais sem fins lucrativos, em empreendimentos ligados ao desenvolvimento do Esporte e do Lazer; VI - manter intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, e internacionais, em prol do desenvolvimento do Esporte e do Lazer; (retirar o Internacionais) VII - articular-se com os demais segmentos da Administração Pública Federal, tendo em vista a execução de ações integradas na área do Esporte e do Lazer; VIII - prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Nacional de Esporte; e IX - emitir relatórios técnicos específicos, quando se tratar de execução de obras ou realização de eventos em sua área de atuação (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2008, p. 1).

ações de esporte e de lazer (que integrava os conjuntos anteriormente citados), composta por dois departamentos e gabinete do(a) Secretário(a).

Sob a responsabilidade do Departamento de Ciência e Tecnologia do Esporte (DCTEC), estava, mais especificamente, a Rede CEDES, criada para contribuir com o desenvolvimento do conhecimento pedagógico e científico de esporte e lazer, fomentando a criação e consolidação de grupos de estudos sobre políticas públicas, cadastrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); centros de memória; a produção de publicações e realização de eventos científicos e tecnológicos. Ou seja, cabia ao DCTEC valorizar o conhecimento científico e tecnológico historicamente produzido e fomentar a produção e difusão de novos estudos em torno da gestão de políticas públicas de esporte e lazer, objetivando qualificar a atuação de gestores de esporte e lazer.

Destaca-se que a ação Rede CEDES - Centros de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer, criada pelo Ministério do Esporte em 2003, no âmbito da extinta SNDEL (inicialmente voltada para fomento da pesquisa integrada ao Programa Brasil Potência Esportiva - Estudos e pesquisas científicas para o desenvolvimento do Esporte) passou a integrar em 2004 o conjunto de atividades do PELC. Por ora, vale mencionar que essa ação é uma das responsáveis pelo crescimento da produção de conhecimento nas subáreas socioculturais e pedagógicas da Educação Física, mais especificamente em produções relacionadas à gestão e execução Programa Esporte e Lazer da Cidade.

Já ao Departamento de Políticas Sociais de Esporte e Lazer (DPSEL) cabiam as tratativas para a execução da política social de esporte e lazer, por meio da promoção de ações continuadas, mais especificamente a partir da implantação de núcleos de esporte recreativo e lazer do PELC. Ou seja, cabia ao DPSEL contribuir para a efetivação do direito e, portanto, a promoção do acesso às práticas

esportivas, recreativas e de lazer, em todo território brasileiro, considerando características regionais, interesses e necessidades locais.

Nota-se, por meio do recorte pedagógico apresentado, a busca pela sintonia entre as ações, a partir da interação entre teoria e prática, resultando na participação ativa de gestores e pesquisadores como formadores do Programa que contribuíram para o aumento do reconhecimento da importância da formação, para a consolidação da identidade do Programa a partir de reflexões cada vez mais aprofundadas que auxiliam na sua qualificação.

Para Isayama (2003, p. 64):

É muito frequente na área do esporte e lazer encontrarmos dicotomia entre teoria e prática, evidenciada em um fazer sem reflexão com ênfase na reprodução de atividades diversas, principalmente centradas nos conteúdos físicos-esportivos, imperando a lógica de "receitas" de atividades e propostas, que dificultam o fomento da sistematização de conhecimentos teórico-práticos.

Partindo das experiências de gestão já vividas em governos democráticos e populares (Recife, Porto Alegre, Campinas, Belém, Caxias do Sul, Governo Estadual do Mato Grosso do Sul e Distrito Federal), que tinham como marco fundamental a construção de uma política pública de esporte e lazer com a população e, portanto, com foco na *participação comunitária* e no *Lazer como direito social*; além de ter como referência a Constituição da República Federativa de 1988 (artigos 6º e 217º), o PELC foi edificado nos princípios do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), objetivando: *i*) instrumentalizar o município para garantir o pleno desenvolvimento das funções da cidade; *ii*) estabelecer uma gestão democrática, garantindo a participação da população em todas as decisões de interesse público; e *iii*) garantir que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público. O conjunto dessas influências era sumarizado pelo slogan "*O lazer vai tomar conta da sua*

cidade... Sua cidade vai tomar conta do lazer!", que evidenciava as intencionalidades do projeto social.

O termo *cidade*, que, ao nosso ver, não remete necessariamente aos seus demais territórios - rurais, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, dentre outros, ao que tudo indica buscasse corresponder, no âmbito da nomenclatura do programa, à concepção, a saber, do direito *da cidade* pelos seus cidadãos, por meio do *esporte e do lazer*.

Para tal, torna-se imprescindível perceber a cidade, enquanto território de múltiplas histórias, culturas e possibilidades educativas, sendo elas formais e não formais. Espaço de convivência intercultural, intergeracional, de aprendizagem, considerando a diversidade humana e a necessidade de superação de intolerâncias. Tendo sob esta perspectiva o cidadão como parte integrante da cidade e, por conseguinte, responsável por ela.

Isso posto, cabe refletir sobre a importância do esporte e do lazer para as cidades e para os cidadãos com vistas ao fortalecimento da cidadania e à promoção do sentimento de pertencimento da população com relação a estes direitos, em detrimento do distanciamento existente e do esfacelamento entre a esfera pública e o universo social.

É notória a fragilização das condições de vida da maioria da população brasileira, que, destituída de seus direitos, obedece às normas e aos valores impostos pelos modelos econômicos. É por essa razão que programas, projetos e ações sociais devem ser valorizados, com a intenção de minimizar os efeitos da conjuntura apontada e, quiçá, superá-los. Neste sentido, segue como exemplo o próprio PELC, criado para auxiliar na consolidação do esporte e lazer como política pública de governo (2003), cujo desafio foi ampliado enquanto diretriz⁴² (2013),

⁴² Trata-se da Municipalização que, dentre outras questões, fomenta a continuidade das ações do programa após o término da parceria com o Ministério do Esporte, cujo tema que será aprofundado

considerando as experiências exitosas no país, para fomentar a consolidação do esporte e lazer como política pública de Estado.

Com relação à transferência de responsabilidade aos municípios pela promoção dos direitos sociais, destaca-se que a maior parte da arrecadação de impostos está concentrada na União e nos Estados⁴³, o que compromete a capacidade dos municípios para efetivação de tais direitos enquanto política de estado. Uma temática que precisa ser abordada, a partir do debate e da formulação de iniciativas a serem implementadas (pequeno, médio e longo prazo), sob diversas perspectivas: revisão de papéis e responsabilidades das esferas públicas (federal, estadual e municipal), diversificação de fontes de financiamento, revisões e qualificações de marcos legais, estratégias intersetoriais, dentre outros.

Face ao exposto, observa-se o papel estratégico do PELC no que diz respeito ao processo que visa a consolidação do esporte e do lazer como direitos sociais. Para Lazzarotti Filho (2007, p. 112), "o acesso ao esporte e ao lazer 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".

Segundo Marcassa e Sousa (2007, p. 101), o PELC é um

ao longo deste estudo.

⁴³ Segundo o estudo: "Desigualdade da renda no território brasileiro", realizado pelo IPEA (2010), que engloba dados de 1920 até 2007, mostra que o peso relativo dos PIBs municipais foi multiplicado 2,24 vezes no período. Os municípios que estão entre os 40% mais pobres do país registraram perda relativa na participação do PIB de 9,4% para 4,7%, entre 1920 e 2007, e, no caso dos municípios entre os 70% mais pobres, a participação caiu de 31,2% para apenas 14,7% no período. Desde a década de 1970, o Brasil registra certo congelamento no grau de concentração dos PIBs municipais. No âmbito das políticas públicas de esporte e lazer, os municípios entre os 10% mais ricos respondem por 78,1% do produto interno bruto (PIB) nacional e estão concentrados nos centros urbanos, especialmente nas regiões Sul e Sudeste. Com menos de 1% da destinação do orçamento municipal e estadual às áreas de esporte e lazer, o que denota, baixa condição para o desenvolvimento da política pelos respectivos setores.

[...] possibilitador do acesso ao lazer e o 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.

Em suma, "tratar o esporte e o lazer como instâncias de emancipação e desenvolvimento humano é um dos princípios norteadores do programa" (GUALBERTO; LINHALES, 2009, p. 188).

Deflagrado no início de 2004, segundo ano do mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por intermédio do Plano Plurianual (PPA) denominado "Plano Brasil de Todos" (2004-2007), seguido do Planejamento Plurianual denominado "Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade" (2008-2011), foi por meio de uma seleção de projetos, definidos como pilotos, que dez municípios foram escolhidos para recepcionar o Programa.

Bagé (RS) e Dionísio Serqueira (SC) - região Sul, Ji-Paraná (RO) e Xapuri (AC) - região Norte, Imperatriz (MA) e Caetés (PE) - região Nordeste (convênio que acabou não sendo firmado), Ipatinga (MG) e Niterói (RJ) - região Sudeste, Juína (MT) e a Liga Ipatinguense de Esportes Especializados - LIESPE (DF) - região Centro-Oeste, foram os municípios contemplados, após atenderem aos seguintes critérios de seleção:

- a) Municípios georeferenciados em parâmetros de vulnerabilidade socioeconômica;
- b) Prioritariamente, municípios com menos de 350 mil habitantes;
- c) Prioritariamente, municípios com menos de 150 mil habitantes nas Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste;
- d) Municípios que não sejam capital de Estado;
- e) Manter ou ter condições de criar estrutura político-administrativa no município, responsável pela implementação de políticas públicas de esporte e lazer;
- f) Atender prioritariamente, municípios que apresentem um déficit de equipamentos de esporte e lazer com acesso público proporcional ao contingente populacional;
- g) Atender prioritariamente, municípios que possuam Conselho Municipal de Esporte e

Lazer ou que viabilizem sua criação e implementação ao longo do período de vigência (DOCUMENTO ORIENTADOR, 2003, p. 9).

Buscando desvendar o que levou a equipe gestora do programa nacional a elencar tais critérios, nos deparamos com a existência de uma Análise Situacional⁴⁴ (DOCUMENTO ORIENTADOR, 2003, p. 3) do esporte e do lazer, valorizada pela equipe da extinta SNDEL que, naquela oportunidade, apontava:

a) ausência de critérios georreferenciados na definição dos municípios e estados conveniados; b) predominância de uma concepção de gestão centralizadora; c) ausência de controle social das ações implementadas; d) ausência de mecanismos motivadores da participação popular no processo de implantação das ações governamentais; e) ausência de instâncias e instrumentos institucionais de avaliação institucional e de políticas públicas de esporte e lazer; f) ausência de instâncias e instrumentos de avaliação; g) ações governamentais mediadas por uma concepção compensatória e instrumental do esporte; h) descontinuidade e fragmentação das políticas implementadas; j) qualificação dos gestores, e da própria gestão, referenciadas em projetos históricos não superadores da lógica societária vigente; l) desproporcionalidade exacerbada entre a demanda por serviços públicos de esporte e lazer e a capacidade de atendimento dos mesmos por parte do poder público; m) ausência de capilaridade na distribuição dos espaços, equipamentos e serviços públicos de esporte e de lazer, privilegiando a concentração da mesma nos grandes centros e, nestes, nas regiões socioeconômicas mais favorecidas.

Percebe-se que tais critérios de seleção, estavam, em grande medida, alinhados à realidade existente e, portanto, em consonância com os critérios de seleção dos projetos pilotos. Constata-se pelo exposto que o Programa Esporte e Lazer da Cidade seria *um meio para* aquisição de experiência, bem como, para aquisição de estrutura administrativa para a gestão de políticas públicas de esporte e lazer; assim como, para o fomento à criação e atuação de conselhos municipais de esporte - na busca pela materialização do controle social

⁴⁴ Documento orientador para seleção dos projetos pilotos, visando avaliar a implementação do PELC em um ou mais municípios de cada uma das cinco regiões brasileiras, com vistas a sua expansão - 2003.

democrático, devendo tais critérios de seleção serem tratados como compromissos assumidos que pudessem viabilizar tais conquistas, com vistas a suprir a carência de políticas sociais por esporte recreativo e lazer da população brasileira.

Seguindo a lógica apontada, imagina-se o quanto se faz necessário comprometer, especialmente, os gestores interessados no projeto social, a garantirem as condições formais para sua consecução. Leia-se: investimentos financeiros, estrutura legislativa, administrativa, física e de recursos humanos, bem como, incentivo à implementação de *Conselhos Gestores*, um dos eixos do PELC, tradução da presença do controle social a ser exercido junto ao projeto social pela sociedade civil organizada. Planejamento e desenvolvimento da *formação continuada dos Agentes Sociais de Esporte e Lazer e dos Gestores Públicos e avaliação processual* das políticas públicas de esporte e lazer. Temas que serão abordados com maior profundidade no desenrolar deste estudo.

Para além, percebe-se a constante necessidade de sensibilização de Gestores, independentemente do panorama do projeto social (piloto ou não), dando-lhes subsídios para compreensão ampliada sobre as dimensões da proposta política pedagógica. Neste caso, do Programa Esporte e Lazer da Cidade, situando-os, sobre o que demanda o alcance desse ideário, valorizando o envolvimento da população em todas as etapas da política, quais sejam: formulação, implantação, desenvolvimento e reformulação da proposta inicialmente idealizada. Assim, maiores serão as condições de ampliar as possibilidades de reconhecimento do esporte e do lazer como *Direitos Sociais*.

Ainda sobre a seleção dos projetos pilotos, verificamos que, após a escolha dos municípios brasileiros, o Programa pôde ser realizado em outras localidades, mediante convênios celebrados com estados, municípios, universidades e, em determinada oportunidade, com instituições do chamado Terceiro Setor. Porém, a

exemplo do perfil de algumas das cidades-pilotos, não atendendo, necessariamente, à perspectiva prevista no desenho conceitual do programa, ou seja, a de beneficiar prioritariamente territórios em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Sob o aspecto orçamentário ante ao "minguado orçamento ministerial" (CASTELLANI, 2007, p. 6) - e complementamos - ante "as prioridades ministeriais à época" (sob a responsabilidade do Partido Comunista do Brasil - PCdoB); por mais revolucionária que seja a proposta conceitual do PELC para o âmbito das políticas públicas de esporte e lazer, o programa sempre esteve longe de universalizar direitos. Por outro lado, cabe ponderar que poucos (ou talvez nenhum) programa ou projeto social alcançou esse *status*, mesmo porque, projetos sociais no contexto de uma orientação econômica neoliberal não visam universalização.

Tendo a ousadia de provocar uma análise sobre o histórico em questão, resultante das disputas políticas, orçamentárias e financeiras; no Governo Federal e no Ministério do Esporte, torna-se imprescindível tecer constantes reflexões sobre a base política e pedagógica do programa, como caminho para a superação do modelo vigente de políticas de governo, visando a seguridade que as políticas de Estado podem vir a garantir neste âmbito.

Tal constatação só reforça o entendimento de que a escala da política não está necessariamente vinculada ao modelo conceitual do projeto ou programa social. Além de orçamento, é preciso construir caminhos metodológicos para que as vivências no âmbito do esporte e do lazer sejam tão significativas a ponto de alterar o panorama inicialmente encontrado, atribuindo sentido e valor a iniciativa e aos investimentos realizados. Assim, acreditamos que a qualidade da intervenção pedagógica é "pré-requisito" para o alcance de uma política pública diferenciada.

Assim, enquanto estratégias para que o programa rompesse a barreira de execução via projeto piloto e se apresentasse como um programa federal de

fomento e difusão do direito ao esporte e ao lazer, Ewerton (2016, p. 52) ressalta "a realização, a partir de 2008, do processo de seleção via edital público de proponentes para o desenvolvimento do programa", o que, segundo a autora, ampliou a difusão do programa e a transparência na seleção dos núcleos.

Ao se propor a fomentar uma política pública, incorporando características de ordem teórico-metodológica em sua formulação e desenvolvimento, pautado no desafio de construir um processo de compreensão de direitos - ao lazer, à cidade, à intergeracionalidade, à diversidade cultural, dentre outros - o PELC retrata o seu grande diferencial, cabendo saber se, de fato, tal perspectiva ganha concretude pelos lugares pelos quais passa.

Destaca-se que, no Programa Esporte e Lazer da Cidade, o esporte é abordado enquanto uma prática social, em sua dimensão recreativa, lúdica, caracterizado pela livre escolha, que visa tanto à busca pela satisfação quanto à construção por todos os envolvidos dos valores ético-políticos. Sendo assim, encontra no lazer sua forma de expressão.

Para Ferreira (2016, p. 38), "é possível identificar dois períodos de gestão conceitual no programa, o primeiro entre os anos de 2003 a 2006, e o segundo entre os anos de 2006 a 2008", destacando o entendimento de que "nem uma nem outra gestão conduziram de maneira distinta, muito menos antagônicas, os princípios do programa, nem mesmo na organização de seus núcleos ou na formação de seus formadores, agentes ou coordenadores" (2016, p. 42).

De fato, constatamos que, no primeiro período (2003 - 2006), a proposta apoiava-se conceitualmente na definição de Fernando Mascarenhas⁴⁵, que percebe o lazer como um "fenômeno tipicamente moderno, resultante das tensões entre

⁴⁵ Conceito formulado por Fernando Mascarenhas, presente em sua tese de doutorado: "*Entre o ócio e o negócio: teses acerca da anatomia do lazer*", defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Faculdade de Educação Física da UNICAMP, em 2003.

capital e trabalho, que se materializa como um tempo e espaço de vivências lúdicas, lugar de organização da cultura, perpassando por relações de hegemonia". Já no segundo período (2006 - 2008), identificamos as contribuições teóricas de Nelson Carvalho Marcellino (1990, p. 35) que, em sua vasta produção, tem como referência os estudos de Dumazedier⁴⁶, definindo o lazer como "um campo de atividades, com possibilidades de gerar valores que ampliem o universo de manifestação do brinquedo, do jogo, da festa, para além do próprio lazer".

Se a primeira definição reconhece o contexto capitalista e reflete sobre a sua relação com a sociedade e o lazer, a segunda definição conceitual ganha profundidade mais adiante, ao abordar o lazer sob perspectiva do "duplo aspecto educativo", que estaria pautado em duas premissas: a) o lazer como veículo de educação, ou seja, educação *pelo* lazer e b) o lazer como objeto da educação, ou seja, a educação *para* o lazer, baseando-se na obra de Renato Requixa (1980).

Analisando a conjuntura e percebendo o relevante diferencial teórico, entendemos que a reflexão crítica em torno do modelo de produção capitalista no contexto do PELC não pode deixar de ser realizada, com destaque aos desafios que foram e precisam ser enfrentados em torno da construção de um projeto socialista, na constante busca pela efetivação do esporte e de lazer enquanto direito social, panorama este, enfrentado por ambos os períodos de gestão e respectivas definições conceituais.

Até porque, a partir do Programa Esporte e Lazer da Cidade, objetivava-se:

- a) atender à crescente demanda da população brasileira por esporte recreativo e lazer;
- b) articular ações voltadas para públicos diferenciados nos núcleos de esporte e lazer, de forma a privilegiar a unidade conceitual das mesmas e a perspectiva de relação intergeracional;
- c) programar e ministrar cursos de gestão esportiva e de lazer nas cinco regiões brasileiras;
- d) oferecer formação continuada a professores, estudantes e agentes sociais de esporte e lazer com base em uma concepção de gestão

⁴⁶ Sociólogo francês pioneiro nos estudos do lazer, que esteve no Brasil, difundindo suas ideias, por meio do Sistema S.

pública democrática, visando o trabalho em uma perspectiva intergeracional com crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência e pessoas com necessidades educacionais especiais; e) fomentar a criação de conselhos municipais, gestores e fiscalizadores das ações voltadas para a implementação das políticas sociais de Esporte e Lazer, integrados por representantes da sociedade civil e do poder público local; f) aplicar metodologia de avaliação processual às políticas públicas de esporte e de lazer; g) definir parâmetros para a construção de equipamentos 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; h) fortalecer a capacidade de suficiência governamental, notadamente no nível dos poderes públicos municipais e estaduais, na estruturação e condução de suas políticas públicas de esporte e lazer; i) viabilizar a produção e difusão do conhecimento científico e tecnológico de esporte e lazer por meio do fomento de eventos acadêmicos, publicações, estudos e pesquisas no âmbito do esporte recreativo e do lazer e da promoção da cooperação e do intercâmbio institucional, nacional e internacional, com vistas a qualificar a gestão e subsidiar a implementação de políticas públicas para esta área (MANUAL DE ORIENTAÇÕES, 2004, p. 6).

Nessa trajetória, segundo Ferreira (2016, p. 41), alguns acontecimentos viabilizaram passos significativos no processo de democratização, a partir do PELC:

a) a construção do Encontro Nacional do PELC; b) a elaboração de um amplo processo público para seleção de formadores e, neste, de formação de formadores do PELC. Essas duas ações, pontualmente, foram objeto de profunda resistência na primeira gestão do programa e, como a história provou, tornaram-se importantes para que o PELC ganhasse força política não apenas no Ministério do Esporte [...] mas também no âmbito do governo federal, haja vista sua articulação e sua institucionalização em outras importantes ações nos anos seguintes, a exemplo do PRONASCI⁴⁷ e do Mais Educação⁴⁸.

Constatamos que, em meados de 2010, a gestão nacional do PELC avançou de forma estratégica, passando a articular quatro ações específicas integradas, quais

⁴⁷ O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, era desenvolvido pelo Ministério da Justiça e atuava em cidades com altos níveis de violência e homicídio de jovens. A parceria com o PELC deu-se entre os anos 2008 a 2010.

⁴⁸ Criado e desenvolvido pelo Ministério da Educação em parceria com outros ministérios, configurou-se como uma política de fomento e indução à educação em tempo integral. Para tal, a interface com o esporte e o lazer fez-se notável, frente às discussões acerca do tempo e do espaço educativo. O programa foi elaborado entre os anos de 2006 e 2008, porém não passou a contar com o PELC no rol de suas ações.

sejam: *ação educativa, pesquisa, gestão compartilhada e informação*. A primeira tendo foco na formação continuada, com vistas à formulação e à implantação de núcleos do programa. A segunda, fundamentada nas ciências sociais e humanas, em torno de temas estruturantes para a qualificação das políticas públicas de esporte e de lazer, de inclusão social e cultural (envolvendo diversas áreas de conhecimento: educação física, esporte, lazer, ciências políticas, turismo, antropologia, dentre outras). A terceira, com a intenção de promover a articulação de redes (gestores, legisladores, agentes comunitários, bem como, pesquisadores), pretendendo auxiliar na elaboração de mecanismos e de indicadores de controle e participação social e, por fim, a quarta com foco na gestão do conhecimento e da informação, através de meios eletrônicos (*site do ME, Repositório Institucional da Rede CEDES*), também difundidos em eventos outros materiais impressos.

Para Rodrigues e Pinto "O desenvolvimento articulado dessas ações é indispensável para garantir a qualidade política da proposta do PELC, que desempenha três papéis: o de avaliação, o de ação educativa e o de comunicação" (2016, p. 67).

Nesse caminho, com destaque para os momentos de significativa mudança vividos no contexto do programa, Rodrigues e Pinto (2016) apontam a criação e implantação do Sistema de Formação dos Agentes Sociais de Esporte e Lazer do PELC, por intermédio do Laboratório sobre Formação e Atuação Profissional em Lazer - Oricolé⁴⁹.

Identificamos assim a celebração oficial da relação entre o Ministério do Esporte e a Universidade Federal de Minas Gerais tem início no ano de 2010 "com vistas a qualificar a formação pela produção e gestão do conhecimento e

⁴⁹ Grupo de pesquisa da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais.

viabilização de recursos humanos capacitados para o desenvolvimento das formações” (PINTOS; BONALUME, 2016, p.81).

Sistema de Formação Continuada que passou por significativas alterações e qualificações, cujas especificidades serão abordadas mais à frente, ao longo deste capítulo.

Em meio a toda esta conjuntura, que envolveu as etapas de formulação, implantação, desenvolvimento e constantes reformulações, visando à qualificação do Programa Federal - PELC, entendemos ser importante destacar, que ele foi edificado nos princípios fundamentais da administração pública, leia-se planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle, bem como, nos princípios institucionais: legalidade⁵⁰, impessoalidade⁵¹, moralidade⁵², publicidade⁵³ e eficiência⁵⁴, buscando firmar compromisso com o desenvolvimento de ações com qualidade na sua gestão, avaliação e qualificação das experiências e conhecimentos/informações produzidas.

E sob esta perspectiva, identificamos o estudo de Ewerton (2009), que trata sobre a implantação de uma “política de acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação no âmbito do Programa Esporte e Lazer da Cidade”. Além de apresentar a compreensão sobre cada temática, a autora aponta para a necessidade de definição de normas e procedimentos de fiscalização sistemática, coordenada, eficiente e responsável com atualização permanente, considerando princípios orientadores, a saber: abrangência, clareza, concisão, objetividade, exatidão e tempestividade. Por fim, define que a avaliação no contexto do PELC deverá ser

⁵⁰ Todos os atos e fatos administrativos devem estar baseados na legislação.

⁵¹ Não podem estar vinculados a interesse de caráter pessoal.

⁵² Deverão ser revestidos de aspectos morais e culturais da sociedade.

⁵³ Amplamente divulgados para dar transparência aos procedimentos.

⁵⁴ Resultado alcançado conforme desejado com respeito e valorização do recurso público.

processual, dando conta de identificar de onde partir, compreender o contexto deste lugar, resgatar aonde se propõem a chegar, identificar onde chegou e passar a compreender esse novo lugar e, a partir dessa análise processual, identificar a efetividade, a eficácia e a eficiência (EWERTON, 2009, p. 230).

Anos depois (2010), conforme já mencionado, o estudo realizado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), em parceria com o Ministério do Esporte, aponta os caminhos para a constituição de um sistema de monitoramento e avaliação de programas de esporte e lazer do governo federal voltado para a população.

Não obstante, 2011 torna-se emblemático, por demarcar o início de um processo, que dentre outras questões, promoveu o desmonte⁵⁵ da SNDEL no bojo da reestruturação do Ministério do Esporte. Como efeito, desencadeou mudança de gestores, avaliação do quadro de pessoal e de suas competências, revelando a necessidade de reavaliação de suas ações, programas, procedimentos e fluxos. Temática que será abordada no subcapítulo a seguir.

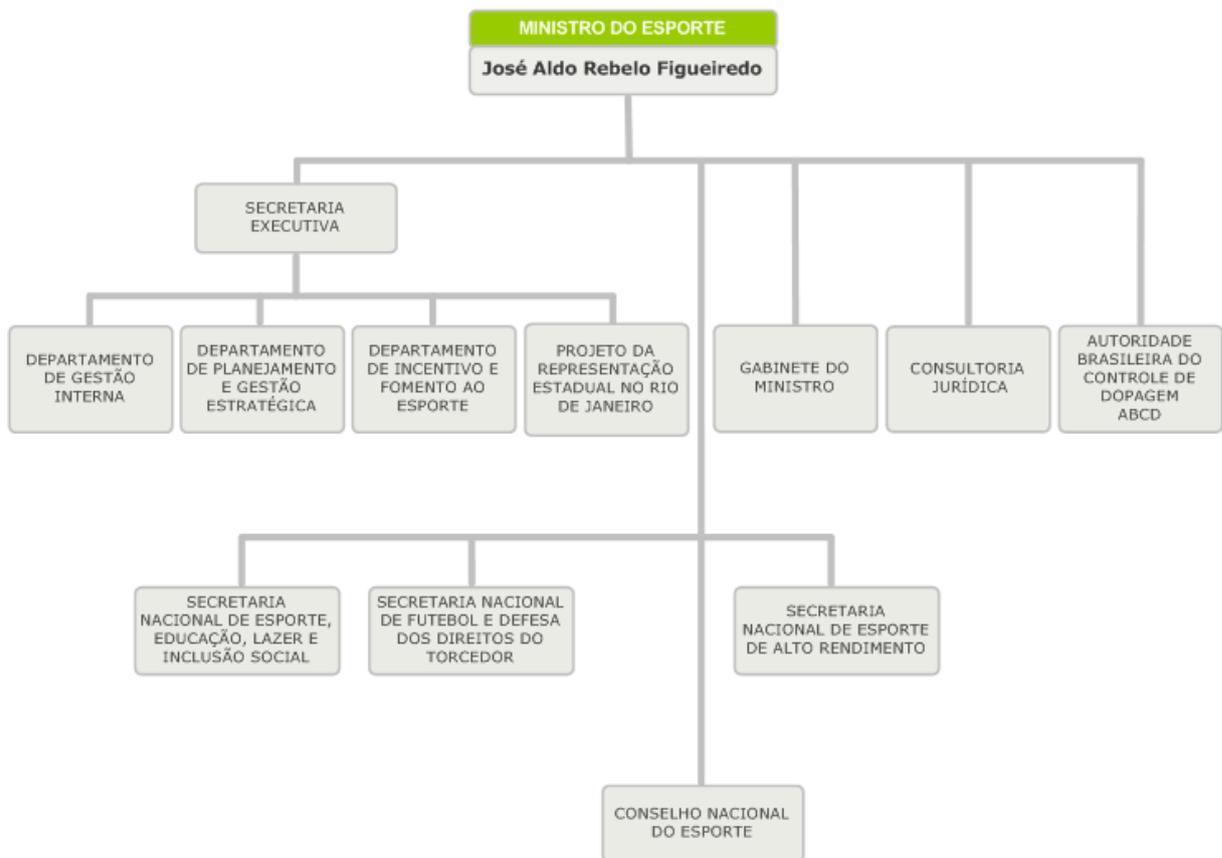
Do desmonte da SNDEL a reestruturação da Gestão do PELC: passos iniciais para a adequação e qualificação da metodologia de M&A do programa

Fruto do Decreto nº 7.529, de 21 de julho de 2011, a reestruturação do Ministério do Esporte marca um novo momento das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil, a partir da criação da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social - SNELIS (que passou a responder pelas políticas sociais - educacional e de lazer) e a criação da Secretaria Nacional de Futebol e Defesa

⁵⁵ Separar as partes que formavam um conjunto; desmancho, desmantelamento, desmontagem.

dos Direitos do Torcedor. Além disso, após dois mandatos de Governo Lula, tem início um novo PPA, denominado "Plano Mais Brasil" (2012-2015), a cargo do Governo Rousseff.

Figura 1 - Organograma do Ministério do Esporte



Fonte: Ministério do Esporte - 2012

Tal decreto denota profunda influência dos megaeventos esportivos internacionais, realizados ou previstos para o nosso país (Jogos Pan-Americanos no Rio, seguido pelos Jogos Mundiais Militares, pela Copa das Confederações, pela Copa do Mundo de Futebol da FIFA e pelos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos). Percebe-se que, pelo menos, em termos estruturais (configuração estabelecida) há

a priorização do esporte de alto rendimento, o que pode trazer impactos nas políticas voltadas para a inclusão social.

Além disso, chama a atenção a opção assumida pela criação de uma Secretaria Nacional finalística com atenção especial a uma determinada modalidade esportiva (neste caso o futebol), embora destacado o princípio de defesa dos direitos do torcedor e as possibilidades de relação com outras modalidades esportivas.

Em síntese, este contexto de 2011, que pode ser considerado "um divisor⁵⁶ de águas" para as políticas sociais do Ministério do Esporte, não difere para o Programa Esporte e Lazer da Cidade, pois percebe-se a priorização dos investimentos ao esporte de alto rendimento em detrimento do esporte educacional e, por fim, em detrimento do esporte de participação.

Para tanto, a SNELIS recebia como missão ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida, macro objetivo estabelecido no Plano Plurianual 2012-2015, denominado "Mais Brasil", para o Ministério do Esporte, responsabilidade institucional designada à SNELIS.

No âmbito do Programa 2035 - Esporte e Grandes Eventos Esportivos e com vistas ao atendimento do Objetivo 0669 (ampliar e qualificar o acesso à população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida), encontram-se neste contexto, juntos, na mesma secretaria nacional, os principais programas sociais do Ministério do Esporte: Segundo Tempo e Esporte e Lazer da Cidade.

De acordo com o Relatório do Instituto Publix (responsável pelo mapeamento e remodelagem dos processos de trabalho da SNEED/ME), caberia ao DEGEP

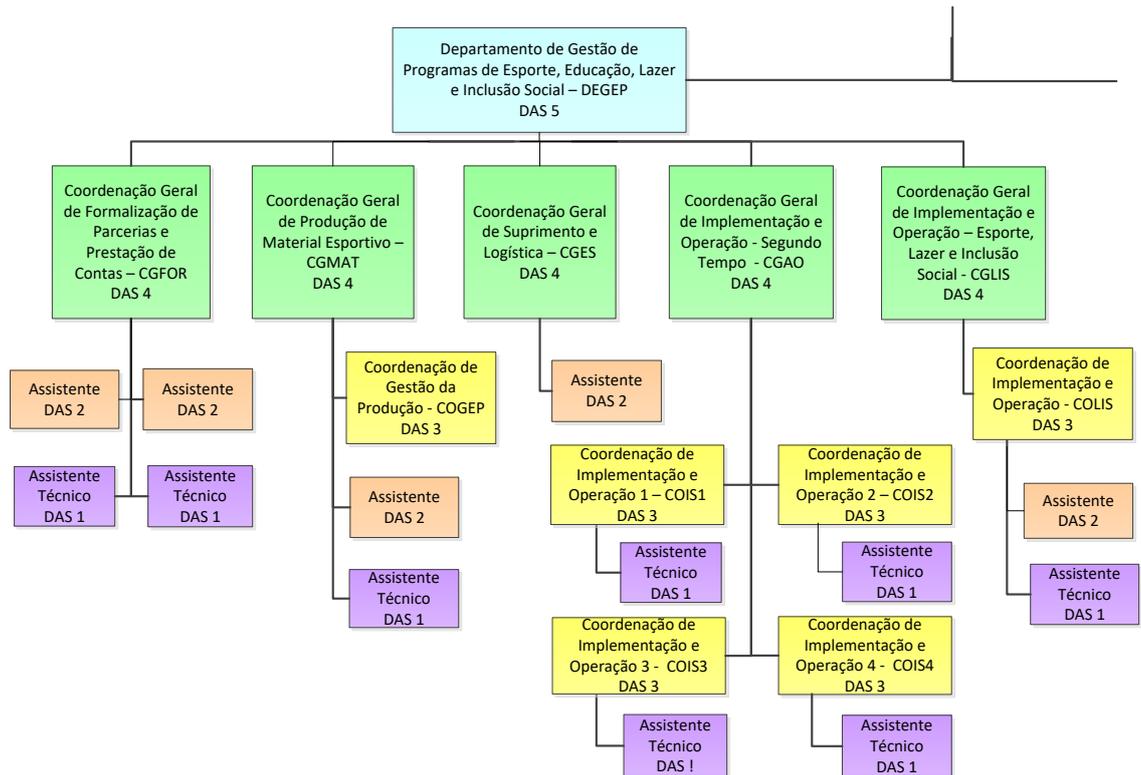
⁵⁶ Trata-se de um outro cenário, obedecendo a uma nova estrutura física (espaço), administrativa e funcional.

(Departamento de *Gestão de Programas de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social*),

planejar, desenvolver e acompanhar o processo de seleção de propostas, e de formalização de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação objetivando a execução dos programas, projetos e ações governamentais; articular ações necessárias para estruturar a implementação dos programas, projetos e ações governamentais; coordenar e monitorar, em sua área de atuação, a execução dos convênios com vistas a subsidiar a análise técnica da prestação de contas; programar a aquisição e a distribuição de materiais e uniformes necessários para os programas, políticas, projetos e ações esportivas, em articulação com o Departamento de *Gestão Interna*; acompanhar a execução orçamentária e financeira dos programas, projeto e ações, para subsidiar a tomada de decisão no âmbito da Secretaria; e articular os sistemas de monitoramento e avaliação dos programas de que trata esse departamento, com os sistemas estruturados de planejamento, monitoramento, orçamento e finanças existentes no governo federal (RELATÓRIO PUBLIX, 2011, p. 22).

Composto por um conjunto de unidades organizacionais, o DEGEP contaria com as seguintes responsabilidades e processos de trabalho: formalização de convênios, implementação dos convênios do Programa Segundo Tempo e Esporte e Lazer da Cidade; acompanhamento da execução do Programa Segundo Tempo; implementação e acompanhamento da execução do Programa Esporte, Lazer e Inclusão Social; prestação de contas; suprimento e logística. Ou seja, o Departamento agregaria os elementos essenciais da estrutura organizacional correspondentes às funções do núcleo operacional.

Figura 2 - Organograma do Departamento de *Gestão de Programas de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social* (DEGEP).



Fonte: Relatórios do Instituto Publix (2011)

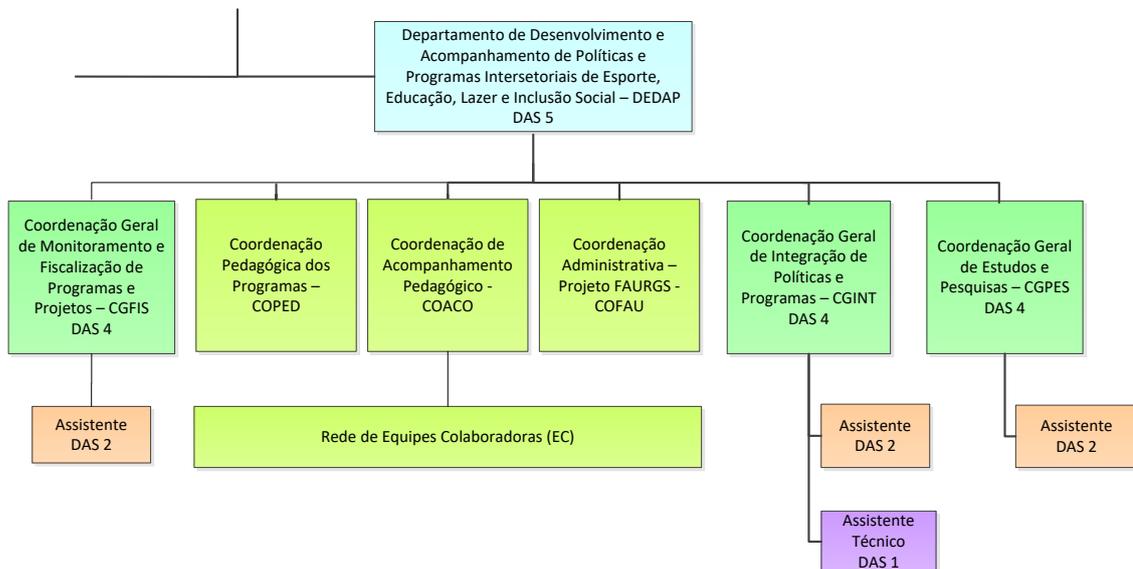
Já ao DEDAP (Departamento de Desenvolvimento e Acompanhamento de Políticas e Programas Intersectoriais de Esporte, Lazer e Inclusão Social) cabe a tarefa de

subsidiar a formulação e implementação dos programas, projetos e ações destinados ao desenvolvimento do esporte educacional, de lazer e inclusão social; promover estudos e análises sobre os programas, projetos e ações governamentais, visando à integração das políticas intersectoriais de esporte com as de educação, de saúde, de segurança pública e de ação social; propor instrumentos de articulação das políticas, programas, e projetos esportivos e de lazer com as políticas e programas educacionais; promover eventos e estruturar processo de formação e capacitação de recursos humanos destinados aos programas esportivo-sociais e de lazer; efetuar o acompanhamento pedagógico, o controle e a fiscalização dos programas, projetos e ações referentes a sua área de atuação, para orientação dos processos educacionais implantados; monitorar e avaliar os programas, projetos e ações, construindo indicadores e instrumentos de registro para o aperfeiçoamento administrativo, pedagógico e de fiscalização; realizar estudos e pesquisas para orientar as práticas esportivas e paraesportivas; e estabelecer parcerias com instituições de ensino e de pesquisa para criar e implementar novas tecnologias voltadas

ao desenvolvimento do esporte e do lazer como instrumento de educação, saúde e inclusão social (RELATÓRIO PUBLIX, 2011, p. 24).

Assim, composto por um conjunto de unidades organizacionais, o DEDAP contaria com as seguintes responsabilidades e processos de trabalho: monitoramento, controle e fiscalização; integração de políticas e programas (Mais Educação); desenvolvimento e acompanhamento pedagógico; acompanhamento *in loco*; Projeto UFRGS⁵⁷; estudos e pesquisas. Ou seja, o Departamento ficaria responsável pela execução de processos finalísticos da organização.

Figura 3 - Organograma do Departamento de Desenvolvimento e Acompanhamento de Políticas e Programas Intersetoriais de Esporte, Lazer e Inclusão Social (DEDAP)



Fonte: Relatórios do Instituto Publix (2011)

⁵⁷ Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A partir desse desenho, nota-se a fragilidade imposta, que, por consequência, poderia vir a impactar no processo de formulação, implantação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de esporte e lazer, centralizada em uma única coordenação no âmbito do DEDAP, denominada *Coordenação Geral de Estudos e Pesquisas de Esporte e Lazer*; também comparada à estrutura designada aos mesmos processos, às ações de Esporte Educacional, que contaria com uma estrutura maior, composta pelas *Coordenações de Estruturação da Coordenação Pedagógica dos Programas (COPED)*, *Estruturação da Coordenação de Acompanhamento Pedagógico (COACO)*, *Estruturação da Coordenação Administrativa do Projeto (COFAU)* e *Integração de Políticas e Programas (CGINT)*.

Percebe-se que frente ao novo e, ao que parece, desafiador modelo de gestão, restaria a busca por uma atuação articulada, pautada pela necessidade de alinhamento entre os fluxos e procedimentos, especialmente entre a *Coordenação Geral de Estudos e Pesquisas de Esporte e Lazer* (situada no DEDAP, responsável pela parte pedagógica do PELC) e as *Coordenações Gerais de Formalização de Parcerias (CGFOR)* e de *Acompanhamento Operacional* (localizadas no DEGEP). Mas, de que modelo de Monitoramento e Avaliação estava-se falando? Este é, sem dúvida, um dos questionamentos que buscaremos responder mais a diante.

Ao que tudo indica, tornava-se cada vez mais relevante a necessidade de obter informações que apontassem se as políticas estavam na direção certa (monitoramento) e se possibilitavam o alcance dos objetivos almejados (avaliação de resultados).

E, nesse sentido, nota-se uma fragilidade histórica frente à temática *Monitoramento e Avaliação*, seja no âmbito das demais políticas públicas ou no

âmbito do esporte e do lazer em nosso país, tendo esse último, demorado muito tempo para promover a avaliação oficial⁵⁸.

Em meio a esse cenário, considerando os registros constantes no Relatório de Gestão da SNELIS (2012), percebe-se que os desafios estavam colocados, dentre eles, os principais, a saber: qualificar e ampliar ações de desenvolvimento do esporte e do lazer realizadas pelo e no Programa; instituir o Programa Esporte e Lazer da Cidade como Lei, para consolidar a Política Pública da área do esporte e do lazer e ampliar o orçamento nacional destinado ao Programa PELC. Para tal, a ampliação de recursos humanos e a garantia de estrutura condizente seriam vitais.

Assim, verificamos que foi por meio da parceria existente entre o Ministério do Esporte e a UFMG, que orientadores pedagógicos (DEDAP/CGPES) e técnicos (DEGEP/CGAO) foram contratados. Além disso, foram selecionados consultores, com significativa experiência para atuar na qualificação do programa, fazendo com que a SNELIS passasse a contar com uma estrutura de recursos humanos (interna e a distância), para além dos poucos cargos existentes (conforme é possível verificar nas figuras anteriormente apresentadas) de ambos os setores:

Figura 4 - Ampliação da Equipe SNELIS - DEDAP/CGPES e DEGEP/CGAO

FUNÇÃO:	ATUAÇÃO:
Consultores - Monitoramento e Avaliação	Vinculados à CGPES e à UFMG; Qualificação da proposta de monitoramento e avaliação do PELC, bem como do Vida Saudável;

⁵⁸ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, se constitui no principal provedor de dados e informações do país, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal. Em parceria com o Ministério do Esporte, já apresentou o resultado do Suplemento de Esporte da Pesquisa de Informação Básicas Municipais - MUNIC 2004. Informações: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pesquisa_esporte2003/default.shtm Acesso em: 20 jan. 2017.

	Trabalho em parceria com a coordenação de Sistemas da SNEELIS, buscando criar e implementar o Sistema de Monitoramento e Avaliação dos programas de esporte e lazer.
Consultores Regionais	Vinculados à CGPES, UFMG e livre diálogo com a CGAO; Acompanhamento <i>in loco</i> ⁵⁹ das ações do PELC e do Vida Saudável (Formações e principalmente realização de Visitas Pedagógicas), sistematização e avaliação de resultados; Colaboração na formulação e implementação do Sistema de Monitoramento e Avaliação das ações de esporte e lazer.
Orientadores Pedagógicos	Vinculados a CGPES e a UFMG - orientação, monitoramento e avaliação pedagógica.
Técnicos	Vinculados a CGAO e a UFMG - orientação, monitoramento e avaliação técnica.

Fonte: Relatório de Gestão - SNEELIS/ME - 2013 (Elaborado pela autora)

Importante registrar, que os programas de esporte e lazer já contavam com um significativo número de recursos humanos, composto pela equipe gestora da UFMG e formadores (das cinco regiões brasileiras), tendo como foco o desenvolvimento dos módulos de formação. Percebe-se que, à medida que o Ministério do Esporte - SNEELIS optava por investir em novas ações, no âmbito da parceria existente, como, por exemplo, no eixo monitoramento e avaliação, por consequência, o número de colaboradores (a distância) foi sendo ampliado.

⁵⁹ Até então, quando realizadas, "as visitas tinham o objetivo de fiscalizar a execução e orientar a conveniente em relação a dúvidas e problemas detectados" (CARTILHA SAMA, 2013, p. 14).

Assim, em meio a nova estrutura e composição da equipe de ambos os departamentos, a nova *metodologia de orientação pedagógica, monitoramento e avaliação* foi instituída pela Gestão do PELC, tema que aprofundaremos no quarto capítulo deste estudo.

Nesta conjuntura apontada, em face do novo momento vivido e da necessidade de dar continuidade à trajetória do Programa Esporte e Lazer da Cidade, verificamos que os seus processos pedagógicos foram revisitados.

Processos Pedagógicos do Programa Esporte e Lazer da Cidade

Por tudo que foi exposto, é possível perceber que, ao longo de, aproximadamente, 11 (onze) anos (de 2004 a 2015), ocorreram transições de governos, reestruturações organizacionais no âmbito do Ministério do Esporte, conseqüente alternância de gestores (secretários nacionais, diretores e coordenadores gerais), mudanças significativas de rotas, permeadas por disputas políticas e, não diferente, por acertos e contradições. "Movimentos" que, indubitavelmente, atingiram a gestão do PELC e, conseqüentemente, influenciaram nas discussões em torno do controle social e respectivas metodologias de monitoramento e avaliação.

Visto esse panorama e buscando compreender melhor a estrutura política, organizacional e pedagógica do PELC, analisaremos inicialmente, o conteúdo dos manuais e/ou documentos orientadores que ao longo do período (2004 - 2015), apresentam o programa, abordam diretrizes⁶⁰ e estrutura⁶¹, definidos como

⁶⁰ São diretrizes norteadoras: auto-organização comunitária, trabalho coletivo, intergeracionalidade, fomento e difusão da cultura local, respeito à diversidade, intersetorialidade e municipalização.

⁶¹ Especificidades do programa: Núcleos e tipologias, metas de atendimento, atividades sistemáticas (oficinas), atividades assistemáticas (eventos), agente social, formador, formação presencial, a distância e capacitação gerencial, entidade de controle social, conselho gestor.

processos pedagógicos, para implantação e desenvolvimento dos núcleos, em diálogo com diversos autores, desejando identificar alterações, avanços e retrocessos no respectivo período. Cabe destacar, que se optou por conhecer, refletir e problematizar temas/questões importantes sobre cada aspecto, sem a preocupação de seguir uma "linha reta", ou seja, um roteiro, conforme disposto nos manuais e/ou documentos orientadores do programa. Nesse sentido, à medida que os temas/questões forem surgindo, outros relacionados, vão sendo trabalhados.

Conforme mencionado, o Programa é desenvolvido a partir de implantação de **núcleos**⁶², identificados como "espaços"⁶³ de convivência social do município, onde as manifestações esportivas e de lazer são planejadas e desenvolvidas". Para tal, os centros comunitários, os salões paroquiais, as praças, os parques, as quadras, bem como os campos de futebol, são os locais indicados a recepcionar os núcleos do programa. Uma estratégia interessante, que pode ressignificar espaços existentes e/ou, identificar outros, alternativos, nos quais não há, necessariamente, equipamentos de lazer.

Foi a partir das Diretrizes de 2012 que, além de ser tratado como locais de referência, um núcleo pôde passar a contar com até dois subnúcleos, desde que as distâncias entre os locais não dificultem a sua proposta original. Isso porque, nem todos os locais estão aptos a recepcioná-los, considerando tipos e tamanhos dos

⁶² A quantidade de núcleos e o número de pessoas a serem neles atendidas dependem da realidade local e suas demandas, devendo a entidade pleiteante submeter sua proposta para análise da equipe técnica da secretaria nacional finalística que trata do PELC. Para além, verificamos que foi a partir do Documento Orientador para implantação do programa de 2008, que as referências (quantitativas), estão claramente expostas, sob a perspectiva de "Relação Núcleo e Densidade Populacional": - municípios até 50.000 habitantes, sugere-se que o projeto preveja o funcionamento de apenas 01 (um) núcleo PELC e /ou 2 do Vida Saudável; - municípios de 50.001 a 100.000 habitantes: até 02 (dois) núcleos PELC e /ou 3 do Vida Saudável; municípios de 100.001 a 200.000 habitantes: até 04 (quatro) núcleos; municípios de 200.001 a 300.000 habitantes: até 06 (seis) núcleos; municípios de 300.001 a 400.000 habitantes: até 08 (oito) núcleos; municípios de 400.001 a 800.000 habitantes: até 10 (dez) núcleos; municípios acima de 800.001 habitantes: até 15 (quinze) núcleos. Destaca-se, que estas proporções sofreram alteração nos anos subsequentes.

⁶³ Conceito disponível no primeiro *Manual de Orientações do PELC* - 2004.

espaços com relação às atividades desejadas *versus* a meta de atendimento por núcleo (400 pessoas). Tema polêmico que, se por um lado incorre no risco de pulverização e conseqüente descaracterização do programa, frente à proposta de "papel aglutinador do núcleo", por outro - uma vez tratada com a devida atenção a orientação primeira -, mais provável será o alcance da meta de atendimento, a partir do desenvolvimento de atividades diversificadas.

De **caráter intergeracional**, para nós, o seu grande diferencial (entendendo que a garantia de direitos sociais, não deveria ser tratada de forma segmentada), em meio a suas diretrizes, leia-se: *auto-organização comunitária, trabalho coletivo, intergeracionalidade, fomento e difusão à cultura local, respeito à diversidade, intersetorialidade* e, a partir de 2013, também inclusa, a *municipalização*; constatamos que o programa desenvolveu ações programáticas (funcionamento de núcleos), direcionadas ao atendimento de determinados grupos etários.

A opção destacada acima trata-se de uma forte contradição em face da diretriz inicialmente citada. Isso porque, de acordo com as Diretrizes 2008, além de garantir o *envolvimento direto de todas as faixas etárias* (ação programática 26670001, popularmente chamada de *todas as idades*), também foi desenvolvido o *PELC PRONASCI*⁶⁴, voltado prioritariamente para jovens entre 15 a 24 anos em contexto de violência, suas famílias e comunidades, bem como, o *Vida Saudável*⁶⁵ (ação programática 2C600001), cujo funcionamento de núcleos era voltado para pessoas adultas (a partir de 45 anos) e idosas.

⁶⁴ Resultado de uma importante ação intersetorial entre o Ministério do Esporte e o Ministério da Justiça, o PELC PRONASCI teve início em 2007, estendendo-se até meados de 2011. Neste contexto, uma bela coleção foi produzida e disponibilizada aos parceiros, organizada em 6 volumes: 1 - Política Intersetorial; 2 - PELC e PRONASCI; 3 - Formação no PELC; Pesquisa: Esporte e Lazer no PELC PRONASCI; 4 - Gestão de Convênios dos Núcleos do PELC; 5 - Manual de Projetos para Implantação das Praças da Juventude e, 6 - Informação, Comunicação e Monitoramento & Avaliação. Algumas delas já citadas neste estudo.

⁶⁵ Buscando identificar sua origem, constatamos que o Vida Saudável surge pela primeira vez nas Orientações para Implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade de 2008.

Com relação à **meta de beneficiados**, os núcleos PELC - Todas as Idades e PRONASCI, foram idealizados para atender 400 pessoas e, conforme já citado, incluindo aquelas com deficiência. Já o Vida Saudável, enquanto uma das dimensões do PELC até 2012⁶⁶, 200 pessoas, incluindo aquelas com deficiência.

As metas acima se mantêm até hoje, representando o desafio de promover o acesso ao esporte e ao lazer sob a perspectiva intergeracional, o que demanda estímulo contínuo ao convívio entre gerações, respeitando e valorizando os interesses de cada faixa etária e, se necessário, estabelecendo suas adaptações (por exemplo, à pessoa idosa). Para tal, destaca-se:

o princípio da intergeracionalidade expressa a necessidade de superação da segmentação entre gerações (etárias), colocando a necessidade da construção de procedimentos e mecanismos que reestabeleçam a coexistência e a convivência entre os sujeitos de diferentes faixas etárias, de maneira que seja garantida a preservação da memória cultural e política, fortalecida pelos vínculos sentimentais, inerentes aos vínculos familiares (SILVA; SILVA, 2004, p. 42).

Sendo a segunda uma condição para a existência da primeira, fomentada a partir da organização comunitária, encontramos no **trabalho coletivo e na auto-organização**, mais duas importantes diretrizes do PELC. Assim, o trabalho coletivo, realizado a partir da existência de grupos que se reúnem e buscam desenvolver ações coletivas, tendo por interesse objetivos comuns, zela pela participação social.

Como exemplo, de incentivo ao "surgimento de grupos" e consequente possibilidade de existência de trabalho coletivo, citamos aqueles criados a partir do interesse da população frente aos diferentes interesses socioculturais fomentados *no e pelo* programa: grupos de dança, de ginástica, de esportes, de jogos populares, dentre outros. É por intermédio das **oficinas ou atividades**

sistemáticas (devem ter a frequência mínima semanal, sempre que possível, de duas a três vezes por semana), realizadas nos núcleos e subnúcleos (local e horário preestabelecido, de caráter permanente ou rotativo), sob a condução do agente social de esporte e lazer, que essa construção se dá.

No que diz respeito a auto-organização comunitária, podemos citar como exemplo o processo de definição, formulação, desenvolvimento e avaliação de **atividades assistemáticas**, também chamadas de *eventos* no contexto do PELC. Elas podem ser uma estratégia para o estabelecimento de caminhos que levem à participação da população, do início ao término da ação. Espera-se que os eventos favoreçam o diálogo entre as diferentes faixas etárias, dando espaço ao compartilhar de experiências vividas, fortalecendo os laços de cooperação e de solidariedade entre a população. De comemoração de datas tradicionais a organização de campanhas de conscientização, os eventos podem servir de meio para fortalecer laços e promover conquistas que favoreçam o bem comum.

Outro exemplo, são as reuniões de avaliação do programa, devendo ser estimuladas pela gestão local, e/ou provocadas pela própria população beneficiada, com o intuito avaliar os diversos temas que envolvem direta e indiretamente o programa: da manutenção ou alteração de oficinas; a definição de eventos; perpassando por assuntos afetos ao funcionamento do bairro e da cidade. Ou seja, os beneficiados começam por decidir os rumos do programa e, em seguida, poderão debater questões relacionadas a outras temáticas (mobilidade urbana, meio ambiente, saúde, educação, cultura etc.), percebendo que nada precisa e nem deve ser desconexo e que a participação é o meio para promover as mudanças desejadas no território em que se vive.

Destarte, cabe ao **agente social de esporte e lazer** o protagonismo no que diz respeito a elaboração e execução das ações pretendidas (dentre elas as atividades sistemáticas e assistemáticas), pautadas no princípio da gestão

participativa. Para tal, os agentes sociais são pessoas com formação multiprofissional e perfil de mobilizadores sociais, com legitimidade junto à comunidade, para exercerem o papel de aglutinadores dessas comunidades e estimuladores dessas manifestações.

Ainda sobre os núcleos, identificamos que a partir de 2013 suas tipologias foram modificadas, sendo assim denominadas: Núcleos Urbanos e Núcleos para Povos e Comunidades Tradicionais⁶⁷. O primeiro deve estar "situado na sede do município, podendo ser instalado em bairros e em áreas metropolitanas periféricas agrupadas em seu redor, com o objetivo de atender aos habitantes dessas localidades" (BRASIL, 2013, p. 17). Enquanto o segundo busca atender mais especificamente:

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2013, p. 17).

Suspeitamos que a alteração realizada com relação às tipologias dos núcleos tenha ocorrido visando atender à necessidade de se estabelecer, dentre outras razões, **o respeito à diversidade** (mais uma diretriz pedagógica), por meio do acesso às políticas sociais em igualdade de condições a toda população. Sendo assim, avessa a qualquer tipo de discriminação, seja no âmbito étnico e territorial, incluindo gênero (homens e mulheres), orientação sexual (heterossexuais,

⁶⁷De acordo com Diretrizes 2013, são comunidades tradicionais: povos indígenas, quilombolas, populações ribeirinhas, populações rurais, as comunidades de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, kalungas, os pomeranos, faxinalenses, as comunidades de fundos, ciganos, geraizeiros, vazanteiros, pantaneiros e demais sujeitos sociais emergentes, cujas identidades coletivas se fundamentam em direitos territoriais e numa autoconsciência cultural.

homossexuais, transexuais) e credo (religioso), todas estas questões precisam ser abordadas no programa, que têm início no acesso as suas atividades.

Porém, tal modificação suscita algumas interrogações. Dentre elas, questionamos se já não estariam os povos e as comunidades tradicionais sendo contemplados no núcleo urbano, partindo do princípio de que são diversos os territórios que compõem uma cidade? Além disso, estaria a proposta do PELC (pedagógica e técnico-administrativa) apropriada, apta a beneficiar todos os tipos de povos e comunidades tradicionais sob a perspectiva acima mencionada?

Vejamos, na busca por responder nossos próprios questionamentos, contrapomos: se é certo que o termo cidade nos remete a sua totalidade, não é seguro afirmar que as políticas (saúde, educação, assistência social, esporte, lazer, cultura etc.), de fato, sejam ofertadas em igualdade de condições a todos os seus territórios e consequentes populações. Por isso, entendemos que sim, são necessárias políticas afirmativas, que se voltem, "declaradamente" para essa diversidade, em atendimento as suas especificidades, contudo - é preciso deixar claro - isso não significa abrir mão da perspectiva universal de acesso aos direitos sociais.

Nesta direção, destacando o quanto para nós é notória (por tudo que foi tratado até o momento) a capacidade de intervenção do PELC como meio para suscitar importantes reflexões, visando resgatar e valorizar culturas, também consideramos o fato de o programa já ter sido implantado e desenvolvido ao longo dos anos em diferentes territórios (conforme descrito nos relatórios de gestão do programa), beneficiando diferentes populações, o que gerou significativa experiência ao seu histórico: rurais, ribeirinhas, quilombolas e indígenas (três pilotos em 2010)⁶⁸.

⁶⁸ *Wai Wai - Pará, Terena - Mato Grosso do Sul e Xavante no Mato Grosso.*

Sendo assim, é interessante constatar que o programa visa instrumentalizar⁶⁹ as cidades pelas quais passa, a partir de recomendações técnicas e processos pedagógicos (intencionalidades), em face aos investimentos⁷⁰ realizados por núcleo implantado (contratação de recursos humanos, aquisição de materiais - custeio e capital, estrutura material para eventos, capacitação gerencial, formação continuada - presencial e a distância). Além disso, espera que o município (que, dentre muitas responsabilidades, também deve garantir contrapartida financeira) "faça o PELC daquela localidade acontecer", respeitando e valorizando os modos de viver e de se relacionar da população e, portanto, **fomentando e difundindo a cultura local** (as danças, os jogos, as brincadeiras, enquanto patrimônio cultural daquela comunidade), mesmo que nem todos os ajustes necessários ao atendimento às particularidades características a estas populações poderão ser realizados.

Isto porque, em enorme medida, as exigências burocráticas, necessárias à efetivação da ação, não permitem. O que resta é garantir o constante diálogo ante o planejamento e a execução do programa em busca das melhores soluções as demandas apresentadas em conformidade com as especificidades de cada cultura. Cabe saber se os gestores serão sensíveis a estas questões e se a equipe técnica estará apta a mediar relações, problematizando temáticas importantes.

Uma possível alternativa é a promoção da **intersetorialidade** em meio às ações do programa. A título de exemplo, não seria a Fundação Nacional do Índio uma potencial parceira tanto no âmbito federal, regional, quanto local, no que diz

⁶⁹ Por intermédio da proposta do PELC o Ministério do Esporte dá suporte estrutural e pedagógico aos municípios, para que - após determinado tempo de vigência das parcerias, possam conduzir suas próprias políticas públicas de esporte e lazer.

⁷⁰ A partir das Diretrizes 2013 a composição de recursos humanos do núcleo PELC foi revista e ampliada. Além de contar com 01 coordenador geral (que passou a ficar sob a responsabilidade da entidade parceria), 01 coordenador de núcleo e 6 agentes sociais por núcleo, o programa passou a garantir a contratação de 01 coordenador pedagógico e, se necessário, a partir das Diretrizes de 2014; com um coordenador setorial (a partir de 20 núcleos). Já nas Diretrizes 2015 constatamos o aumento dos valores dos salários, já defasados, comparados à progressão à época, do salário mínimo.

respeito à promoção do acesso às atividades esportivas, recreativas e de lazer para os Povos Indígenas? Uma vez dividindo responsabilidades junto ao Ministério do Esporte, é possível que tal iniciativa possa ser melhor conduzida.

De acordo com Gomes e Lessa (2014, p. 49), "quando falamos da intersetorialidade, como uma diretriz do PELC, estamos apontando para a necessidade de inter-relação entre os vários setores que compõem as políticas públicas e a disposição prévia deste programa de integrar-se." Assim, a intersetorialidade deve ser entendida, então, como a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações de forma integrada entre os diversos setores que atuam numa realidade social (JUNQUEIRA, 2005).

Na busca pela materialização da intersetorialidade, bem como das demais diretrizes já mencionadas, a **Formação Continuada no PELC** é compreendida como elemento central do programa. Isto porque ela é uma

[...] ação educativa de gestores, agentes, lideranças comunitárias, pesquisadores, legisladores e outros atuantes nas esferas públicas federal, estadual, municipal e de organizações da sociedade civil, com vistas à formulação e implementação de políticas públicas de esporte e lazer de inclusão social e cultural (RAMOS, 2011, p. 5).

O conjunto de ações de formação (modular, em serviço, gerencial e à distância), trata-se de uma importante estratégia que visa potencializar ações estruturantes que qualifiquem a política pública de esporte e lazer a partir da implantação e execução do programa, tanto do ponto técnico-administrativo, quanto do ponto de vista da ação em si.

No tocante a orientação teórica e a concepção metodológica a proposta de formação é embasada nos pressupostos da Educação Popular, a partir de três momentos: o estudo da realidade, a organização do conhecimento e a aplicação do conhecimento.

O primeiro pressuposto visa envolver os sujeitos no estudo da realidade, aproximando-os da mesma, leia-se: território e pessoas onde irão atuar -, cabendo aos **formadores**⁷¹ problematizar as experiências e interpretações dos agentes sociais, bem como, promover relação entre as temáticas e o que será realizado; o segundo pressuposto deve proporcionar a aproximação com a compreensão científica, procurando promover a ampliação da visão dos sujeitos; cabendo ao terceiro pressuposto o estabelecimento das relações das questões anteriormente citadas, ou seja, o alinhamento da realidade encontrada junto aos conteúdos estudados, objetivando a construção de uma consciência crítica, apreensão e transformação da realidade.

Observa-se que é no âmbito da aplicação do conhecimento (terceiro pressuposto), que os agentes sociais de esporte e lazer são capacitados para empregar os conhecimentos abordados durante os módulos de formação, por meio da animação cultural, zelando pela constante reflexão da prática, organização do tempo pedagógico e produção de instrumentos de trabalho.

Mesmo considerando as significativas mudanças ocorridas na proposta de Formação Modular do programa, desde a sua criação⁷², inicialmente organizada e desenvolvida pela equipe do Ministério do Esporte e seus colaboradores, cada módulo possui o momento certo para ocorrer, carga horária específica e objetivos a alcançar: no início do acordo de cooperação entre o Ministério e a entidade (com intuito de apresentar e estruturar o programa junto ao município que o

⁷¹ Profissional com experiência e conhecimento na área de políticas públicas de esporte e lazer e, mais especificamente, a respeito do Programa Esporte e Lazer da Cidade, que atua junto aos parceiros desenvolvendo as ações de formação de agentes sociais e gestores (RAMOS, 2010, p. 5).

⁷² Oportunidade em que a formação continuada era realizada, considerando: "módulo introdutório (32h), realizado no início do acordo de cooperação entre o Ministério do Esporte e a Entidade, módulo de ampliação, acontecia logo após a realização do primeiro e se diluía ao longo de dez meses, sendo conduzido pela entidade; e o módulo de aprofundamento, também de 32 horas, no término do convênio, em que se discutia de forma retrospectiva o programa em sua totalidade com uma perspectiva mais avaliativa (SAMPAIO; LIÁO JUNIOR, 2007, p. 50).

recepção), sob a perspectiva da ampliação e, também, do aprofundamento de conhecimentos (com o objetivo de aperfeiçoar o trabalho iniciado) e sob a perspectiva da avaliação.

Utilizando como referencial o chamado Módulo Introdutório, em busca de maiores elementos acerca da avaliação, no contexto da formação, encontramos a seguinte definição:

A avaliação não se reduz a um momento único. Partindo deste princípio, a avaliação deverá ser processual, ou seja, ocorrer no decorrer do curso, procurando: a) observar as orientações e intervenções pedagógicas no processo da avaliação educativa; b) realizar o acompanhamento da ação desenvolvida no município em momentos posteriores, a fim de observar se esse processo ajudou na implantação e materialização de ações educativas do programa; c) apontar temas a serem aprofundados no processo de formação contínua dos agentes sociais (RAMOS, 2011, p. 26).

Tal definição nos contempla, ao notarmos a inquietação presente, que considera o acompanhamento do andamento da parceria (sob seus vários aspectos) e a necessidade de uma avaliação sistemática que, para além de apresentar dados, possa favorecer o perspectivar de metas a serem alcançadas. Isso porque, em consonância com a lição de Marcia Soares, o "estímulo às ações de monitoramento e avaliação com a participação dos atores sociais contribuiu significativamente para consolidar o esporte e lazer como direito social [...]" (2015, p. 45).

Destaca-se que para além dos módulos de formação, o programa fomenta a realização da **formação em serviço**, que também devem abordar conteúdos e estratégias metodológicas em seus momentos de estudos, promovendo a difusão do conhecimento e o compartilhar de experiências, induzindo e habilitando os agentes sociais de esporte e lazer para sua prática diária. Sob a responsabilidade de organização, financiamento e realização da entidade conveniada, deve ser desenvolvida ao longo de todo o período de execução da parceria com o Ministério do Esporte. Para tal, orienta-se realização de reuniões, no mínimo quinzenais, com a participação de todos os envolvidos na gestão do programa.

De acordo com Rodrigues e Pinto (2016, p. 6), há um segundo momento (após a sua criação) de significativa mudança na formação do PELC:

(...) ocorreu a partir de meados de 2006, quando as formações continuadas passaram a ser realizadas em conjunto com professores universitários e instituições públicas e privadas sem fins lucrativos, gestores e animadores culturais com significativas experiências em políticas participativas de esporte e lazer no país.

Momento que também foi marcado pela realização de editais públicos, promovendo maior transparência ao processo de seleção de projetos que visavam à criação e ao funcionamento de núcleos do programa, qualificada por orientações (constantes no *site* do Ministério do Esporte) voltadas para incentivar a formulação de propostas por parte de potenciais parceiros.

Dentre as modificações ocorridas na proposta pedagógica do programa, consideramos como a mais desafiadora, tanto no âmbito da gestão (sob as perspectivas da implantação, do desenvolvimento, do monitoramento e da avaliação), quanto da formação, o atendimento a públicos diferenciados. Isso porque, assim como não se deve esperar que a proposta de núcleo vigente se aplique na íntegra, por exemplo, para uma determinada etnia indígena - e são inúmeras em nosso país -, beneficiando 400 indígenas, de todas as idades, incluindo pessoas com deficiência; o mesmo cabe avaliar com relação aos conteúdos e metodologias a serem adotados nos processos formativos (modular ou em serviço). Isso porque "os tempos" de aprendizagem e significações são diferenciados e precisam ser considerados.

Portanto, coube à UFMG, a partir de meados de 2010, enquanto responsável pela continuidade do trabalho de formação de gestores e agentes sociais que vinha sendo coordenado pelo Ministério do Esporte desde o início do Programa, a tarefa de revisitar a proposta original e qualificá-la, a partir do

envolvimento⁷³ de profissionais⁷⁴ com experiência e conhecimentos específicos, considerando novos públicos e demandas por formação de cada ação desenvolvida, conforme a citação que segue:

Essa formação vem se dando principalmente por meio de parceria entre o Ministério do Esporte e a UFMG, implicando ambos em um diálogo tanto acadêmico-teórico quanto relacionado às necessidades e demandas dos diferentes contextos de realização neste país, envolvendo diferentes grupos etários, contextos urbanos e a rica alteridade dos povos indígenas e das comunidades tradicionais (GOMES ET AL., 2016, p. 116).

Figura 5 - Histórico - Cronograma de realização de Módulos de Formação - ME/UFMG

ANO/DIRETRIZ VIGÊNCIA E PRAZO ⁷⁵ PARA ESTRUTURAÇÃO PELC	MÓDULO INTRODUTÓRIO	MÓDULO DE AVALIAÇÃO
2011 14 meses 2 meses de estruturação	(MI) 32h - deve ocorrer durante os 2 primeiros meses de estruturação do convênio.	(AVI) 16h - deve ocorrer no 6º mês de execução do convênio. (AVII) 16h - deve ocorrer nos 2 últimos meses de execução do convênio.
2012 18 meses 4 meses de estruturação	Idem 2011	Idem 2011

⁷³ Foram realizados Editais Públicos com o objetivo de selecionar os recursos humanos necessários ao projeto.

⁷⁴ Os profissionais, denominados Formadores, devem possuir vínculo com universidades, seja como docentes ou alunos de pós-graduação, enquanto bolsistas formadores.

⁷⁵ O PELC passou a contar com um prazo limite para estruturação local (inicialmente 2, passando para 4 meses em 2012, permanecendo assim até 2015), cujo período, antecede o início de atividades junto à comunidade local.

2013 24 meses 4 meses de estruturação	(MI1) 24h - deve ocorrer até o 4º mês de estruturação do convênio. (MI2) 24h - deve ocorrer no 2º mês de execução do convênio.	(AV1) 16h - deve ocorrer no 10º mês de execução do convênio. (AV2) 16h - deve ocorrer no 20º mês de execução do convênio.
2014 24 meses 4 meses de estruturação	(MI1) 24h - deve ocorrer no final do 3º mês de estruturação do convênio. (MI2) 24h - deve ocorrer no 2º mês de execução do convênio.	(AV1) 16h - deve ocorrer no 10º mês de execução do convênio. (AV2) 16h - deve ocorrer no 20º mês de execução do convênio.
2015 24 meses 4 meses de estruturação	Idem 2014	Idem 2015

Fonte: Relatório de Gestão - SNELIS/ME - 2013 (Elaborado pela autora)

Nesse ínterim, cabe mais uma vez destacar, que estamos abordando os processos pedagógicos do programa, e, nesta etapa, perpassando por um dos seus eixos - formação, sem ter nenhuma pretensão de analisar a sua proposta, visto que tal perspectiva não faz parte do escopo do nosso trabalho.

Dessa maneira, à medida que o sistema de formação foi sendo implementado, enquanto meio para formação de gestores e agentes sociais, bem como dos próprios formadores e equipes, considerando sua prática e os encontros periódicos presenciais, a proposta inicial foi sendo ampliada, visando atender as necessidades da Gestão dos Programas⁷⁶.

Finalizado em agosto de 2012, iniciamos um novo Termo de Cooperação em outubro de 2012, ampliando as possibilidades de ação e envolvendo além

⁷⁶ Esporte e Lazer da Cidade; bem como, Vida Saudável.

das formações presenciais, o acompanhamento, monitoramento e a avaliação das ações do Programa. Até o momento, esse projeto está vigente e foram aprovados três termos aditivos com a continuidade das ações e o implemento de novas atividades, tais como os processos de formação à distância, a produção de material didático e a consultoria no processo de monitoramento e avaliação do PELC, dentre outras ações (UFMG, 2016, p. 5).

Neste contexto, uma das importantes frentes criadas pelo Ministério do Esporte e implementadas no âmbito da formação, em parceria com a UFMG, ao nosso ver, foram as **Capacitações Gerenciais**, objetivando promover a formação e o desenvolvimento de quadros para atuação no campo do esporte e lazer, alicerçada em valores de participação popular, a partir da implantação e do desenvolvimento do Programa Esporte e Lazer da Cidade, bem como, do Programa Vida Saudável. Isto porque, percebe-se pelo desenho da proposta, ao envolver gestores, coordenadores gerais e pedagógicos (representantes das parcerias municipais, estaduais e universitária), em um encontro de aproximadamente dois dias, no período que antecede o início de atividades dos núcleos em cada localidade; uma forma considerável de garantir a apresentação do programa e respectivas equipes (ME e UFMG). Além disso, trata-se de uma rica oportunidade para promover a aproximação destes importantes atores e conseqüente reflexão/debate, em torno de relevantes temas, apontando limites e possibilidades de superação (de forma geral e específica).

Entendemos que a Capacitação Gerencial pode se tornar um eixo privilegiado de intervenção, para que, inclusive, temas nefrágicos que surgem nos planejamentos pedagógicos (quando da seleção dos projetos x parceiros) possam ser abordados e esclarecidos em meio ao processo de implantação (momento em que são realizadas as capacitações) e conseqüente desenvolvimento do PELC. Isto porque, comumente ocorre a recepção de planejamentos que desconhecem os processos pedagógicos do Programa; possuem um discurso salvacionista; desconsideram a realidade local; propõem relativa sobreposição de ações

(interessados nos investimentos do Governo Federal/ME), enfatizam a predominância de atividades esportivas; não reconhecem as lideranças comunitárias no planejamento; dentre outras questões.

Em paralelo às questões pedagógicas, faz necessário verificar se existem e - se positivo - quais são, os caminhos legais e administrativos a serem percorridos para a realização dos ajustes que se fizerem necessário, caso a caso. Por exemplo: é possível efetuar alteração das atividades previstas - oficinas (físicas, esportivas, culturais), uma vez observada ausência, insuficiência ou mesmo, a manifestação de outros interesses por parte da comunidade a ser beneficiada. Sendo assim e, considerando a organização atual da gestão do Ministério do Esporte, cabe a equipe pedagógica da SNEELIS, a missão de orientar a entidade parceira sobre o processo de qualificação do planejamento técnico pedagógico e de grades horárias de atividades, em diálogo com a área técnica da SNEELIS, considerando as necessidades estruturais previstas e, se for o caso, limites e possibilidades para ajustes (licitação de materiais - consumo e permanente).

Registra-se a partir de 2013 os primeiros esforços em torno da **Formação à Distância dos Programas PELC e Vida Saudável**⁷⁷. Fruto desta parceria entre o Ministério do Esporte e a UFMG, a proposta é realizada por meio de cursos de extensão, cuja formação continuada é voltada para pessoas que atuam como agentes sociais dos programas, além de pessoas interessadas em aprofundar os conhecimentos sobre as políticas públicas na perspectiva da consolidação do esporte e do lazer como direitos sociais e com política pública de Estado. Os conteúdos abordam conceitos e debates em torno do esporte e do lazer, das diretrizes dos programas e de referenciais pedagógicos compatíveis com reflexões das políticas públicas de lazer e da gestão participativa. Dentre as

⁷⁷ Outras informações, disponível em: <https://virtual.ufmg.br/caed/>. Acesso realizado em: 12 mar. 2017.

ofertas: Elaboração de projetos; Diagnóstico da realidade, Princípios do PELC; Gestão Participativa do PELC; Financiamento do esporte e lazer; Avaliação. Gratuitos, possuem a duração entre 30 a 45 dias e certificação pelo Ministério do Esporte e pela UFMG.

Por fim, no bojo dos processos pedagógicos do PELC, identificamos duas importantes ferramentas, que visam promover a ampliação da **participação e o controle social**, sendo elas: a entidade de controle social e o conselho gestor (instância de gestão do Programa).

os municípios, os estados e instituições de ensino privado e não governamentais deverão informar as instâncias (Conselhos, Comitês, etc.) que participarão do Projeto Social como responsáveis pelo controle social da execução do convênio. Para tanto, os Conselhos e Comitês devem estar legalmente constituídos, com a apresentação do tempo de posse de seus membros, da periodicidade de reuniões/atividades e da explicitação da forma de acompanhamento do projeto" (BRASIL, 2003, p. 19).

Para além da definição acima, não encontramos maiores detalhamentos sobre a forma como que o trabalho deveria ser desenvolvido pela entidade nem como se realizariam as sistematizações e avaliações por parte do Ministério do Esporte com relação à atuação dessas entidades no âmbito do controle social. Já nas Orientações para implementação do PELC de 2008, além do que já estava posto, encontramos uma importante complementação: "[...] informando a periodicidade de reuniões/atividades e a forma de acompanhamento do projeto a ser adotada. Além disso, deverá preencher o formulário de acompanhamento nos 6º e 12º meses da execução do convênio (p. 5)".

Destacamos tal constatação, por considerar a importância de orientações mais claras sobre *o que fazer, quando fazer, como fazer e com qual finalidade*, tendo, inclusive, garantias de *feedback* sobre os dados informados. Nesse sentido, cabe à instituição proponente determinar tais orientações e estar à disposição

para auxiliar, visando garantir concretude para a ação, para além do recebimento de informações.

Assim, constatamos que o manual não faz menção à proposta de **Conselho Gestor**, identificada por nós, pela primeira vez nas Orientações para implementação do PELC de 2008, como:

trata-se de uma instância de gestão do Projeto, com caráter consultivo, deliberativo e executivo, composta por representantes dos diversos envolvidos no desenvolvimento das ações dos Núcleos de Esporte e Lazer (representante dos inscritos em cada núcleo, das entidades parceiras, dos agentes sociais, coordenadores gerais e de núcleo, representante da entidade conveniada e da entidade de controle social, entre outros, de acordo com a realidade local) (p. 5).

Ademais, há orientação de que cabe ao grupo gestor reunir-se sistematicamente para: acompanhar, coordenar, fiscalizar e monitorar as ações do Convênio; realizar a avaliação processual dos agentes sociais de esporte e lazer e das atividades desenvolvidas; devendo a Entidade conveniada encaminhar, até 30 dias após o início das atividades, ofício à SNDEL (Secretaria Nacional/ME, responsável pelo PELC na época), informando a composição do Grupo Gestor e a sistemática de encontros do mesmo.

Portanto, compreendemos que cabe à **Entidade de Controle Social** a realização do acompanhamento e da fiscalização do programa, devendo, inclusive, estar presente no Conselho Gestor, enquanto representante da sociedade, buscando construir neste espaço e em conjunto com a população as soluções para questões identificadas, sendo fundamental a mobilização dos sujeitos para participação não só das atividades do programa, mas, também, de planejamento e avaliação.

Para além, acreditamos no retorno que outras estratégias podem dar e que, entendemos, podem ser fomentadas no âmbito do programa local, como, por exemplo: realização de encontros com a população, em forma de reuniões,

orçamento participativo, pré-conferências, conferências, plenárias, audiências públicas, congressos; dentre outros, democratizando as informações referentes às políticas públicas, fomentando a criação de conselhos e/ou fóruns populares de políticas públicas, garantindo a articulação entre estes e a população, para elaborar planos com a “participação dos sujeitos sociais”, descentralizando, assim, políticas e decisões.

A seguir, problematizaremos os dados⁷⁸ do PELC, no que diz respeito à sua abrangência, desejando verificar o alcance da ação.

Abrangência do programa esporte e lazer da cidade

Para tratar da abrangência do PELC, consideramos duas perspectivas/dados: financiamento (montante investido, visando a implantação de núcleos) e metas-físicas (número de parcerias, municípios envolvidos, núcleos implantados, pessoas capacitadas e pessoas beneficiadas pelo PELC).

Assim, após uma pesquisa aprofundada, permeada por dificuldades⁷⁹ na obtenção dos dados, esclarecemos que foram necessárias a utilização de fontes, que possuem as seguintes características:

⁷⁸ Dentre as formas de medir a abrangência do PELC, para além do número de beneficiados, sugerimos: número de parcerias; número de municípios envolvidos, número de núcleos e número de pessoas capacitadas.

⁷⁹ Em atendimento à Lei 12.527/2011, sancionada pela Presidenta da República em 18/11/2011, que tem por propósito regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos (aplicados aos três poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios), constatamos que o Ministério do Esporte possui uma seção específica em seu endereço eletrônico - site, porém, quando acessados os Relatórios de Gestão, em grande medida, os documentos não estão disponibilizados. Maiores informações: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/acesso-a-informacao/auditorias/processos-de-contas-aneis> Acesso em: 12 nov. 2016.

- “Balção⁸⁰ - Gestão (2003-2010)”: publicado pelo Ministério do Esporte - considera financiamento (Dotação Orçamentária, Emendas Parlamentares e Ações Intersetoriais) e, respectivas metas-físicas.
- Informe Oficial - (2011-2015): solicitado/protocolado junto ao Ministério do Esporte pela pesquisadora - considera financiamento (valor/ano, independentemente da dotação e do repasse) e, respectivas metas-físicas (traduzida em parcerias vigentes⁸¹ e parcerias expiradas - ano a ano);
- Em contraponto, no que diz respeito ao financiamento do PELC, desejando comparar dados (entre aqueles apresentados pelo ME e os disponibilizados nas Plataformas Públicas - instrumentos de transparência e controle social), utilizamos como referência a Plataforma Siga Brasil⁸² para verificar o período de 2004 a 2011 e o SIOP⁸³ para verificar o período de 2012 a 2015. Por fim, é importante destacar que esta pesquisa não pretende se configurar como um estudo aprofundado sobre o tema do financiamento⁸⁴ do PELC, utilizamo-nos deste

⁸⁰ Disponível em: <http://portal.esporte.gov.br/ascom/publicacoes/default.jsp> Acesso em: 01/02/17. Destaca-se que optamos por considerar os dados de 2003, visto as informações disponibilizadas no Balção, embora o PPA tenha iniciado somente em 2004.

⁸¹ Varia de acordo com o ano do Documento Orientador do Programa. Destaca-se que de 2003 a 2015 o PELC já contou com vigências progressivas, que foram de 9, 12, 18 e a partir de 2013 - 24 meses.

⁸² É o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> Acesso em: 10 abr. 2017.

⁸³ Trata-se do sistema informatizado que suporta processos de planejamento e orçamento do Governo Federal, denominado: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Informações: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em: 10 abr. 2017

⁸⁴ Para entender a política de Esporte, sob o âmbito do financiamento, sugerimos a leitura de

dado apenas como mais um elemento para ilustrar a abrangência do programa.

A seguir apresentaremos os dados gerais em torno das metas-físicas (fornecidos pelo ME), seguido dos Investimentos realizados na implantação de núcleos do PELC (dados fornecidos pelo ME, Plataforma Siga Brasil e SIOP), por período - 2003 a 2011 e 2012 a 2015. Por fim, detalharemos as metas-físicas, desejando analisar os resultados alcançados de forma geral - considerando todo o período: 2003 - 2015.

Assim, constatamos que no período de 2003 a 2011, foram firmadas **670 parcerias** (entre o Ministério do Esporte, Prefeituras Municipais, Estados, Universidades e ONGs), envolvendo **1.277 municípios**, que resultaram na implantação de **3.165 núcleos do PELC**, capacitando **25.608 pessoas na Formação** e, portanto, beneficiando **10.602.959 pessoas**. Para esse volume de atendimento foram investidos neste mesmo período **R\$ 150,5 milhões**, informações disponíveis no documento Balanço - Gestão (2003-2010), publicado pelo Ministério do Esporte e no Informe Oficial⁸⁵ disponibilizado pela SNEIIS - ME.

De acordo com os valores expostos no **Gráfico 1**, que apresenta os **Recursos Investidos no PELC no período de 2003 - 2011**, é possível observar, um crescimento constante que tem início em 2003 e estende-se até 2008, seguida de uma oscilação dos valores ao final do período (2009, 2010 e 2011), apresentando, inclusive, quantitativos diminutos no último ano.

ATHAYDE (2015), MASCARENHAS (2015) e SALVADOR (2015), precursores no âmbito. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0101328915000098>. Acesso em: 10 jan 2017.

⁸⁵ A documentação foi anexada a este estudo.

Cabe destacar que o programa apresenta como singularidade no respectivo período, uma presença acentuada de emendas parlamentares, ofuscando o montante de recursos que realmente é destinado a suas ações (CASTELAN, 2010). A maioria dos recursos advindos de emendas parlamentares é atrelado (carimbado) a obras - construção ou reforma de infraestrutura, ação programática vinculada ao programa.

Outro dado importante é que a partir de 2008 a SNDEL opta pela realização de chamamentos públicos para seleção de novos projetos PELC. Em busca de informações em torno de suas edições, identificamos 2008 e 2010.

Para além do exposto, é sabido, que diversas são as razões que podem justificar tais oscilações no contexto das políticas públicas: insuficiência orçamentária; contingenciamento de recursos; programas, projetos e ações prioritários; dentre outras. Aliás, é importante registrar que 2007 foi marcado pela realização dos Jogos Pan-Americanos e 2011 pelos Jogos Mundiais Militares; bem como, pelo processo de reestruturação do Ministério do Esporte, fatores que também precisam ser considerados na análise de dados.

Gráfico 1 - Recursos Investidos - PELC - (2003 - 2011)

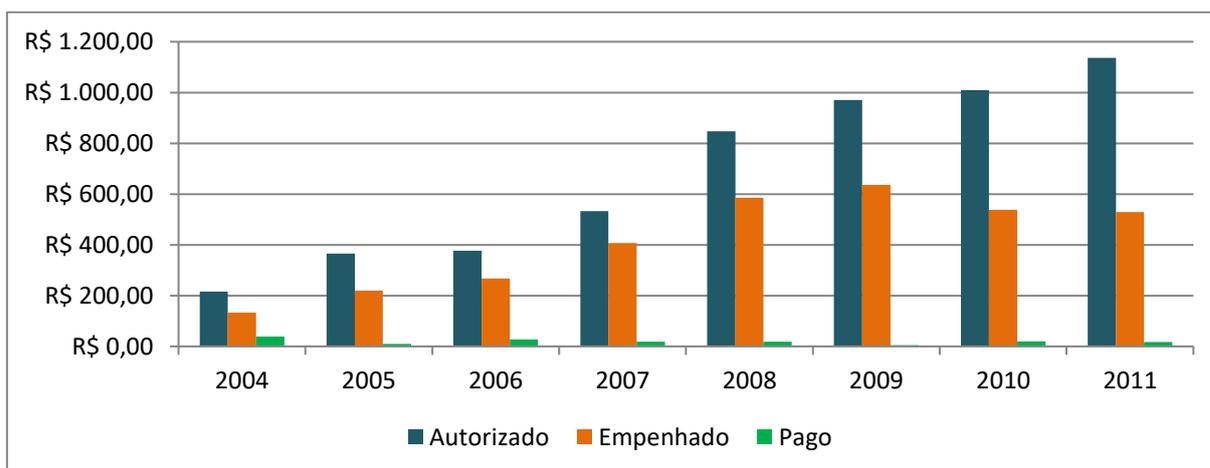


Fonte: Balanço 2003 - 2010 - ME / Informação Oficial da SNELIS - ME
(Elaborado pela autora)

Interessados em saber mais a respeito dos investimentos realizados no PELC, desejando verificar em que medida o programa encontrou respaldo na agenda de governo, por meio de alocação de recursos orçamentários no respectivo período, identificamos o estudo realizado por Pintos et al. (2016, p. 46). Porém, para delimitação do recorte temporal da pesquisa, os autores utilizaram como referência o Plano Plurianual (PPA), que corresponde ao respectivo período: 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) e 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade). Baseados nos dados disponíveis na Plataforma Siga Brasil, os autores verificam quantitativos bem inferiores àqueles informados pelo documento ministerial - vide **Gráfico 2**. De acordo com Pintos et al. (2016):

os valores pagos não acompanharam o crescimento dos valores autorizados na lei orçamentária. Entretanto, identificam um crescimento progressivo de 2004 a 2011 no que diz respeito aos valores autorizados. Assim, os valores pagos ao Programa durante o período representam menos de 5% do montante dos valores autorizados na LOA (p. 46).

Gráfico 2 - Recursos executados anualmente no Programa Esporte e Lazer da Cidade no período de 2004-2011, valores em milhões R\$



Fonte: SIGA Brasil - Senado Federal (PINTOS, et al., 2016, p. 47)

Com relação aos dados de **2012 a 2015**, observamos que no respectivo período foram firmadas **295 parcerias** (entre o Ministério do Esporte, Prefeituras Municipais, Estados, Universidades e ONGs), envolvendo **662 municípios**, que resultaram na implantação de **2.083 núcleos** do PELC, **capacitando 261.706 pessoas** na Formação e, portanto, **beneficiando 844.279 pessoas**. Para cobertura desse atendimento foram **investidos R\$ 207.059.998,16** (valor/ano, independentemente da dotação e do repasse). Destaca-se que tais dados foram obtidos junto ao Ministério do Esporte - Equipe SNE LIS, por meio de solicitação oficial, devidamente protocolada.

De acordo com os valores expostos no **Gráfico 3**, que apresenta os **Recursos Investidos no PELC no período de 2012 a 2015**, é possível constatar, razoável recuperação em 2012 (comparado aos valores apresentados no gráfico anterior - O1, relativos a 2011 - ano em que o ME vive o processo de reestruturação), seguido de um aumento substancial em 2013. Aliás, de acordo com os respectivos relatórios de gestão, em 2012 e 2013 a SNE LIS promoveu Chamamentos Públicos para novos projetos PELC e Vida Saudável. Não obstante, em meio a insuficiência orçamentária e contingenciamentos, um pequeno decréscimo nos investimentos marca 2014, seguido de quantitativos diminutos no último ano - 2015. No âmbito da agenda dos megaeventos esportivos, cabe destacar que foram realizados no Brasil em 2013 a Copa das Confederações e em 2014 a Copa do Mundo FIFA - e as medidas de preparação e planejamento dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, ações que promovem uma drástica mudança nos objetivos e, portanto, nos rumos da formulação, implantação e desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer no país.

Gráfico 3 - Recursos Investidos - PELC (2012 - 2015)

Fonte: Balanço 2003 - 2010 - ME / Informação Oficial da SNELIS - ME

(Elaborado pela autora)

Desejando saber mais a respeito dos investimentos realizados no PELC pelo governo federal, porém desta vez, sobre o período de 2012-2015, utilizando enquanto fonte de informação complementar o SIOP - acesso livre, chegamos a algumas constatações. A primeira delas é que os dados de 2012 - empenhado⁸⁶, liquidado⁸⁷ e pago⁸⁸, correspondem a ação 20JP - Desenvolvimento de Atividades e apoio a projetos de Esporte Educacional e de Esporte e Lazer. Nesta perspectiva, representam os investimentos realizados tanto nas ações de Esporte e Educação (PST), quanto nas ações de Esporte e Lazer (PELC e Vida Saudável). Isto porque, somente a partir de 2013 que as dimensões foram separadas em Planos

⁸⁶ O Empenho é o primeiro estágio da despesa e pode ser conceituado conforme prescreve o art. 58 da Lei nº 4.320/64: "o empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".

⁸⁷ Este é o segundo estágio da despesa e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63 da Lei nº 4.320/64). Vale dizer que é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho.

⁸⁸ O pagamento é a última fase da despesa. Este estágio consiste efetivamente no repasse de recursos.

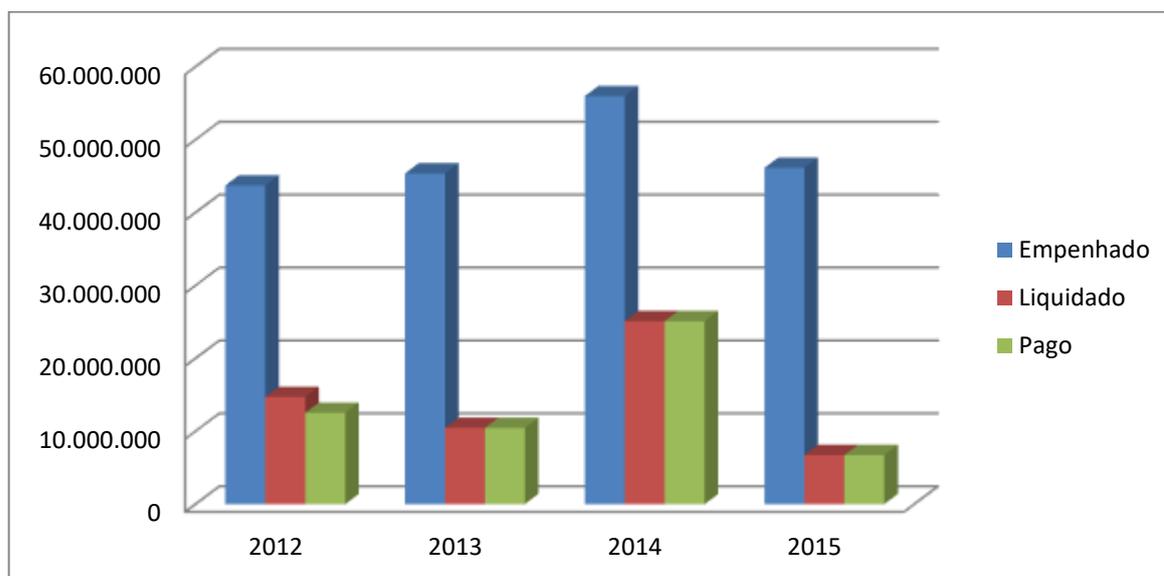
Orçamentários:⁸⁹ PO 0001 e PO 0002, respectivamente, permitindo melhor acompanhamento físico financeiro da execução das ações.

De acordo com o **Gráfico 4**, os valores empenhados são muito superiores aos valores liquidados e pagos. Não obstante, é possível observar pequenas oscilações que partem de 2012 e estendem-se até 2015 com relação aos valores liquidados e pagos. Dois mil e quatorze se destaca como ano de melhor execução, certamente como resultados dos chamamentos públicos, bem como, dos projetos Legado Social⁹⁰ - Copa do Mundo, seguido de novo decréscimo em 2015. Baseados nos dados disponíveis no Plataforma SIOP, verificamos quantitativos bem diferentes àqueles informados pelo documento ministerial - vide **Gráfico 3**. Uma das causas pode estar relacionada a ação 20JP no ano de 2012.

Nota-se que os investimentos do Ministério do Esporte no PELC variam desde seu ano de início - 2003 até o ano de 2015. Além disso, o segundo período 2012 a 2015 foi mais expressivo em termos de volume de recursos, se comparado ao primeiro período - 2003 a 2011. Porém, considerando o propósito do PELC - democratizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer a todas as idades, incluindo pessoas com deficiência, concluímos o papel secundário no financiamento do Esporte atribuído ao programa social, o que compromete a sua efetivação.

⁸⁹ Plano Orçamentário "é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto" (MTC, 2017, p. 47). Os POs são vinculados a uma ação orçamentária, entendida esta ação como uma combinação de esfera-unidade orçamentária-função-subfunção-programa-ação.

⁹⁰ Visou a implantação dos programas sociais nas cidades-sede da Copa do Mundo e arredores, conforme disposto no Relatório de Gestão da SNELIS 2014.

Gráfico 4 - Recursos Investidos - PELC (2012 - 2015)

Fonte: SIOP (Elaborado pela autora)

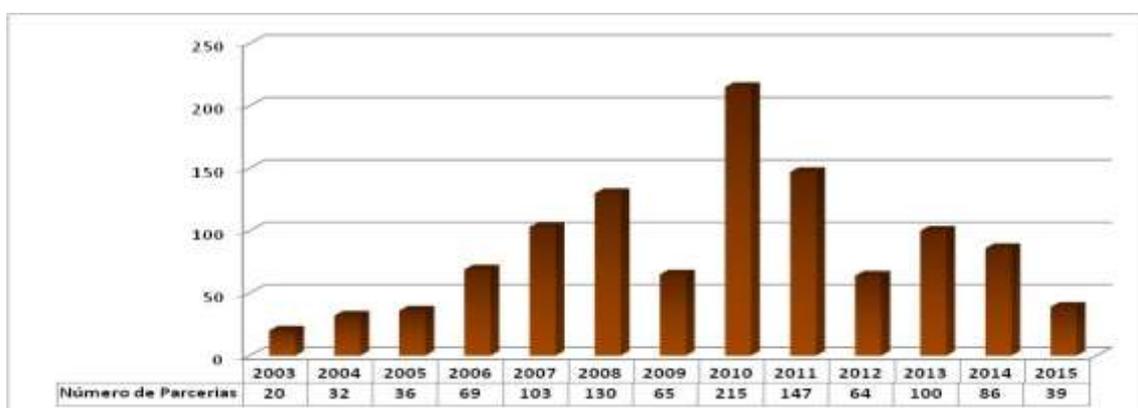
A partir de agora, apresentaremos os resultados da pesquisa realizada com relação as metas-físicas do PELC, no que diz respeito ao período de **2003 a 2015**, considerando os dados disponibilizados pelo Ministério do Esporte (Balço - Gestão 2003-2011 e Informe Oficial - 2012-2015).

O **Gráfico 05** mostra a abrangência ao longo dos anos de 2003 a 2015, indicando o **Número de Parcerias Firmadas pelo PELC**. Para efeito, são consideradas entidades parceiras: municípios, estados, Instituições de Ensino Superior públicas e entidades privadas sem fins lucrativos. Destaca-se que o PELC é um programa que depende da iniciativa de seus proponentes, para seu planejamento, submissão ao pleito e, por conseguinte, sua implementação.

Assim, é possível constatar, a partir da análise realizada, um processo crescente do número de parcerias que tem início em 2003 e que se estende até 2008. Aliás, a média alcançada em 2008 pode ser o efeito do início da formação de convênios PELC junto ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, do Ministério da Justiça, conforme informações presentes no

Relatório de Gestão/SNDEL, do respectivo ano. Logo na sequência, uma queda significativa marca o ano de 2009, seguido de uma ascensão do quantitativo em 2010 e oscilações que se estendem até 2015. Essa alteração nos anos subsequentes pode ser consequência de três causas: não foram apresentadas propostas para formalização de parcerias, as propostas apresentadas não foram aprovadas pela SNDEL/SNELIS e não houve orçamento suficiente (e/ou foi contingenciado) para dar conta das propostas recepcionadas e aprovadas. Além disso, observamos que no contexto do programa, uma parceria pode ser firmada em um ano e somente dar início a suas atividades alguns meses depois, em certos casos, até mesmo, anos depois. Ou seja, trata-se dos limites burocráticos das mais variadas ordens (financeira, administrativa, pedagógica, dentre outras) e que influenciam na implantação e desenvolvimento do programa.

Gráfico 5 - Número de Parcerias Firmadas - PELC (2003 - 2015)



Fonte: Balanço 2003 - 2010 - ME / Informação Oficial da SNELIS - ME

(Elaborado pela autora)

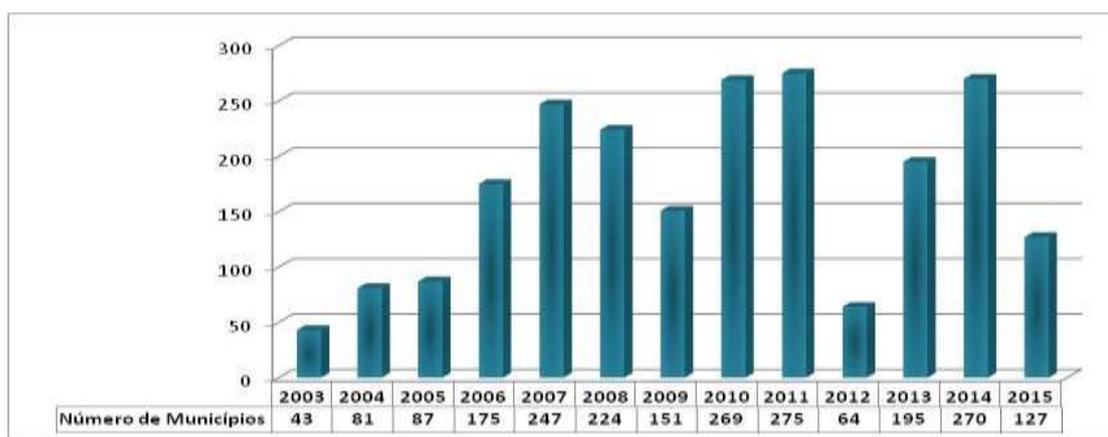
No que diz respeito ao **Número de Municípios envolvidos com o PELC**, cabe salientar que quando o Ministério do Esporte pactua com Governos de Estado, visando a implantação e o desenvolvimento do PELC, embora se quantifique uma parceria, mais de um município poderá ser beneficiado. O mesmo cabe dizer em

relação aos Consórcios, ou seja, o Ministério do Esporte pactua com uma entidade privada sem fins lucrativos que pode representar mais de um município.

Feitas tais considerações, percebemos ao analisarmos o **Gráfico 6**, uma certa sintonia com os dados do gráfico 5, que trata do número de parcerias firmadas. Ou seja, dados crescentes a partir de 2003 e que neste caso se estendem até 2007, oscilações nos quantitativos apresentados de 2008 a 2011 e um decréscimo substancial em 2012. Na sequência, um comportamento ascendente a partir de 2013 e significativa projeção em 2014, seguido de novo decréscimo em 2015.

Para além considerar as ponderações já realizadas sobre os limites e possibilidades em torno das razões que justifiquem tais dados, bem como oscilações (insuficiência orçamentária; contingenciamento de recursos; programas, projetos e ações prioritários; dentre outras), fica explícita a baixíssima abrangência do PELC se considerarmos o número de municípios existentes no país.

Gráfico 6 - Número de Municípios envolvidos - PELC (2003 - 2015)



Fonte: Balanço 2003 - 2010 - ME / Informação Oficial da SNELIS - ME

(Elaborado pela autora)

Os dados apresentados no **Gráfico 7**, promovem um comparativo entre o **Número de Municípios e o Número de Parcerias envolvidos com o PELC** e evidenciam, o que já fora anteriormente citado: movimentos similares, apesar da diferença existente nos quantitativos - ano a ano.

Gráfico 7 - Comparativo: Número de Parcerias e Municípios - PELC (2003 - 2015)



Fonte: Balanço 2003 - 2010 - ME / Informação Oficial da SNELIS - ME
(Elaborado pela autora)

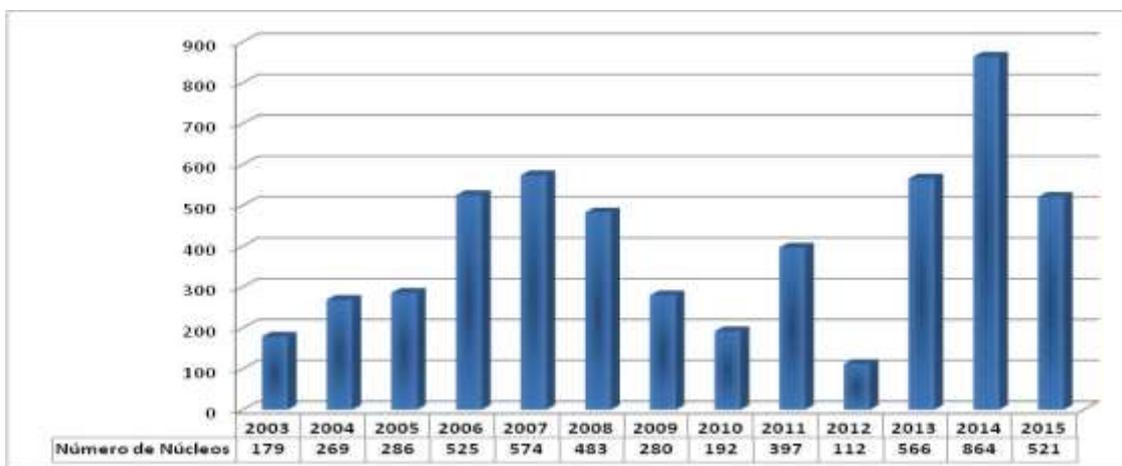
Sobre o **Número de Núcleos implantados do PELC**, constatamos que a partir de 2008 uma regra foi definida para determinar o quantitativo que poderia ser pleiteado por municípios, estados e ONGs: a Densidade Populacional. Não obstante, conforme já mencionado, tais projeções sofrem alterações ao longo dos anos nos Documentos Orientadores do programa.

Analisando o **Gráfico 8**, identificamos um comportamento ascendente de 2003 a 2007, seguido de uma curva descendente nos anos subsequentes até 2010. Logo na sequência, um aumento significativo dos dados ocorre em 2011. O número de núcleos volta a decrescer em 2012, comportamento semelhante evidenciado nos demais temas/gráficos (mais especificamente: número de parcerias e número de municípios). De acordo com os relatórios de gestão - 2012 e 2013, embora a

SNELIS tenha realizado dois chamamentos públicos para seleção de novos projetos nos respectivos períodos (ambos no segundo semestre), as tratativas em torno da formalização de parcerias efetivaram-se apenas nos anos seguintes (2014 e 2015).

Por fim, uma significativa projeção ocorre em 2013, ganhando maior destaque em 2014 (maior quantitativo de todo o período - 2003 a 2015), seguido de um decréscimo do número de núcleos do programa em 2015. Na busca por informações que esclarecessem tal alcance, localizamos, a partir do Relatório de Gestão da SNELIS - 2014 a criação e o desenvolvimento do Projeto Legado Esportivo Social - que promoveu a implantação dos programas sociais do ME nas cidades sedes da Copa do Mundo no respectivo ano.

Gráfico 8 - Número de Núcleos implantados - PELC (2003 - 2015)



Fonte: Balanço 2003 - 2010 - ME / Informação Oficial da SNELIS - ME

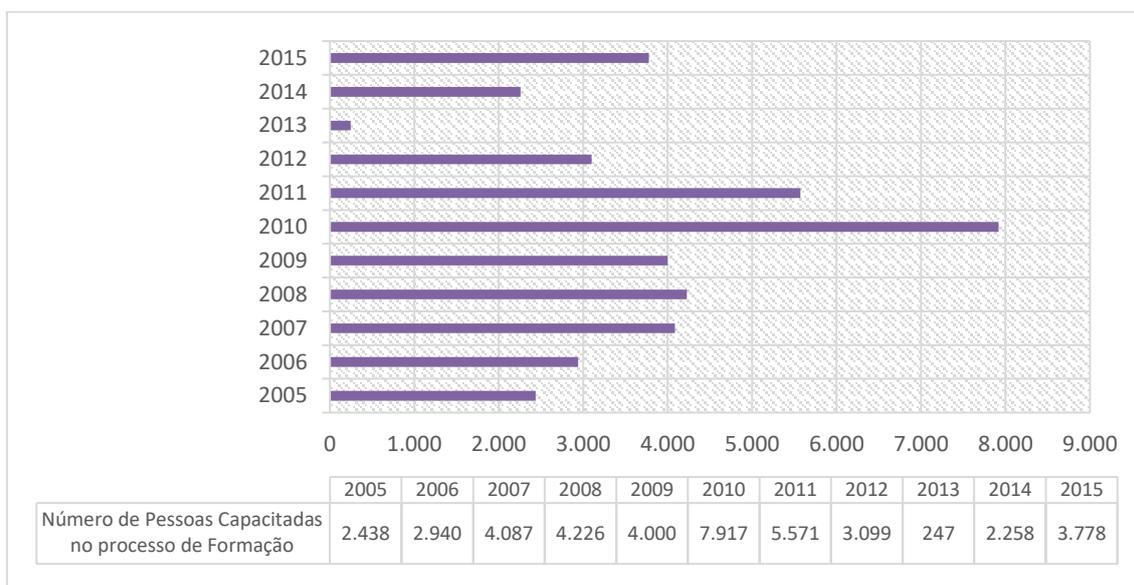
(Elaborado pela autora)

Outra importante meta física diz respeito ao **Número de Pessoas Capacitadas no processo de formação do PELC**. De pronto, observamos que não foram informados, nem discriminados os dados de 2003 e 2004, período em que o programa foi criado e implantado (projetos pilotos). Além disso, a parceria entre

o Ministério do Esporte e a UFMG teve início em meados 2010, oportunidade que em que o próprio Ministério ainda coordenava o processo de formação de gestores e agentes sociais. Sendo assim, para efeito de 2010, foram considerados os dados do Balanço, publicado pelo ME, entendendo que eles conjugam os quantitativos dos dois processos. Com relação aos anos seguintes, foram considerados os dados informados oficialmente pelo Ministério do Esporte.

Ao analisarmos o **Gráfico 9**, observamos um comportamento crescente de 2005 a 2008 e uma pequena queda no número de pessoas capacitadas no processo de Formação em 2009. O ano de 2010 se destaca (maior número de pessoas capacitadas no período: 2005 a 2015), seguido de um movimento decrescente que se estende até 2013, ano de menor expressão com relação ao tema. Por fim, identifica-se uma significativa projeção nos dados de 2014 a 2015, certamente, em função da efetivação dos projetos oriundos dos chamamentos públicos (2012 e 2013), bem como do Legado Esportivo Social - Copa do Mundo, que começam a tomar forma sob a perspectiva da realização dos módulos de formação.

Não obstante, torna-se oportuno lembrar que o processo de formação somente tem início, após a seleção dos projetos, a celebração de parcerias (entre os entes) e a estruturação da ação (licitações, seleção e contratação de recursos humanos). Dessa forma, a lógica anteriormente mencionada também se aplica a este caso: uma parceria pode ser firmada em um ano e somente promover o processo de capacitação de gestores e agentes sociais de esporte e lazer alguns meses depois, em certos casos, até mesmo, anos depois em função dos limites burocráticos já mencionados.

Gráfico 9 - Número de Pessoas Capacitadas - PELC (2003 - 2015)

Fonte: Balanço 2003 - 2010 - ME / Informação Oficial da SNELIS - ME

(Elaborado pela autora)

Por fim, o indicador do PELC: **Número de Pessoas Beneficiadas**. Ao analisarmos o **Gráfico 10**, observamos um comportamento ascendente a partir de 2003, que ganha significativa projeção em 2007, seguido de oscilações nos dados apresentados e que se estendem até o final do período (2015). Chama atenção o ano de 2012, devido à brusca queda nos quantitativos. Acreditamos que, em grande medida, as oscilações identificadas estão justificadas pelas razões já apresentadas em análises anteriores, visto que as metas-físicas estão inter-relacionadas mesmo que obedecendo as especificidades que lhes são características.

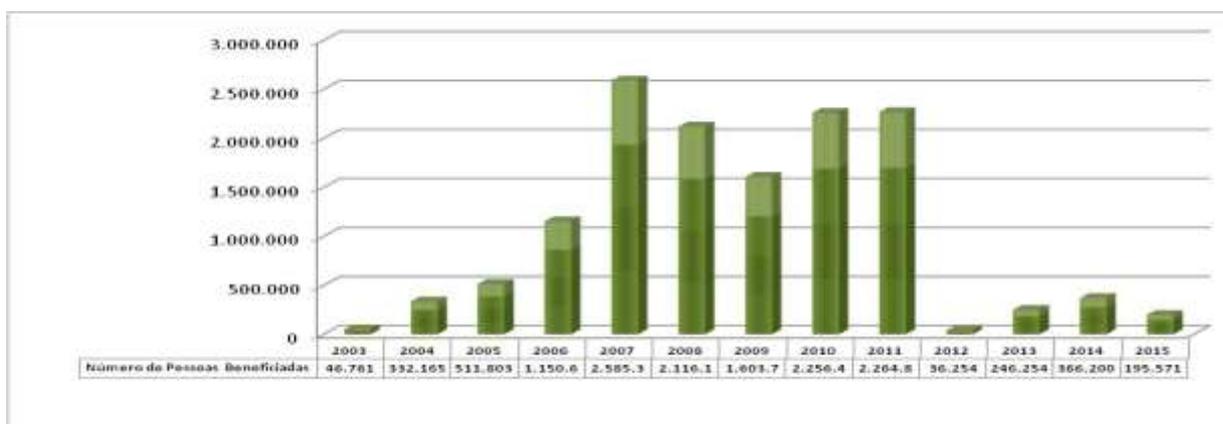
Porém, impactados os resultados em torno do número de pessoas beneficiadas pelo programa - 2003 a 2015, partimos em busca de outros possíveis esclarecimentos para o cenário encontrado. Assim, verificamos que o dado final (total), considera o número de pessoas beneficiadas por núcleo (400 inscritos), em atividades sistemáticas (oficinas) e até um determinado período, a partir do

número de pessoas envolvidas nas atividades assistemáticas (eventos). Isso porque, a ação responsável pelo indicador de pessoas beneficiadas no programa, eram as atividades assistemáticas, devendo ocorrer, no mínimo, uma vez por mês, com a participação de dez vezes mais pessoas que a quantidade de inscritos, ou seja, quatro mil, conforme disposto nas Orientações para Implementação do Programa:

Essa ação é responsável pelo indicador de pessoas beneficiadas e deve ser planejada prevendo, no mínimo, 1 evento por mês, com participação de 10 vezes mais pessoas que a quantidade de inscritos (2008, p. 6).

Constatamos que esta definição surge pela primeira vez no documento orientador de 2008 e mantêm-se até 2012. Percebe-se assim, que o PELC passa a ter, a partir de 2013, enquanto indicador de pessoas beneficiadas, as atividades sistemáticas. Ou seja, o quantitativo da população diariamente atendida, no dia a dia dos núcleos do programa.

Portanto, é possível concluir que, dentre outras possíveis razões, tal alteração acabou refletindo nos resultados alcançados - número de pessoas beneficiadas no PELC, ao promover uma supervalorização dos dados no período inicial (2008 a 2012) e diminuição, em função da nova formatação da unidade de medida (indicador), nos anos subsequentes (2013 a 2015). A partir de uma avaliação inicial, parece-nos que essa nova configuração garante maior credibilidade aos dados mensurados, haja vista os limites para mensuração precisa do público atendido nas atividades assistemáticas, sem com isso desprezar a importância dessas ações no contexto da proposta política pedagógica do PELC.

Gráfico 10 - Número de Pessoas Beneficiadas no PELC (2003 - 2015)

Fonte: Balanço 2003 - 2010 - ME / Informação Oficial da SNELIS - ME

(Elaborado pela autora)

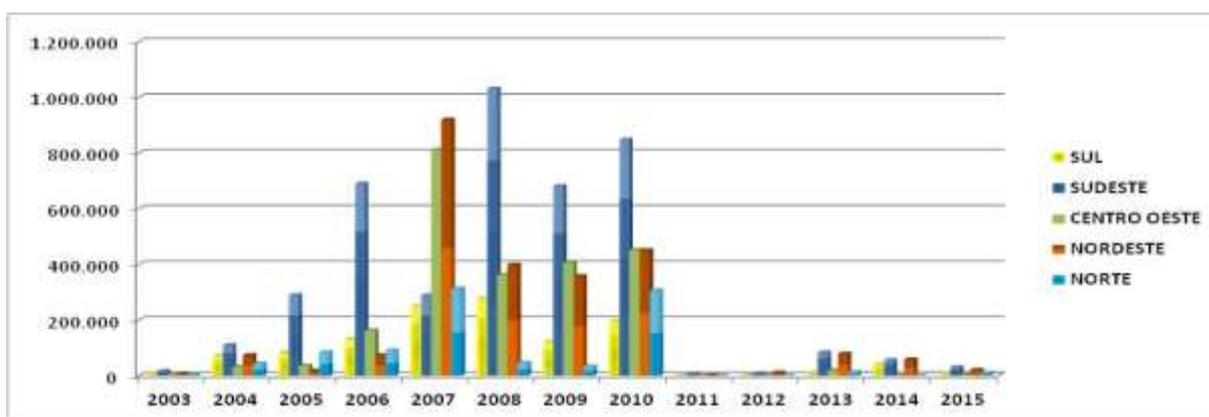
Passamos, agora, à análise do número de pessoas beneficiadas considerando a distribuição regional. Dentro desse critério, destaca-se o significativo atendimento à região Sudeste no período, com exceção do ano de 2007, em que a região Nordeste ganha maior projeção. Assim, é possível afirmar que, em maiores proporções, as duas regiões disputam o primeiro lugar do ranking no período de 2003 a 2015.

Não obstante, nota-se um crescente no número de pessoas beneficiados pelo PELC de 2003 a 2007 entre as regiões Sul, Centro-oeste e Norte, respectivamente, acompanhado de frequentes oscilações nos anos subsequentes. Dentre as possíveis justificativas para tais discrepâncias, elencamos: a) insuficiência no processo de divulgação e fomento à captação de investimentos que visem a implantação do Programa por gestores municipais, estaduais, bem como, parlamentares e entidades privadas sem fins lucrativos; b) Regiões mais estruturadas e preparadas para participar de chamamentos públicos do PELC.

Este é um tema a ser enfrentado pelo Ministério do Esporte, visto que em se tratando de um programa federal, que busca democratizar o acesso a toda a população brasileira, o PELC deve estar presente em todas as regiões de forma

mais equânime, inclusive corrigindo disparidades engendradas pelas desigualdades socioeconômicas.

Gráfico 11 - Número de Pessoas Beneficiadas no PELC (2003 - 2015) - Regiões Brasileiras



Fonte: Balanço 2003 - 2010 - ME / Informação Oficial da SNELIS - ME

(Elaborado pela autora)

Por tudo que foi exposto até aqui, torna-se imprescindível o olhar atento da gestão aos dados levantados, com intuito de verificar se o que foi constituído e implementado até então corresponde aos princípios norteadores, objetivos e metas do PELC e, por consequência, se o programa atende às demandas e aos anseios da população, garantidos os mecanismos de participação e controle social, considerando os diversos contextos (social, econômico, político, cultural e organizacional).

Imagina-se que a partir da constante qualificação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PELC, estes e outros dados possam ser armazenados e cruzados, de forma organizada, segura, simplificada e ágil. A partir de indicadores adequados à política, que o MIMBOÉ possa substanciar uma análise mais aprofundada sobre os resultados alcançados, permitindo assim, que Gestores tenham em suas mãos, elementos concretos para pleitear os ajustes e/ou

correções perante os processos de implantação e desenvolvimento do programa, quiçá, de forma mais abrangente (financiamento), justa (distribuição regional) e coerente (princípios e diretrizes da ação).

A avaliação no âmbito do PELC

Na busca por outras iniciativas institucionais do Ministério do Esporte, que tratassem da avaliação no âmbito do PELC, incluindo aquelas não concluídas ou não publicadas, para além da pesquisa produzida em parceria com a PUC Minas, destacada no início deste estudo, identificamos um registro⁹¹ oficial no Repositório Vitor Marinho - Rede CEDES, que trata sobre a descentralização de recursos que visam o desenvolvimento da "Pesquisa de Avaliação dos Programas Sociais do Ministério do Esporte⁹²", firmada pelo órgão com a Universidade Federal Fluminense em junho de 2014. Caracterizada como uma avaliação de processos e de impactos ou resultados a ser realizada junto aos atores que atuam na operacionalização do programa e ao público beneficiado, a pesquisa ainda não foi concluída.

Não obstante, nos deparamos com um significativo acervo de publicações⁹³, tanto das Reuniões Nacionais do Programa Esporte e Lazer da Cidade, quanto do Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social, organizados pela SNDEL/ME, que, ao nosso ver, merece atenção, por sua relevância no âmbito da formulação e qualificação, bem como, viabilidade frente aos problemas de gestão de políticas

⁹¹ Disponível em: <http://vitormarinho.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/500>. Acesso em: 15/03/17.

⁹² Segundo Tempo em suas modalidades, Programa Navegar, Programa Vida Saudável, Programa Esporte e Lazer da Cidade, Pintando a Liberdade/Pintando a Cidadania.

⁹³ "Brincar, Jogar, Viver" (volumes I e II), períodos de 2007 e 2008 respectivamente. Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social - 1º e 2º edição, períodos de 2008 e 2010 respectivamente.

públicas de esporte e lazer no país, cujo impacto influenciaria na geração de resultados efetivos.

Percebe-se que as obras (disponíveis no formato de coletâneas) buscam documentar as produções desenvolvidas pelos participantes⁹⁴ dos respectivos eventos, respeitando características e intencionalidades dos mesmos, como forma de difundir o conhecimento e submeter ao debate temas importantes para o programa, servindo como base para reflexão não só daqueles diretamente envolvidos, mas também para gestores de outras localidades interessados em saber mais e/ou compartilhar suas vivências em torno do PELC e das políticas públicas de esporte e de lazer. Isto porque, ambas iniciativas garantiram espaço para exposição de experiências de outros programas, que caminham na mesma direção que o PELC.

Dentre os trabalhos apresentados, em meio aos diversos formatos (palestras, oficinas, tópicos operacionais do Programa Esporte e Lazer da Cidade, bem como, relatos de experiências do PELC e Rede CEDES), tanto da primeira, quanto da segunda edição das Reuniões Nacionais (2006 e 2007), identificamos um relato de experiência que dialoga diretamente com esta pesquisa, denominado "Sistema Práxis de Monitoramento, Avaliação e Controle Social". Trata-se de uma Tecnologia de Informação e Controle (TIC), criada pela Prefeitura Municipal de Recife, responsável pelos Círculos Populares de Esporte e Lazer, cujo programa possui interfaces com o PELC e que "procura garantir uma sistemática de controle e sistematização que garanta a inter-relação teoria/prática necessária à (re)construção de uma política pública" (JAMERSON, A. *et al*, 2007, p. 114). Sendo

⁹⁴ Encontros Nacionais do PELC: Palestrantes, oficinairos, coordenadores, agentes, pesquisadores e outros profissionais envolvidos com o programa. Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social: pesquisadores, estudantes, gestores, jornalistas, fotógrafos e agentes sociais e outros participantes que tenham como foco dos seus estudos e experiências as políticas públicas de esporte e lazer.

assim, foi idealizado para sistematizar diversas informações⁹⁵ que consideram a visão dos participantes, dos educadores, coordenadores, gerentes, diretores e do acompanhamento pedagógico. Para tal, ao garantir aos seus gestores e respectivas equipes o acompanhamento de sua própria ação (a partir do acesso a relatórios e cruzamento de dados), sob a perspectiva qualitativa e quantitativa, permite que o planejamento, a formação continuada e a avaliação (interna e externa) possam potencializar o debate e qualificar a atuação.

Percebe-se que o estudo parte da preocupação de gestores e equipe, em buscar elementos para qualificar suas ações a partir da formação continuada, compreendida como espaço/tempo não apenas de formação, mas também de planejamento e avaliação da política (SILVA, 1995). Além disso, espera que o Sistema Práxis: a) reúna e organize registros de atividades, sua avaliação e desdobramentos; b) forneça elementos para um planejamento que concilie as necessidades dos usuários e as possibilidades do Programa; c) norteie a Formação Continuada, no sentido de buscar solução para os problemas pedagógicos; d) aponte meios para verificar se os pressupostos das etapas de planejamento são válidos, indicando alternativas para correção de rota; e) forneça informações para a sociedade a fim de possibilitar mecanismos eficientes de controle social.

Sob a perspectiva do controle social, a ferramenta garante aos gestores e educadores "analisarem pedagogicamente e controlarem os elementos que constituem a ação" (JAMERSON, A. *et al*, 2007, p. 126). Por sua vez, promove a participação dos usuários⁹⁶ a partir de algumas possibilidades: pesquisa de opinião e fórum de usuários dos Círculos Populares de Esporte e Lazer. Destarte, o

⁹⁵ Cadastros, diários de bordo e relatórios eletrônicos das ações, registros das visitas de acompanhamento, pesquisa de opinião e reuniões com Fóruns de Gestores.

⁹⁶ Os mecanismos de construção de ID permitem que cada usuário cadastrado participe da pesquisa de opinião por amostragem de acordo com o objetivo selecionado. Exemplo: razão das evasões. O sistema Práxis irá proporcionar os resultados aos Gestores que selecionarem a amostra a partir dos participantes que se encontram fora dos projetos.

controle social é entendido por este coletivo de autores como "uma possibilidade dos sujeitos (e não atores) sociais participarem do processo de construção, avaliação e reconstrução de uma política pública, de forma a qualificar e democratizar a ação" (JAMERSON, A. *et al*, 2007, p. 126).

Evidenciamos através do estudo a relação dialética apresentada entre o monitoramento, a formação e o planejamento, sob a perspectiva da avaliação continuada, a partir do olhar de gestores, educadores e usuários, enquanto mecanismos de organização e qualificação do trabalho pedagógico. Para além, interessados sobre o monitoramento de recursos públicos, no sentido de verificar como estão sendo aproveitados, verificamos que o Sistema Práxis já apontava naquela oportunidade, caminhos (qualificação do sistema), para o acompanhamento em cada atividade desempenhada.

Com a missão de incentivar, apoiar e valorizar produções técnicas, científicas e pedagógicas, que apresentassem contribuições e subsídios para a qualificação e inovação de políticas públicas de esporte e lazer, o Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social foi criado. Após duas edições (2008 e 2010), deixou um legado substancial de estudos e reflexões, cujas categorias Regionais e Nacionais, selecionaram produções e experiências significativas desenvolvidas em todo Brasil. A partir das categorias: a) Dissertações e Teses; b) Monografias de Graduação e Especialização; c) Relatos de Experiências; d) Ensaios; e) Novas Mídias; a SNDEL desejava ampliar o espectro de produções com intuito de contribuir com o reconhecimento da participação do Ministério do Esporte na agenda da Ciência e Tecnologia.

Analisando a natureza das discussões, constatamos que diversas óticas do tema foco e de questões relacionadas foram estabelecidas pelos participantes das duas edições: ações de esporte e lazer desenvolvidas com crianças, jovens, adultos, idosos, deficientes, mulheres, adolescentes moradores de rua e sob medidas

socioeducativas, populações indígenas, quilombolas, estudos sobre o lazer na promoção da saúde, práticas esportivas, Educação Física Escolar, megaeventos esportivos, esporte paraolímpico, inclusão social pelo esporte e lazer nos programas Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo; gestão de políticas públicas participativas e avaliação de políticas públicas de esporte e lazer, dentre outros.

Dentre os trabalhos analisados da 1ª edição Prêmio Brasil, identificamos o vencedor da categoria Novas Mídias - primeiro lugar, denominado: "Programa de Avaliação de Políticas Públicas de Esporte e Lazer". O estudo apresenta um modelo de avaliação de programas e políticas públicas de esporte e lazer (software) e questões como a gestão de indicadores de qualidade. Dentre outros fatores, "a ferramenta determina um conjunto de mapas, gráficos e históricos que permitem determinar as tendências do nível de satisfação dos beneficiários, e, por conseguinte, a qualidade do programa ou política, seja qual for a localidade em que se opera a pesquisa". (XAVIER et al, 2009, p. 385).

Assim, a metodologia do Programa de Avaliação de Políticas Públicas de Esporte e Lazer, foi dividida em três fases: 1) descrição do objeto de estudo; 2) avaliação; 3) tratamento estatístico dos dados obtidos e análise de resultados. Enquanto instrumento, foi utilizado um questionário que permite o levantamento de dados sobre várias dimensões: aspectos físicos, confiabilidade, qualidade do atendimento, segurança, dimensão comportamental e a dimensão corporal das políticas e programas.

Vencedor do 2º Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social, publicado na íntegra como um dos estudos em primeiro lugar na categoria "Dissertações, Teses e Pesquisas Independentes", o "Estudo sobre a gestão do programa Esporte e Lazer da Cidade" (VIEIRA et al., 2011) é outra importante contribuição no âmbito da produção do conhecimento. Esse estudo busca fornecer

subsídios aos atores sociais para seu acompanhamento, monitoramento e avaliação, visando a sua integração às políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro.

O estudo analisa o PELC no contexto das políticas públicas, concentra-se na avaliação de desempenho entre os anos 2003 e 2008 (foco quantitativo), versa sobre a percepção dos gestores federais, elucidando questões relacionadas à gestão do programa sob a perspectiva formativa (foco qualitativo) e, por fim, apresenta a percepção de gestores locais sobre o programa no que diz respeito ao respectivo processo de avaliação.

Tais contribuições fortalecem o entendimento sobre a importância da adoção de mecanismos inovadores de gestão e legitimação, que possam contribuir para promoção de garantia de direitos.

Destaca-se que, para além das produções institucionais da Rede CEDES, que abordam a avaliação no âmbito do programa (já comentadas), dos relatos de experiência e estudos sobre a implantação e desenvolvimento do mesmo, além de outras ações que caminham nessa perspectiva (fruto das Reuniões Nacionais e do Prêmio Brasil), o Repositório Vitor Marinho fomenta a produção e difusão do conhecimento a partir de suas linhas de pesquisa. Assim, em muitas delas, direta ou indiretamente, o PELC também é pautado.

Verificamos que alguns desses estudos justificam o interesse no programa por sua abrangência no que diz respeito "às políticas públicas de esporte e lazer, considerando o público atendido, a diversidade cultural das atividades desenvolvidas, os espaços e equipamentos e, principalmente, a formação", conforme descrito por Teixeira e Noronha (p. 49), na publicação "Políticas Públicas de Esporte e Lazer: diálogos", cuja obra é organizada por Santos e Leiro (2015).

O entendimento descrito por esses autores encontra ressonância ao observarmos que estudiosos e pesquisadores têm se aprofundado⁹⁷, no sentido de melhor conhecer e compreender o programa, por meio de artigos, anais de congressos, dissertações, teses, monografias e trabalhos de iniciação científica, dentre outras publicações. Dentre os trabalhos acadêmicos, destacamos: Figueiredo (2009), Bonalume (2010), Tondin (2011) e Gualberto (2013).

Enquanto Figueiredo (2009) buscou em sua pesquisa identificar como se materializaria, em termos de avanços e limites, a política de formação de trabalhadores do lazer do PELC no Distrito Federal e entorno, Tondin (2011) procurou identificar em que medida as formações contribuíram para a prática pedagógica do educador social de esporte e lazer que atuavam em comunidades localizadas nas periferias da cidade de Porto Alegre. Percebe-se que ambas as pesquisas descrevem e analisam a política de formação do PELC, bem como o perfil dos sujeitos que atuam em seus respectivos territórios.

Figueiredo (2009), entendendo o lazer como tempo e espaço educativo, que encontra no agente comunitário de esporte e lazer do PELC a função de mediador e educador social, reúne um significativo quadro teórico buscando compreender o papel e ação das políticas sociais no contexto da Estado neoliberal. Além de analisar a condição dos trabalhadores de lazer e seus perfis, apresenta uma proposta didático-metodológica, construída por um coletivo de professores acerca da formação do programa.

⁹⁷ Uma densidade significativa de informações sobre o Programa Esporte e Lazer da Cidade pode ser encontrada, especialmente no Centro de Memória do Esporte da Escola de Educação Física - CEME - UFRGS, através do Projeto Memórias do Programa Esporte e Lazer da Cidade e do Programa Vida Saudável, fruto da parceria com o Ministério do Esporte. Para tal, projeto busca construir registros sobre a memória do PELC e Vida Saudável gerando informações de diferente natureza: acadêmicas, de divulgação, históricas, entre outras. Maiores informações: <http://www.ufrgs.br/ceme/pelc/site/> Acesso em: 13 fev. 2017.

Dentre outras importantes considerações, observa-se a boa avaliação que os trabalhadores têm sobre o PELC, com reconhecimento sobre as contribuições já realizadas no âmbito da formação e seu significado. Porém, de acordo com Figueiredo (2009),

[...] falta uma ação governamental ampla que possibilite a intersetorialidade, no sentido de buscar as contribuições de outros setores sociais na construção de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer, definindo as atribuições, dos diversos atores sociais no processo de formação dos trabalhadores de lazer (p. 128).

Por sua vez, entendendo que o PELC centra sua expectativa de sucesso na execução das ações realizadas pelos educadores sociais de esporte e lazer, Tondin (2011) percorre um caminho que o leva a descrição da política nacional de esporte, do PELC e sua estruturação, perpassando pelo Sistema de Formação proposto pelo Ministério do Esporte. Assim, a partir da análise das informações destaca a construção de cinco categorias, sendo elas: a formação no programa esporte e lazer da cidade; o lazer e o esporte no programa esporte e lazer da cidade; a prática pedagógica; a comunidade; e, a gestão local do programa. Na sequência discutem-se as categorias a partir das falas tanto do grupo dos educadores sociais do programa, como o dos gestores e formadores, buscando assim, contemplar distintos olhares.

Frente às inúmeras reflexões e constatações realizadas pelo pesquisador, destaca-se a importância atribuída à formação no contexto do programa por parte dos envolvidos na pesquisa e o trabalho junto às comunidades.

Outro aspecto a se observar é a forma com que gestores e formadores veem a formação em serviço, comparada aos educadores sociais. Enquanto os primeiros atribuem a formação em serviço a "um espaço privilegiado e fundamental para os educadores sociais de esporte e lazer dialogarem e produzirem conhecimento a partir da reflexão de sua própria prática", o segundo "não vê esses momentos além

de um encontro para tomada de decisões administrativas e preparatórias para eventos" (TONDIN, 2011, p. 181).

Não menos importante, destaca-se no trabalho as questões que dizem respeito à articulação comunitária, que, de acordo com a pesquisa, foi um tema pouco abordado nas formações e compreendido pelos educadores sociais como uma ação difícil, que demanda muito tempo e requer muito trabalho. Percebe-se entre educadores sociais e comunidade, embora essa relação se construa na prática, que a articulação comunitária precisa ser estimulada e trabalhada, para que de fato se efetivem os princípios de participação e gestão democrática do PELC.

Desafiada a analisar o processo de formulação do PRONASCI como uma política pública com foco na juventude, sob a perspectiva intersetorial, Bonalume (2010) buscou compreender por que, para que e como o esporte e o lazer são inseridos no programa. A autora dialogou com as temáticas esporte, lazer, políticas públicas, direitos sociais, juventude e intersetorialidade, desejando compreender a construção do PRONASCI e estabelecer a inter-relação entre esporte, lazer e segurança pública.

Observa-se que, inserido na segunda temática dos três eixos⁹⁸ do PRONASCI, a área do esporte e lazer aparece junto a algumas ações do Ministério do Esporte⁹⁹, dentre elas o PELC, opção de análise da autora, por considerá-lo de maior amplitude, uma vez que na qualidade de política pública, as ações educativas desenvolvidas no programa:

[...] agregam valores compatíveis com os princípios democráticos, de solidariedade, coletividade, participação e da cultura da paz, considerando o esporte e o lazer como meios e fins de processos educativos com vistas a conscientização e autonomia dos sujeitos (2010, p. 49).

⁹⁸ Território de Paz; Integração do jovem e da família; Segurança e convivência.

⁹⁹ PELC, Praça da Juventude, Pintando a Liberdade, Pintando a Cidadania.

Para tal, o estudo constata que "o esporte, o lazer e a ocupação do tempo livre do jovem são tratados como redentores ou salvacionistas na relação com a violência e o consumo de drogas" (2010, p. 191), como se o acesso a estas dimensões fosse o suficiente para superação destes fenômenos.

A partir do estudo, fica evidente que a intersectorialidade é uma das condições necessárias a efetivação das políticas sociais participativas, o que demanda uma gestão sinérgica entre os parceiros para o enfrentamento às questões sociais complexas.

Buscando analisar o PELC a partir do olhar dos agentes sociais que executam essa política pública, Gualberto (2013), estuda nove integrantes de uma organização do terceiro setor, também chamados de agentes sociais de esporte e lazer, vinculados a um convênio celebrado pelo Ministério do Esporte, representando um conjunto de municípios afiliados na Grande Região Metropolitana do Vale do Aço - Minas Gerais.

A seguir destacamos algumas das evidências constatadas pela pesquisa realizada: a) uma dificuldade inicial de entendimento do PELC como política pública, o que deve estar associado a diferentes fatores; b) diversos aspectos dessa política pública setorial são apontados pelos agentes sociais como carentes de amadurecimento e melhorias; c) para os agentes sociais, o entendimento de lazer é baseado, majoritariamente, no contraponto do trabalho, enquanto compensador das possíveis mazelas por ele geradas, havendo prevalência em reconhecer a importância do programa para a vida das pessoas e comunidades beneficiárias; d) ainda não havia clareza, por parte dos entrevistados, quanto à dimensão da importância de seu papel na implementação do PELC, na perspectiva de uma política pública setorial; e) há destaque para a mobilização e o envolvimento das

comunidades para efetivação das atividades do programa, em sintonia com princípios e diretrizes: auto-organização e autonomia comunitária.

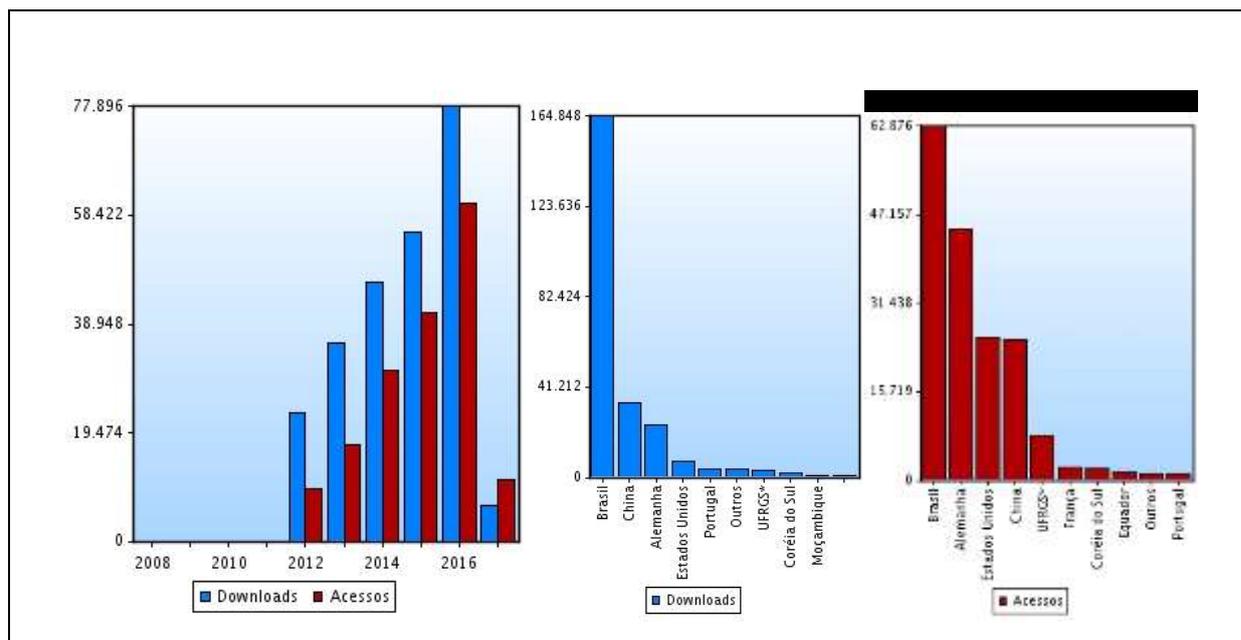
Além de apresentar potencialidades e fragilidades, razão pela qual sugerimos a leitura, a pesquisa apresenta aspectos importantes que podem colaborar com o processo de revisão e qualificação da política setorial, considerada pelo autor “relativamente recente e com uma nova proposta de abordagem” (GUALBERTO, 2013, p. 73).

A partir dos estudos mencionados, é possível perceber o quanto é crescente o interesse pela avaliação de ações no âmbito das políticas públicas de esporte e lazer brasileiras, mais especificamente o Programa Esporte e Lazer da Cidade.

Outro dado, é a densidade significativa de países interessados na experiência brasileira com políticas públicas de Esporte e Lazer. A coleção Projetos Sociais do Repositório Digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)¹⁰⁰, fruto da parceria com o Ministério do Esporte, tem recebido muitos acessos. O projeto reúne o acervo audiovisual, depoimentos, documental, iconográfica e tridimensional, dos Programas Esporte e Lazer da Cidade, Vida Saudável e Segundo Tempo. Só no ano de 2016 foram mais de 60 mil acessos e 77 mil downloads de itens inseridos. Além do Brasil, países como China, Alemanha e Estados Unidos são os que mais utilizam esse recurso.

Figura 6 - Países interessados na experiência Brasileira com PPEL - 2016

¹⁰⁰ Maiores Informações: <https://www.lume.ufrgs.br/community-list> Acesso realizado em: 13 fev 2017.



Fonte: LUME - Repositório Digital da UFRGS

A partir das experiências relatadas e dos dados compartilhados, torna-se possível refletir com maior profundidade, a respeito dos problemas essenciais com possibilidade de repensar práticas vividas em diálogo com experiências políticas e gerenciais, inclusive intersetoriais, que ajudem na dinâmica dos projetos sociais de esporte e de lazer, visando influir na geração de resultados mais efetivos.

Percebe-se que foi sob esta perspectiva que em 2013 o MIMBOÉ foi criado, com o propósito de efetuar uma avaliação processual fundada nos elementos estruturantes da política, o que ousaríamos chamar, realizando as primeiras aproximações com os estudos¹⁰¹ de Boschetti (2006), de *Dimensão da Gestão* e que considera a legislação e os procedimentos para formalização de parcerias, execução e prestação de contas (orçamento, recursos humanos, infraestrutura).

Porém - e para além, uma avaliação processual de natureza eminentemente pedagógica, que não desconsidera os elementos da gestão, mas que está mais interessada em perceber os movimentos que envolvem o planejamento, implantação

¹⁰¹ Aspectos para análise e avaliação de políticas sociais.

e desenvolvimento do programa, valorizando o que chamaríamos de *Dimensão de Participação e do Controle Social*, com o desafio de mensurar os resultados alcançados por suas diretrizes para além da eficiência, eficácia e efetividade de suas ações. Conteúdos que aprofundaremos no tópico a seguir.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS DE ESPORTE E DO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE

Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Sociais

Em consonância com Soares e Cunha (2015), acreditamos que a prática de acompanhar (monitorar) e avaliar ganha cada vez mais relevância frente às recentes mudanças no contexto político brasileiro, que reforçam a temática da democratização, a expansão das políticas sociais e um controle social mais estruturado em torno das políticas públicas.

Sendo assim, as autoras complementam o entendimento acerca do tema, apontando quatro motivos para monitorar e avaliar políticas públicas:

- (1) Permitir à sociedade conhecer e participar do andamento de programas e projetos, assim como verificar os resultados que eles têm alcançando, o que possibilita maior controle social; (2) Prover informações estratégicas para os gestores governamentais fazerem correções e aperfeiçoarem as políticas; (3) Possibilitar aos órgãos de controle, como tribunais de contas, controladorias, auditorias e outros mais, analisar o emprego adequado dos recursos públicos; (4) Atingir resultados mais positivos na elaboração e execução das políticas públicas, com melhoria nas condições de vida dos cidadãos (SOARES e CUNHA, 2015, p. 17).

Desejando aprofundar a compreensão sobre o que são e no que consistem estas dimensões, visto as aproximações inicialmente realizadas em capítulos anteriores, percebemos, conforme sinaliza Silva (2001, p. 79), que o

monitoramento "é uma atividade gerencial que visa o controle de entrega de insumos de acordo com as metas e manutenção de calendário de trabalho". Portanto, não se trata de um modelo de avaliação, estando diretamente relacionado com esta, objetivando verificar como estão sendo executadas as atividades durante o desenvolvimento do programa. Isto porque, de acordo com a autora, o monitoramento almeja:

Auxiliar no desenvolvimento do programa; melhorar a função gerencial; assegurar eficiência e produtividade de um programa; organizar fluxos de informações sobre o programa e auxiliar o processo de avaliação, constituindo-se fonte de informação para o pessoal do planejamento e da execução, bem como da avaliação (SILVA, 2001, p. 79).

Buscando conceituar **avaliação**, utilizamos como referência o entendimento de Aguilar e Ander-Egg *apud* FARIA (1994) que a definem como:

[...] uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida: destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados." (p. 31-32).

Já para Boschetti (2006, p. 1) avaliar significa "atribuir um valor e/ou realizar julgamentos que envolvem aprovação ou não de determinado programa e/ou política". Epistemologicamente, o termo significa valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando, portanto, o que é bom e o que é ruim. E sobre esta perspectiva, faz-se necessário observar que a avaliação de políticas,

[...] não constitui um exercício formal desinteressado [...] Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhado pelos membros relevantes de uma maioria de governo - aí incluídos elites políticas e burocráticas - que os permite distinguir a 'boa' da 'má' política (MELO, 1998, p. 11).

Ou seja, "não existe possibilidade de qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas ser apenas instrumental, técnica ou neutra" (ARRETCHE, 2002, p. 29). Isto porque "as avaliações sempre se sustentam em determinada concepção teórica e política de compreensão do real" (BOSCHETTI, 2006, p. 1).

Portanto, o **monitoramento e a avaliação** destinam-se a "subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam alcançados" (RUA, 2009, p. 38).

Sendo assim, a avaliação de políticas públicas é considerada por vários especialistas como um procedimento estratégico e imprescindível para aperfeiçoar a ação do Estado, traduzidas na maior parte das vezes em programas, ao recomendar, sugerir modificações na formulação, implementação e nos resultados. Reforçando este contexto, Carvalho (2001) destaca que avaliar políticas e programas sociais tornou-se um desafio tanto para os centros de pesquisa quanto para os governos. De acordo com a autora:

[...] para os pesquisadores as demandas, por se "rastrear" e inovar em conceitos/metodologias avaliativas, pauta-se na rejeição crescente aos modelos tradicionais que não conseguem apreender na sua totalidade os fluxos e nexos entre a tomada de decisões, sua implementação, execução, resultados e impactos produzidos [...] os governos, têm sido pressionados pela comunidade nacional e internacional, pela sociedade civil organizada e usuários dos serviços sociais em particular, a apresentar maior efetividade do gasto público e maior eficácia dos serviços/programas ofertados (CARVALHO, 2001, p. 10).

Neste contexto e interessados em obter maiores informações sobre o **histórico e especificidades da avaliação**, constatamos que a avaliação de políticas

e/ou programas sociais ganha destaque e se propaga no cenário mundial logo após a Segunda Guerra Mundial. Foi nesse período, que se deu início ao desenvolvimento de programas idealizados em larga escala para atender às necessidades do desenvolvimento social. Foi o momento de implementação máxima do *Welfare State* nos países desenvolvidos, como um pacto social voltado a assegurar política universalistas. Ainda nesse período é dada importância à execução de programas de ajuda internacional ao terceiro mundo, em que países dispensaram volumosos recursos, sendo exigido criterioso acompanhamento (BARREIRA, 2002).

Por consequência, as décadas situadas entre 1950 e 1970 foram denominadas como o "*bomm period*", período áureo de maior desenvolvimento do campo da pesquisa avaliativa de programas sociais (BARREIRA, 2002, p. 23).

Boschetti (2006), baseada em Muller e Surel (1988), destaca que a produção de um arsenal de métodos e técnicas de avaliação surge originalmente a partir dos anos 1960 nos Estados Unidos, "como uma tentativa de produzir dispositivos operacionais de aferição das ações públicas, objetivando fornecer receitas para o estabelecimento do 'bom' e eficaz governo, no contexto de uma economia de mercado" (p. 4).

Já no Brasil e na América Latina,

[...] a expansão da utilização de modelos e métodos de avaliação se deu a partir dos anos de 1970, com mais ênfase nos anos 1980 e 1990, sob a hegemonia de uma ótica gerencialista (Faria, 2005), que ao, classificar, fragmentar e tipificar os processos avaliativos os colocou a serviço das reformas do Estado, no intuito de sustentar sua redução e transformação sob a alegação de maior busca de eficiência e eficácia (BOSCHETTI, 2006, p. 4).

Desprovidas de criticidade, tanto do conteúdo, quanto do papel do Estado e das políticas sociais, tal arsenal gerou "produções teóricas sobre avaliação mais preocupadas com a medição e desempenho de uma suposta intervenção técnica e

neutra do Estado, do que interessadas em revelar suas funções e papel na produção e reprodução das desigualdades sociais" (BOSCHETTI, 2006, p. 4).

Ainda sobre a experiência brasileira, Silva (2001, p. 46) reforça que "a expansão da avaliação de políticas e programas sociais é registrada a partir dos anos 80 no Brasil", oportunidade em que os movimentos sociais passam a reivindicar políticas sociais universalizadas, atreladas ao direito de cidadania.

Assim, ao passo que cresciam essas reivindicações, aprofundava-se a crítica ao padrão das políticas sociais desenvolvidas na América Latina, com maior foco no Brasil, relacionadas principalmente ao mau uso dos recursos públicos (SILVA, 2008) e a desfocalização dos programas sociais em relação à população mais necessitada.

Por consequência, ao analisarmos o perfil da avaliação na década seguinte - anos 90, podemos considerá-la de caráter fiscalizatório. Sendo assim, constata-se aqui o oposto do que defendemos sobre o real sentido da avaliação, entendendo que ela deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida políticas e programas são capazes de expandir direitos e promover equidade.

Tal constatação tem relação com as exigências dos organismos internacionais¹⁰² que condicionam o financiamento de programas, com foco na eficiência e eficácia, traçando estratégias para a aplicação dos recursos e na definição de prioridades para o direcionamento dos recursos públicos (RODRIGUES, 2008). Ou seja, as instituições financiadoras incluem a avaliação das políticas sociais como condição para o seu financiamento, passando a exigir maior racionalidade do gasto público e do rendimento dos recursos aplicados.

¹⁰² Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

É nesse período, a partir das constatações de Rodrigues (2008), que a avaliação assume papel de destaque nas administrações públicas, a partir do contexto da Reforma do Estado e direcionada a uma agenda neoliberal.

Nota-se que a conjuntura apresentada - crise do Estado (menos recursos e, por consequência, menor poder efetivo) e inserção de um modelo de administração pública (concepção gerencialista) trouxeram à tona a necessidade de aprofundar os estudos sobre avaliação de políticas e programas sociais. Perante este cenário, a busca por soluções passou do âmbito econômico ao modelo que se convencionou a chamar de *Administração Geral para o Setor Público* (SABINO E PELLERIN, 2007).

Apesar do crescimento das avaliações de políticas e programas sociais, há de se considerar que a prática da avaliação "ainda é restrita e desenvolvida mais como controle de gastos do que para redimensionar os programas em desenvolvimento" (SILVA, 2008, p. 110).

Para tal, a avaliação de uma dada política pública distingue-se¹⁰³ de outras modalidades de avaliação: a **avaliação política e a análise de políticas públicas**, tendo sempre presente, implicitamente ou não, uma concepção de justiça.

Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 2) definem a **avaliação política** como a "análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que tornam preferível a qualquer outra". Por sua vez, Boschetti (2006, p. 2) reforça este entendimento, ao declarar que "a avaliação política se dedica a analisar o processo de tomada de decisão que resulta na adoção de determinado tipo de política pública". Para Arretche (2006, p. 30), "a avaliação política examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso

¹⁰³ Autores como Arretche (1998), tentam diferenciar avaliação de políticas públicas de outras modalidades de avaliação.

de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis”.

Seguindo a lógica apresentada por Arretche (2006, p. 30), no que diz respeito à **análise de políticas públicas**, entende-se “o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas”. Assim, de acordo com a autora, ela busca reconstituir as diversas características da política pública (tipos de relação entre o setor público e o privado, modalidades de financiamento, de prestação de serviço, dentre outras), de forma a apreendê-las “em um todo coerente e compreensível” (ARRETCHÉ, 2006, p. 30).

Por exemplo, ainda que se possa esperar que os investimentos necessários a democratização do acesso ao esporte e ao lazer no país, com foco na população de maior vulnerabilidade social, tenda a excluir significativa parcela da população, com base no desenho institucional de uma dada política de esporte, somente a partir de um estudo de avaliação poderá afirmar com relativa segurança quais parcelas da população foram efetivamente excluídas e qual o impacto desta medida. Ou seja,

Ainda que a análise de política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação de programas efetivamente implementados poderá estabelecer uma relação causal entre uma determinada modalidade de política pública e o sucesso ou fracasso na realização de propósitos, ou ainda, entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua implementação (ARRETCHÉ, 2006, p 31).

Portanto, a particularidade da avaliação de políticas públicas “consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, ou ainda, que na sequência do programa x, não teríamos o resultado y” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, *apud* ARRETCHÉ, 1998, p. 31).

Para além de uma possível diferenciação entre análise e avaliação de política social, faz-se necessário compreender a abordagem da avaliação como um processo

político¹⁰⁴ e, portanto, contraditório. Assim, tomando por base as categorias de análise advindas do pensamento crítico-dialético¹⁰⁵, não podemos nos furtar de considerar enquanto variável dominante, a dimensão econômica da realidade, destacada sua dimensão política vinculada aos aspectos econômicos, ideológicos, sociais e culturais.

Devendo ser vista enquanto um momento do processo das políticas públicas, a avaliação de políticas e/ou programas tem sua identidade sustentada por se propor a responder determinadas questões básicas (SILVA, 2001): **quando avaliar, onde avaliar, para quem avaliar, que avaliar, por que avaliar, para que avaliar, quem avaliar, como avaliar?**

Para Silva (2001, p. 49), sobre **quando e onde**: a avaliação deve ocorrer antes, durante e depois da implementação de um programa e, portanto, desde um *locus* geral, formal e nacional, a um *locus* específico, formal local.

Buscando resposta **para quem avaliar**, a autora destaca que são numerosos os destinatários, citando os grupos sociopolíticos da comunidade (onde o serviço é oferecido), legisladores (que votaram os recursos), partidos políticos (com os quais a política ou programa é identificada), para além de instituições, administradores, executivos locais (prefeitos) e trabalhadores. Para Silva (2001, p. 51-52), "tem-se então avaliações centradas num determinado foco ou avaliações com propósitos múltiplos, cujo foco varia conforme o usuário".

¹⁰⁴ Por envolver interesses de classe antagônicos que ou contestam ou reforçam a dimensão econômica de acumulação e concentração de capital.

¹⁰⁵ A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx consiste em "situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas e inseridos na perspectiva da totalidade (BOSCHETTI, 2006, p. 2).

Quando se busca responder **que avaliar**, estamos tratando sobre os aspectos ou dimensões que devem orientar a avaliação, considerando critérios de relevância e exequibilidade.

Com relação às motivações que levam a avaliação de políticas e programas sociais - **por que avaliar**, elas são de diferentes ordens: moral, política, instrumental, técnica e econômica e referem-se ao mérito da questão, cabendo saber, "por que lutar tão arduamente para produzir tais informações" (SILVA, 2001, p. 51).

A respeito dos objetivos da avaliação - **para que avaliar**, eles podem visar identificar limites e possibilidades da ação, bem como, subsidiar tomadas de decisões. Destaca-se aqui, o entendimento contrário à realização da avaliação como mero propósito de controle e fiscalização, conforme já mencionado em outra oportunidade.

Propondo-se a superar a dualidade entre avaliação interna e externa, quando se trata de definir **quem avaliar**, devem as avaliações, segundo a autora, na medida do possível, considerar pessoas do programa e avaliadores externos para a sua consecução. Para além, visando promover a participação e conseqüente construção democrática do processo, é recomendado, sempre que possível, envolver usuários do programa avaliado, visto que estes são os mais interessados nos resultados.

Por fim, a autora discute **como avaliar**, compreendendo que é nesse momento que são tomadas as decisões quanto aos métodos, procedimentos e técnicas a serem utilizadas no contexto da avaliação.

A respeito dos tipos de avaliação, verificamos que, em meio a uma imensa diversidade, definidos a partir de diferentes critérios, os autores se referem às suas preferências, "o que permite visualizar a complexidade desse campo de estudo" (SILVA, 2001, p. 54).

Não obstante, existem algumas **tendências de avaliação de políticas públicas**, que dialogam com as reflexões compartilhadas por Silva (2001) nas questões anteriormente apresentadas, "baseadas em estudos de natureza mais operacional e tecnicista que se limitam a classificar a avaliação de políticas e programas sociais em diferentes tipos" (BOSCHETTI, 2006, p. 4):

[...] de acordo com o seu objetivo (efetividade, eficácia, eficiência), em função do momento em que se realizam (avaliação ex-ante e ex-post, que se desdobra em avaliação de impacto ou de processo), da posição de quem realiza a pesquisa (interna ou externa), da escala de projetos (grandes e pequenos) e dos seus destinatários (COHEN E FRANCO, 1994, ARRETCHE, 1998, SILVA, 2000).

Para Figueiredo e Figueiredo (1986), entende-se por **avaliação de efetividade**, o exame da relação entre a implementação de um programa e seus impactos e/ou resultados. Sob esta perspectiva, "busca averiguar seu sucesso ou fracasso em relação a uma efetiva mudança nas condições de vida da população atendida pela política social avaliada (BOSCHETTI, 2006, p. 5). Ou seja: "em que medida as políticas públicas sociais são capazes de mudar estruturalmente a realidade, eliminar desigualdades e injustiças sociais e instituir equidade?" (BOSCHETTI, 2006, p. 6).

Por exemplo, um programa de esporte e de lazer pode ser muito bem-sucedido em termos de eficácia, da possibilidade de efetivamente atingir uma quantidade satisfatória de metas de atendimento, beneficiando cem por cento do número previsto de pessoas em um núcleo que desenvolve atividades esportivas, recreativas e de lazer. Neste sentido, o programa foi bem-sucedido, o que não significa dizer que o programa tenha êxito do ponto de vista dos resultados dele esperados pelo órgão gestor, como, por exemplo, da possibilidade de efetivamente promover qualidade de vida.

Ou seja, uma coisa é fornecer o serviço, atingindo a meta estipulada quantitativamente, outra bastante distinta é a qualidade deste serviço e, mais distinta ainda, seu impacto sobre as condições de vida da população.

Constata-se que é na avaliação de efetividade que as diferenças entre avaliação e análise tornam-se absolutamente claras, visto a necessidade que se faz presente de efetuar a distinção entre os produtos de uma dada política e os seus resultados. Além disso, fica explícito o grau de dificuldade metodológica, sendo por esta razão que estudos confiáveis sobre efetividade são difíceis e até mesmo raros.

Para Boschetti (2006), esta dificuldade ocorre por três ordens de motivos: operacional; metodológica; e financeira/organizativa. A primeira diz respeito aos limites em obter informações sobre programas e população que permitam mostrar a situação anterior e posterior à execução da política social avaliada. Já a segunda dificuldade tem relação com a impossibilidade de o avaliador isolar a interferência das variáveis e estabelecer relação de causa e efeito. E por fim, a terceira, que trata da realização de pesquisa avaliativa de campo (estudos de caso), pois "dificulta a generalização e pesquisas com grandes amostras demandam longo tempo de observação, o que encarece e dificulta a realização da avaliação" (ARRETCHE, 1998, p. 32-33).

No Brasil, os estudos de avaliação da efetividade têm estado presente em boa parte das análises, porém "não têm implicado, contudo, em significativos avanços do ponto de vista da avaliação de políticas, devido [...] à dificuldade em estabelecer a relação de causalidade já mencionada" (ARRETCHE, 2006, p. 33).

Por avaliação de **eficácia** entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados (FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 1986). Seguramente, esta é a avaliação mais usualmente utilizada, podendo ser feita entre, por exemplo: "as metas propostas

e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados" (ARRETCHE, 2006, p. 34). Nessa perspectiva, de acordo com a autora, a avaliação de eficácia é factível e menos custosa de ser realizada.

Para Boschetti (2006), muitos autores tratam esta modalidade como sinônimo de efetividade, mas outros veem uma distinção entre as duas formas de avaliação, ou seja, percebendo efetividade como avaliação de resultado e impacto na realidade e compreendendo a eficácia como avaliação do processo de implementação e cumprimento de metas previamente determinadas.

Percebe, então, que este tipo de avaliação está mais preocupado em verificar se a política e/ou programa social foi realizado conforme planejado, tanto no que se refere a dimensão operacional, quanto de custos e metas. Assim, cabe dizer que uma vez interessada em descobrir se a política produziu os efeitos desejados, mesmo que não tenha alterado a realidade, a avaliação de eficácia atente a perspectiva gerencial, estando na maioria das vezes, focada no exame da processualidade e na adequação dos meios e dos instrumentos utilizados durante a vigência de uma determinada política/programa.

Por exemplo, é comum que uma política e/ou programas de esporte e lazer possua objetivos, que apontem para o fim que se deseja atingir, assim como diretrizes (normas de procedimentos), que definem e regulam um traçado a seguir, sob a perspectiva da implementação e do desenvolvimento, devendo ser seguidas e respeitadas. Portanto, seus instrumentos de monitoramento devem dialogar com estas determinações, no sentido proporcionar a análise e avaliação dos resultados obtidos, da seguinte forma: em que medida, o que foi realizado, correspondeu/atendeu ao desenho da política (operacional, custos e metas)?

Ou seja, a avaliação de eficácia está mais preocupada em observar se a gestão está sendo realizada a contento do que avaliar o conteúdo da política social e seus efeitos.

Enquanto limites, a maior dificuldade para avaliação de eficácia consiste na obtenção de informações e na aferição da veracidade delas. Contudo, para Arretche (2006, p. 34), "este tipo de avaliação exige pesquisas de campo capazes de aferir e reconstruir o processo de implantação e/ou implementação da política sob análise".

No que tange a avaliação de **eficiência**,

Ela se propõe a estabelecer a relação entre o esforço realizado na implementação da política e/ou programa social e os resultados alcançados e verificar se o uso de recursos, técnicas e instrumentos foram adequados e permitiram atingir o resultado com menor custos e desperdícios (BOSQUETTI, 2006, p. 6).

Assim, de acordo com a autora, este tipo de avaliação é comumente vinculado a relação custo benefício, sendo a mais utilizada nos anos recentes, preocupada com a racionalização no uso de recursos públicos, visando à eficiência sem ampliação dos investimentos e gastos sociais.

Arretche (2006, p. 35) complementa que "sob o impacto da crise fiscal do Estado, medidas e programas de racionalização da ação pública têm buscado aumentar o volume de recursos efetivamente disponíveis sem aumentar o volume de arrecadação e/ou sem aumentar rubricas de gasto".

Como exemplo, Arretche (1994) cita as mudanças introduzidas a partir de 1989 na gestão do FGTS. Segundo a autora, tais alterações indicam um esforço que visa a racionalização da gestão de recursos, de modo que eleve a arrecadação efetiva de recursos. Isto, porém, sem aumentar alíquotas de cobrança da contribuição e sem criar novas fontes de obtenção de recursos.

Em linhas gerais, a avaliação de eficiência é compreendida como importante mecanismo de controle de recursos, o que leva à focalização das políticas sociais em populações de baixa renda. Possivelmente, hoje, a avaliação de eficiência seja a mais necessária de ser desenvolvida, considerando a escassez de recursos públicos no país (exigindo maior racionalização de gastos) e ao enorme quantitativo populacional a ser coberto pelos programas sociais.

Portanto, "avaliar na perspectiva da eficiência fortalece a democracia" (BOSCHETTI, 2006, p. 7). Isto porque, "a probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem em regimes democráticos, uma condição para a confiança pública (*public confidence*) no Estado e nas instituições democráticas" (ARRETCHE, 2006, p. 36).

Ainda no rol dos diversos tipos de avaliação, Januzzi (2016, p. 50) define como "a mais básica e simples", aquela que distingue as avaliações **em função do momento em que se realiza**, denominadas como avaliação *ex-ante* ou avaliação *ex-post* (podendo se desdobrar em avaliação de processo ou impacto). De acordo com a obra de Cohen e Franco (1994), a avaliação **ex-ante** "é aquela que antecede a realização da política e/ou programa social, com intuito de antecipar fatores que possuem implicações em sua execução" (BOSCHETTI, 2006, p. 7). Por sua vez, a avaliação **ex-post** é aquela "realizada no decorrer da execução da política e/ou programa social ou após a sua conclusão, tendo como insumo os resultados alcançados" (BOSCHETTI, 2006, p. 7).

Destaca-se que quando realizada durante a implementação da política, a avaliação *ex-post* também é chamada de **avaliação de processo**, tendo como objetivo "determinar em que medida os componentes de uma política e/ou programa contribuem ou são compatíveis com os fins perseguidos" (COHEN e FRANCO, 1994, p. 109). Ou seja, sob esta perspectiva, a avaliação é realizada de forma periódica, interessada em identificar as dificuldades que podem afetar o

resultado da ação. Por sua vez, a **avaliação de impacto** busca demonstrar em que medida a política e/ou programa social alcança seus objetivos e quais os efeitos sobre a realidade.

Assim, segundo Cohen e Franco (1994, p. 109), "a avaliação de processo olha para frente (para as adequações e correções) e a avaliação de impacto olha para trás (se o projeto funcionou ou não)".

Com relação a **quem realiza a avaliação**, Cohen & Franco (1993) apontam os seguintes tipos: avaliação externa, avaliação interna, avaliação mista e avaliação participativa. Com relação a **avaliação externa**, ela é realizada por pessoas que não integram o quadro da instituição agente da política e/ou programa. Em geral possuem caráter mais independente, formada por especialistas, atribuindo ao processo supostamente maior credibilidade. Isto porque, empresas de consultoria também carregam convicções políticas e ideológicas, ainda que não se manifestem abertamente. De outro lado, a **avaliação interna** é realizada no interior da instituição gestora da política e/ou programa e contaria com maior acesso à informação, apresentando maior possibilidade de adesão da instituição. Por outro lado, a instituição gestora poderia influenciar os resultados da avaliação, considerando interesses próprios. Como o próprio nome sugere, a **avaliação mista** procura combinar a avaliação externa com a interna "com a intenção de superar as dificuldades e limites destas" (SILVA, 2001, p. 56). Por fim, a **avaliação participativa** é destinada a diminuir as distâncias entre avaliadores e beneficiários, buscando envolvê-los no processo de avaliação.

Para além, Cohen e Franco (1994) ainda classificam as avaliações **em função da escala dos projetos**, que considera o montante de recursos investidos e o tempo, o número de pessoas envolvidas e o quantitativo de indicadores de análise, frente à **avaliação de grandes projetos** e da **avaliação de pequenos projetos**, entendendo que quanto maior a política e/ou programa avaliado, mais complexos

tendem a ser os seus processos avaliativos. Assim, "o que as diferencia são, fundamentalmente, as estratégias, lógica, roteiro, técnicas de análise, resultados esperados e avaliadores" (BOSCHETTI, 2006, p. 8).

A última classificação apresentada se refere aos **destinatários**. Assim, a formulação, conteúdo, metodologia e tipos de análise vão depender daqueles a quem se destina a avaliação. Para tal, Cohen & Franco (1993), indicam três tipos de destinatários: dirigentes superiores (responsáveis pela definição da política e/ou programa), administradores (responsáveis pela alocação de recursos para concretização dos objetivos) e técnicos que executam o programa.

Nesse esforço por explicitar a classificação dos tipos de avaliação, Silva (2001, p. 64) destaca:

Há de se considerar que estas tipologias se apresentam, na realidade, como tipos ideais, mas que na prática concreta das avaliações, devem ser percebidas articuladamente, a partir do potencial particular que apresentam, podendo cada plano de pesquisa construir sua tipologia a partir da realidade, de critérios, do objeto e dos objetivos que pretende alcançar com o desenvolvimento da avaliação.

Por sua vez, Boschetti (2006, p. 9) declara que as modalidades e tipos de avaliação apresentadas, fartamente presentes na bibliografia especializada sobre metodologias avaliativas, "se dedicam ao conteúdo e significado da política social e/ou programa avaliados". Portanto, adotam uma **abordagem sequencial**, caracterizada por não verificar a política social "como um processo de formulação, execução e consolidação permanente de direitos e serviços sociais que devem ser permanentes e universais" (BOSCHETTI, 2006, p. 9).

Muller e Surel por volta de 1998 já observavam os limites em torno da abordagem sequencial, destacando que ela: a) possui uma visão linear e etapista ao não considerar a complexidade dos fenômenos sociais e o processo de construção de resposta às questões sociais; b) possui uma postura teórica simplista, ao

conceber as políticas sociais como instrumentos de resolução de problemas individuais; e, c) acaba por supervalorizar as funções das políticas sociais, desconsiderando que o enfrentamento das desigualdades sociais é muito mais complexo do que parece, situando-se no âmbito da estrutura econômica e social.

Nessa direção, Boschetti (2006), baseada em Muller e Surel (1998), nos provoca reflexão a respeito da necessidade de considerar as políticas sociais como resultado das históricas e contraditórias relações entre Estado e sociedade. Portanto, para os autores, não é possível avaliar uma política social sem considerar o papel do Estado em seu desenvolvimento. Mais que isso,

[...] as metodologias de avaliação de políticas públicas, para superar abordagens sequenciais e tecnicistas, devem incorporar a análise da ação pública ou, dito de outro modo, devem ter como parâmetros avaliativos o papel e funções do Estado e da sociedade na condução das políticas sociais (BOSCHETTI, 2006. p. 10).

Sendo assim, "a análise de políticas e/ou programas sociais deve buscar superar enfoques restritos e unilaterais, comumente utilizados para explicar sua emergência, funções e implicações" (BOSCHETTI, 2006, p. 1). Isto porque, todo fenômeno social analisado deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como em sua múltipla funcionalidade. Ou seja, ao nos referirmos às políticas sociais estas não podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais do todo (KOSIK, 1986).

Nessa perspectiva, esclarece a autora, alguns elementos são fundamentais para explicar o surgimento e desenvolvimento de um determinado tipo de política social em um contexto sócio-histórico definido. Dentre eles: a natureza do capitalismo, o papel do Estado na regulamentação e implementação de políticas sociais e, o papel das classes sociais.

Destaca-se que estas dimensões não constituem tópicos ou indicadores de análises, mas sim, devem "permeiar e estruturar as avaliações de políticas sociais,

de modo a constituir os elementos que permitirão ao avaliador atribuir sentido e significado às políticas sociais" (BOSCHETTI, 2006, p. 5). Portanto, no âmbito deste estudo, analisar uma política e/ou programa social, significa conhecer a sua conformação, reconhecendo suas contradições e seu papel dentro de uma concepção de Estado e de política esportiva.

Nessa perspectiva e, considerando que esta pesquisa apoia-se no método de análise e avaliação de políticas sociais, proposto por Boschetti (2009), optamos por fazer um importante "parênteses" nesta fase do estudo, em que mergulhamos nos conteúdos em torno do monitoramento e da avaliação. Assim, apresentaremos a seguir, tais métodos, realizando alguns movimentos, que visam aproximações com elementos fundantes do PELC.

Aspectos para análise e avaliação de políticas sociais

Seguindo o caminho sinalizado, Boschetti (2006) aponta alguns **aspectos para análise e avaliação de políticas sociais**, que constituem elementos empíricos de análise para delineamento do quadro institucional que conforma a política ou programa social avaliado, sendo eles: a) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; b) o financiamento (fontes, montante e gastos); c) gestão (forma de organização) e controle social (participação da sociedade civil).

Figura 7 - Aspectos para análise e avaliação de políticas sociais

ASPECTO	ESPECIFICIDADES	FATORES
Direitos e benefícios estabelecidos e assegurados	Objetiva delinear um quadro de direitos e/ou benefícios previstos ou implementados pelas políticas e/ou programa social	1 - Natureza e tipos dos direitos e benefícios previstos e/ou implementados;

		<p>2 - Abrangência;</p> <p>3 - Critério de Acesso e permanência;</p> <p>4 - Formas e Mecanismos de articulação com outras políticas sociais.</p>
Configuração do Financiamento e Gasto	<p>Contempla a análise e avaliação das fontes dos recursos, assim como o montante dos gastos na política e/ou programa avaliado, buscando verificar se possui caráter regressivo ou progressivo e quais as suas implicações na abrangência e concepção de direitos.</p>	<p>1 - Fontes de Financiamento;</p> <p>2 - Direção dos gastos;</p> <p>3 - Magnitude dos gastos.</p>
Gestão e Controle social	<p>Objetiva demonstrar como está estruturada a organização e gestão da política e/ou programa avaliado. Para tal, utiliza como parâmetro os princípios contemporâneos de gestão federada estabelecidos na CF/88 e como ocorre a participação e controle popular.</p>	<p>1 - Relação entre Esferas Governamentais;</p> <p>2 - Relação entre Estado e Organizações Não Governamentais;</p> <p>3 - Participação e Controle Social.</p>

Fonte: BOSCHETTI (2006)

Cientes de que cada um destes aspectos pode ser desdobrado em inúmeros fatores e indicadores, a depender dos objetivos da avaliação, o que possibilitará maior compreensão da realidade em que a proposta do programa social - leia-se PELC -, está situada, escolhemos como referência o aspecto *Gestão* (forma de organização) e *Controle Social* (forma de participação da sociedade civil),

especialmente a partir dos seus fatores¹⁰⁶ 1 e 3, quais sejam: 1 - relação entre as esferas governamentais; e 3 - participação e controle social.

A respeito do fator 1 - Relação entre Esferas Governamentais, almeja-se

Compreender os papéis assumidos em cada uma das esferas - federal, estadual e municipal - na perspectiva de identificar se há autonomia das instâncias, se a definição de atribuições respeita e fortalece a descentralização na formulação e execução da política e/ou programa social analisado; cabe verificar a quem cabe a definição de normas e diretrizes, a quem cabe a responsabilidade de financiamento, se ocorre complementação na aplicação dos recursos ou se há sobrecarga de alguma(s) instância(s); se há superposição de ações e competências; se existe estrutura institucional adequada (recursos materiais, financeiros, equipamentos e pessoal) e necessária à implantação da política social (BOSCHETTI, 2006, p. 11).

Considerando a perspectiva anunciada, sentimos a necessidade de refletir sobre uma temática abordada, em meio a tal definição, que, sob o nosso entendimento, é central e, uma vez explorada, contextualizada, pode vir a iluminar o entendimento sobre outras dimensões, especialmente em torno do PELC: a descentralização de políticas e/ou programas sociais.

Buscando referências em Piera (1992), percebemos que no plano político institucional, a descentralização é concebida como desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades, até a descentralização de poder decisório. Em síntese, corresponde à transferência de competências ou poderes do centro para a periferia. Sendo assim, conforme o autor, é possível identificar três dimensões complementares: a *administrativa, a social e a política*.

Na dimensão *administrativa*, a descentralização refere-se à delegação, ou seja, a transferência de atribuições ou funções entre unidades, entre esferas de

¹⁰⁶ Considerando que as parcerias firmadas pelo Ministério do Esporte no âmbito do PELC envolvem historicamente e em grandes proporções as esferas governamentais em detrimento das não governamentais, não vimos a necessidade de explorar o fator 2 do Aspecto Gestão e Controle Social.

governo, entre órgãos. Justifica-se pela necessidade de buscar maior eficácia na gestão pública, eliminação de intermediações burocráticas e maior proximidade da gestão com o cidadão. Já na dimensão *social*, a descentralização refere-se à participação social na gestão pública, seja estruturando formas institucionais capazes de expressar as vontades coletivas nas instâncias de tomada de decisão, seja como forma de possibilitar à população exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão de serviços públicos. Enquanto isso, na dimensão *política*, a descentralização é uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central (união), para os níveis periféricos (estados e municípios).

Ademais, formas mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal.

Buscando maiores informações sobre o PELC nesse âmbito, observamos que ele foi idealizado¹⁰⁷

para articular as ações das esferas federal, estadual e municipal de governo, com os setores organizados da comunidade local, tendo em vista a implementação de políticas sociais de esporte e de lazer que expressam a condição, da instância municipal, de ente privilegiado da ação (DOCUMENTO ORIENTADOR, 2003, p. 2).

Para tal, "as ações são descentralizadas e o seu monitoramento e controle tem caráter público e social, devendo atender às necessidades e demandas por esporte recreativo e lazer de crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência" (MANUAL DE ORIENTAÇÃO, 2005, p. 12).

Portanto, ao confrontarmos teoria e prática constatamos que, na esfera federal, enquanto órgão responsável pelo PELC, o Ministério do Esporte seleciona,

¹⁰⁷ Documento orientador para seleção dos projetos pilotos, visando avaliar a implementação do PELC em um ou mais municípios de cada uma das cinco regiões brasileiras, com vistas a sua expansão - 2003.

pactua e delega à entidade parceria (municípios, estados, Instituições de Ensino Superior públicas) a responsabilidade pela implantação e desenvolvimento do programa, garantindo aporte financeiro, contando com a contrapartida. Para além, determina normas/responsabilidades (para ambas as partes) que não se sobrepõem, sustentado por diretrizes pedagógicas, além, é claro, de instrução e acompanhamento técnicos, visitas de acompanhamento *in loco*, monitoramento e avaliação.

Ao determinar prazos para efetivação de ações (vigência/podendo ser prorrogada a partir da utilização de rendimentos e de saldos de economia) e investir na formação continuada de agentes sociais de esporte e lazer, fomentando a participação e o controle social, o Ministério do Esporte deseja que a entidade parceira se aproprie das concepções do PELC, estruture a gestão local e, a partir daí, construa os caminhos e as condições para o desenvolvimento continuado das ações, com vistas à municipalização. Isto porque, uma vez encerrada a parceria, sem perspectivas de continuidade por parte do proponente (diversas podem ser as razões, especialmente orçamentária), a comunidade tende a ficar desassistida. Sob este aspecto, embora o programa pudesse deixar “suas marcas” junto a gestores, agentes e população atendida, proporcionando conhecimento e vivência no que diz respeito ao direito, empoderamento e participação cidadã, sem apoio público (financiamento) dificilmente o programa ou mesmo algumas ações dele terão continuidade.

Destaca-se que, embora não vissemos a proposta da municipalização presente no PELC (a partir de 2013) como impossível de ser alcançada (considerando experiências bem-sucedidas e publicizadas¹⁰⁸ no país), demandando

¹⁰⁸ Nos referimos a experiências como a de Ivoti/RS. Disponível: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/esporte-e-lazer-da-cidade/videos> Acesso em: 10 mar. 2017.

ações estratégicas e continuadas, tanto por parte da gestão local¹⁰⁹ quanto federal¹¹⁰, sabemos dos limites nela contidos, conforme discussões já realizadas em capítulos anteriores.

Com relação ao Fator 3 - Participação e Controle Social, Boschetti (2006, p. 10) declara:

Busca analisar os mecanismos de controle que a sociedade dispõe para acompanhar e fazer valer o exercício da cidadania; esta dimensão implica discutir o papel e as atribuições dos movimentos sociais e dos Conselhos de gestão, instituídos após a Constituição de 1988.

Além disso, a autora reflete e propõe indicadores que podem ser considerados em torno de uma determinada política e/ou programa social, sendo eles: a) grau de mobilização e participação social; b) criação, estrutura e funcionamento dos conselhos; c) atuação e autonomia do conselho.

O primeiro - grau de mobilização e participação social, pode ser percebido na existência de ações sistemáticas e planejadas para socialização de informações e mobilização, como, por exemplo, a identificação de fóruns específicos (Fórum Municipal de Esporte e Lazer), bem como na realização e participação da população em conferências e conselhos.

Com relação ao segundo indicador - criação, estrutura e funcionamento dos conselhos, para a autora, faz-se necessário compreender esses aspectos, observando elementos como:

¹⁰⁹ Aprofundamento sobre a temática nos momentos de formação, especialmente aquelas voltadas para gestores; realização de fóruns de debate local, visando instrumentalizar a comunidade para reivindicação junto ao poder público, abrindo canais de comunicação com o poder legislativo; dentre outras.

¹¹⁰ Indicada a retirada progressiva dos investimentos do Ministério do Esporte, uma vez considerada a estrutura administrativa, orçamentária e de controle social de cada município que pleiteia novamente o programa. Exemplo: em uma primeira parceria firmada, garantia de 100% de investimentos para 100% das metas do programa (recursos humanos, materiais de consumo e permanente, estrutura para eventos e formação). Em uma segunda (após análise situacional), manutenção de recursos humanos e formação e assim por diante.

[...] estrutura física e equipe técnica do Conselho, existência e garantia de recursos para financiamento dos Conselhos, processo de escolha e nomeação dos conselheiros, composição do colegiado para verificar se existe paridade entre Estado e sociedade civil, caráter e periodicidade das reuniões do Conselho, formas de encaminhamento e acompanhamento das decisões (deliberações) do Conselho (BOSCHETTI, 2006, p. 12).

O terceiro e último indicador proposto, se refere a um tema muito importante, uma vez que se preocupa com a essência da proposta de controle social - atuação e autonomia do conselho, a fim de verificar

Como estes realizam o acompanhamento e fiscalização das ações governamentais, se participam no processo de planejamento da política correspondente, se analisam os relatórios anuais referentes ao órgão gestor; se discutem politicamente o conteúdo, abrangência, alcance e funções da política social; se possuem autonomia na tomada de decisões sobre as políticas sociais, frente ao poder executivo; se suas decisões (deliberações) são cumpridas pelo poder executivo (BOSCHETTI, 2006, p. 13).

Em meio a tais contribuições, faz-se necessário inicialmente considerar que o tema controle social de políticas públicas vem sendo muito debatido no âmbito da saúde, assistência social e educação no Brasil, principalmente, a partir da década de 80. Além disso, aparecem diversas vezes na Constituição Federal de 1988 como preceitos.

De acordo com o levantamento realizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, até a década de 80 eram poucos os conselhos de políticas públicas com participação da sociedade civil. Um processo que se ampliou significativamente nos anos subsequentes, especialmente na era governada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010), demarcando uma expansão da participação no plano federal.

No governo Lula foram criados espaços de participação e reformulados aqueles já existentes. Entre 2003 e 2010, foram realizadas 75 conferências nacionais sobre diversos temas (dentre elas do Esporte), sendo 70% deles

debatidos pela primeira vez. Estima-se que mais de cinco milhões de pessoas tenham participado das diferentes etapas das conferências, nos âmbitos municipal, estadual e nacional (Brasil, 2010).

Além das conferências, o governo federal criou 22 novos conselhos e 11 comissões nacionais de políticas públicas com participação social. Foram criados também novos espaços como processo de construção participativa do Plano Plurianual (PPA 2004-2007) e as chamadas "mesas de diálogo", que produziram efeitos importantes na pactuação e formulação de políticas públicas.

Sendo assim, ao analisarmos esta trajetória, percebemos que o conceito de controle social vem evoluindo, após passar por diferentes experiências, tais como: o Estado controlando a sociedade e a sociedade apenas contemplando o Estado; a sociedade combatendo o Estado e a sociedade participando das decisões do Estado.

No que diz respeito às políticas públicas de esporte e de lazer, em consonância com Bonalume (2009), falar em controle social ainda significa falar de "experiências pontuais que estiveram ou não em construção e, na maior parte dos casos, encontram dificuldades no que diz respeito às possibilidades de aprofundamento e, especialmente, de continuidade" (2009, p. 216).

Aproximando tal histórico, bem como, aspectos, fatores e indicadores propostos por Boschetti (2006), do nosso objeto de estudo - PELC - e respectiva unidade de análise, monitoramento e avaliação, enquanto elementos que podem ser considerados na análise e avaliação, na perspectiva de delinear o quadro institucional que dá forma ao programa social, destacamos, conforme declarado no capítulo anterior, que o programa possui em sua proposta mecanismos de participação e controle social, explicitados a partir do envolvimento da Entidade de Controle Social (desde a implementação até a prestação de contas) e do fomento à criação do Conselho Gestor.

Não obstante, cabe aqui, ressaltar o nosso entendimento sobre os conselhos, à luz da proposta do PELC, uma vez que, por se tratarem de espaços de participação e controle social, não devem ser confundidos com instituições governamentais. Portanto, não podem assumir a função de executores das políticas públicas, em substituição a competências governamentais vinculados ao Estado. Devem sim, operar através da participação, com poder de planejamento e também de decisão.

Assim, a democracia participativa espera por **transparência** e carece de investimentos em informação, respectiva difusão e inteligibilidade. Ou seja, é preciso garantir que a informação disponível seja acessível e não tão técnica ao ponto de não ser conhecida pela população.

Portanto, resta saber de que forma a sociedade civil participa e interage com o PELC? Que aspectos facilitam e, principalmente, quais dificultam uma efetiva implementação da participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação do programa? Como ampliar o controle social, envolvendo a população em todas as fases do processo? Ou seja, de que forma o sistema pode contribuir no alcance de respostas a essas questões e na maior participação social.

Em continuidade aos estudos realizados, abordaremos a seguir, os métodos, modelos, técnicas, significados e implicações da utilização destes no âmbito do monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Métodos, modelos e técnicas

A partir de então, cabe saber mais sobre os **métodos, modelos e técnicas**, destacando que a escolha destes decorre

[...] dos objetivos da política, de seu escopo, das questões a que se pretende responder com a avaliação; do tipo de avaliação que se pretende desenvolver; da disponibilidade de tempo; de recursos e até da

preferência do avaliador, exigindo conexão lógica entre, objetivos, critérios e modelos de avaliação (SILVA, 2001, p. 72).

Os métodos auxiliam tanto na obtenção de informações (situação social, política, econômica e cultural) sobre um determinado contexto (município, população) como possibilitam o monitoramento e a avaliação da execução das ações de determinada política e/ou programa social.

Enquanto enfoques avaliativos podem ser utilizados **métodos qualitativos, quantitativos ou mistos**. Assim, essas fontes produzem informações que podem ser utilizados para o desenho de uma política e/ou programa social, para auxiliar no acompanhamento de uma dada política pública e/ou programa social ou para colaborar em uma análise de resultados de uma política e/ou programa social.

Os métodos qualitativos se caracterizam "pela natureza teórica e não numeral dos dados que são obtidos por meio de observação direta de relatos e depoimentos de grupos ou informações-chave, de documentos e textos" (SOARES; CUNHA, 2015, p. 18). Já os métodos quantitativos se caracterizam "pelo emprego da quantificação, tanto na coleta de dados, quanto no tratamento desses dados, por meio de técnicas estatísticas, das mais simples às mais complexas" (SOARES; CUNHA, 2015, p. 19).

Ou seja, enquanto a primeira busca conhecer o contexto social em que se pretende atuar (*ex-ante*), identificando e melhor caracterizando os problemas e possíveis soluções na execução de uma política e/ou programa social em execução (avaliações intermediárias), aprofundando conhecimentos a respeito de um determinado aspecto da política e/ou programa social (avaliações finais), a segunda busca mensurar dados objetivos (baseado em números), sobre algo que se pretende conhecer melhor, como por exemplo: *quantas pessoas foram beneficiadas em determinada política e/ou programa social de esporte e lazer? Qual o perfil do público beneficiado pela política e/ou programa social de esporte e lazer (sexo,*

idade, cor, dentre outros)? Qual o impacto desta política e/ou programa social de esporte e lazer sobre a sociedade (bem-estar, renda, dentre outros)?

Considerando que há vantagens e desvantagens¹¹¹ na utilização de cada um - *quali* ou *quanti*, é possível utilizar métodos mistos de investigação social, combinando elementos de ambas as análises. Assim, a articulação destas abordagens deve ser feita de modo cuidadoso, movendo a avaliação a níveis elevados e sofisticados.

Todavia, para Silva (2001), os enfoques devem estar submetidos a alguns **critérios científicos**, quais sejam: a confiabilidade e a validade. Para Aguilar & Ander-Egg (1994), a **validade** fica expressa pela capacidade de a avaliação revelar que as valorizações e juízos são válidos, ou seja, foram capazes de estimar com rigor o que quer comprovar. Nesta direção, a **confiabilidade**, sob a perspectiva da avaliação que oferece resultados iguais ou aproximados quando é repetida, referindo-se à qualidade e estabilidade da informação, em decorrência dos resultados, pretendendo que estes não se alterem com o avaliador ou com os instrumentos.

Ao confrontar os paradigmas qualitativos e quantitativos, Silva (2001) sinaliza algumas preocupações com relação a *problemas e controvérsias* no campo da avaliação de políticas e programas sociais que, em nosso entender, merecem atenção e reflexão, por se tratar de questões metodológicas. Dentre eles: a) paradigmas que parecem situar-se em posições opostas e inconciliáveis entre os métodos *quali* e *quanti*; b) dicotomia que costuma ser feita entre os métodos, entendendo que o que deve haver na pesquisa qualitativa é uma articulação de ambas as dimensões (*quali* e *quanti*), na perspectiva de que a realidade social

¹¹¹ Com relação às vantagens e desvantagens, apontamos enquanto riscos e possibilidades de implicação à subjetividade dos métodos qualitativos (caráter mais subjetivo e restrito de sua aplicação) e a objetividade dos métodos quantitativos (superficialidade dos dados numéricos), respectivamente.

também se expressa por quantidades, devendo seus significados ser interpretados numa perspectiva qualitativa; c) limites quanto à realização de pesquisa avaliativa no que se refere à medição (método quanti), visto que, muitas vezes, determinadas realidades sociais não permitem uma medição, a não ser indiretamente; d) dificuldades no que diz respeito ao processo de implantação da política e/ou programa social, visto que estes devem conter descrições claras e explícitas a serem envolvidas em tempos específicos e realidades específicas, ou seja, a relação entre causalidades e intervenções (visto que os programas sociais enfatizam variáveis causais abertas a manipulações). Ainda sobre esse tema, a indisponibilização de informações sistemáticas e confiáveis, que auxiliem no processo de avaliação; e) relacionadas à avaliação propriamente dita, no que diz respeito à falta de legitimidade da avaliação, enquanto fruto da subordinação ocupada pela pesquisa avaliativa, devido à forma com que também é subordinada à constituição da política social.

Em se tratando de **modelos de avaliação**, Figueiredo e Figueiredo (1986) apontavam para dois grupos de política a serem avaliados: a) com o propósito de produção de bens e serviços públicos; b) com o propósito de mudança e avaliação de impactos.

De acordo com os autores, **a política com o propósito de produção de bens e serviços** é aquela que não está preocupada com a mudança ou com a alteração de uma determinada realidade social. É considerada avaliação de processos (citada anteriormente), sendo identificados na literatura os seguintes tipos de avaliação: a) avaliação de metas (desejando verificar se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores ao que foi proposto); b) avaliação de meios (preocupada em verificar a eficácia funcional, administrativa e contábil); c) avaliação da relação custo/benefício e custo/resultado (associada à ideia de mínimo custo possível para o máximo de resultado).

A **política com propósitos de mudança e avaliação de impactos**, também conhecida como avaliação de impactos (citada anteriormente), preocupa-se em verificar as mudanças nas condições sociais. Neste caso a mudança tem que ser mais ampla, ou seja, econômica, ideológica e cultural. Na lição de Silva (2001), "Tem-se então, impactos objetivos, expressos por mudanças quantitativas na população-alvo; impacto substantivo responsável por mudança qualitativa nas condições de vida da população" (SILVA, 2001, p. 78).

Isto posto, avançaremos na direção do reconhecimento das **técnicas de avaliação**, fazendo-se necessário apontar que, a melhor estratégia metodológica é aquela que responde às perguntas que se quer endereçar segundo estágio de maturidade da política e/ou programa social, o tempo e recursos disponíveis para sua elaboração. Isto porque, se um programa se encontra em uma etapa de formulação, cabem determinadas abordagens para coleta de evidências que colaborem no seu planejamento, visando dimensionar o problema a que o programa visa mitigar (ex: revisão de estudos anteriores em torno a problemática em questão, entrevistas com especialistas e/ou gestores etc.). Se os questionamentos disserem respeito às dificuldades de implementação de atividades do programa, podem-se, por exemplo, empregar estratégias de pesquisa (como grupos de discussão com equipe técnica ou beneficiários, buscando maiores informações que visem à qualificação da ação).

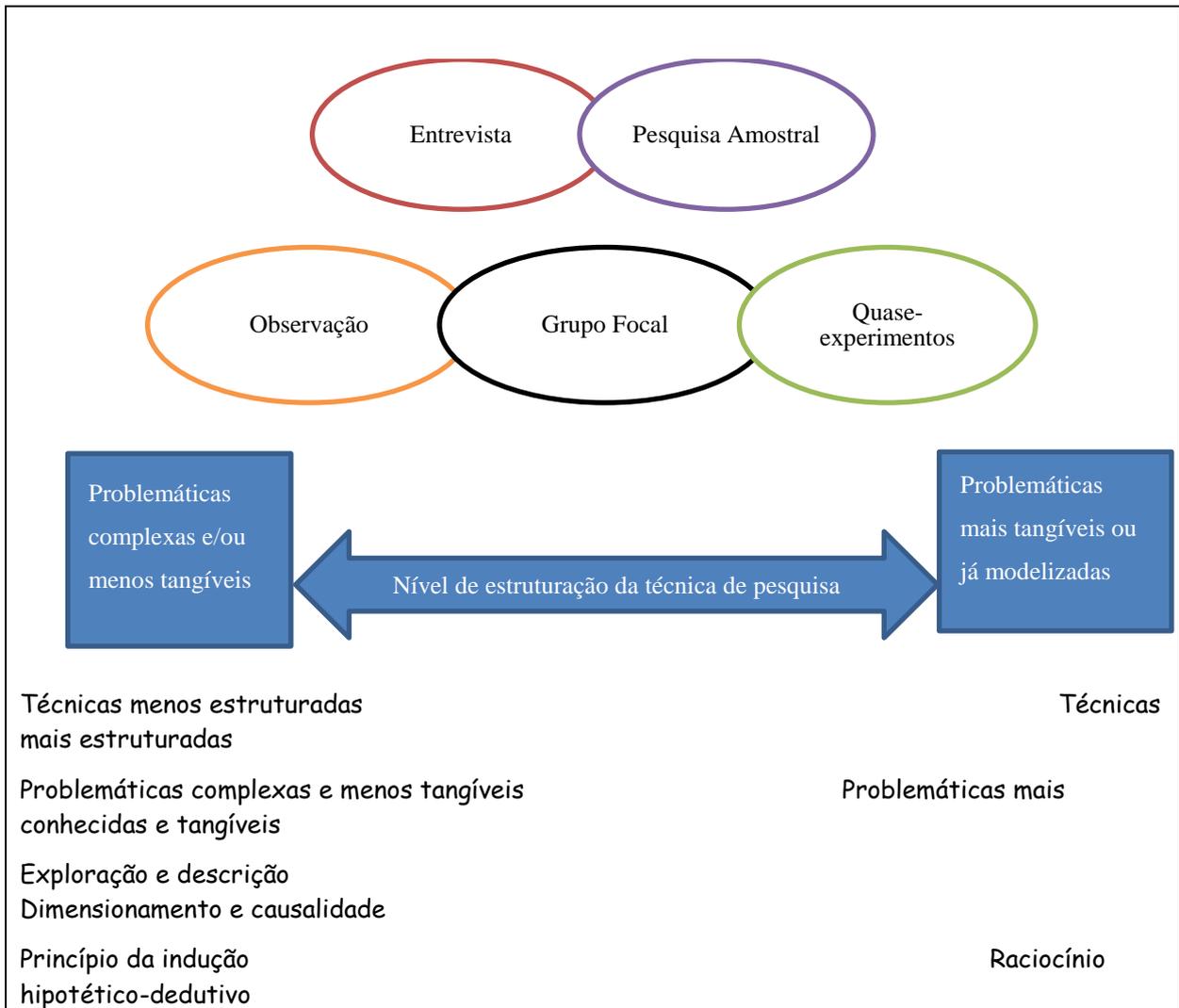
Ou seja, tais metodologias podem ser igualmente utilizadas se o interesse for avaliar os resultados e impactos do programa, tendo clareza que cada abordagem metodológica possui características próprias, vantagens e desvantagens e, portanto, precisam ser escolhidas adequadamente à luz das respostas que se deseja obter.

Os métodos qualitativos, baseados no princípio da produção do conhecimento que partem "do particular para o geral, como a observação, as entrevistas e os

grupos de discussão, compreendem técnicas pouco ou semiestruturadas para estudar problemas complexos, pressupondo proximidade do pesquisador ao objeto avaliado” (JANNUZZI, 2016, p. 75). Já os métodos quantitativos,

[...]compreendem técnicas bastante estruturadas, destinadas à investigação de problemas específicos, voltados ao dimensionamento de quantidades ou da intensidade de relações entre variáveis, supondo o distanciamento do pesquisador em relação ao objeto investigado (JANNUZZI, 2016, p. 75).

Figura 8 - Continuum de Estruturação das técnicas de coleta de dados empíricos



Conforme é possível verificar na figura acima, na primeira abordagem investigam-se “problemáticas ainda muito complexas e estudam-se menos casos, mas com mais profundidade; em outra, as dimensões de interesse estão mais claras e definidas, são mais tangíveis, mais casos são escrutinados, mas com menor profundidade” (JANNUZZI, 2016, p. 75).

Nessa direção, de acordo com Soares e Cunha (2015), técnicas como entrevistas, grupos focais, a análise documental, observação e questionários podem ser utilizados no processo de monitoramento e avaliação, com vistas a captar indicadores que busquem checar determinados aspectos da política em questão.

Não obstante, sentimos a necessidade de elucidar o que são os indicadores sociais e qual a relevância dos sistemas de monitoramento e avaliação no contexto das políticas públicas. Temática que abordaremos a seguir.

Indicadores Sociais e Sistemas de Monitoramento e Avaliação

Em busca de um marco conceitual sobre Indicadores Sociais, nos deparamos com as contribuições de Jannuzzi (2001, p. 13), ao destacar que

o desenvolvimento da área é recente, tendo adquirido corpo científico em meados dos anos 60 no bojo das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Aliás, foi neste período que o descompasso entre Crescimento Econômico e melhoria das Condições Sociais da população em países de Terceiro Mundo começou a se evidenciar de forma volumosa. Não obstante, no que diz respeito ao Produto

Interno Bruto, persistiam altos níveis de pobreza, acentuando-se as desigualdades sociais em diversos países, sendo que, o crescimento econômico não era, segundo o autor, uma condição suficiente para garantir desenvolvimento econômico.

Foi neste contexto (considerando o fato de que o indicador utilizado para medir o nível de desenvolvimento socioeconômico pelos países, enquanto representação do bem-estar social, apresentava-se cada vez mais desapropriado - PIB *per capita*), que as instituições multilaterais - OCDE, UNESCO, FAO, OIT, OMS, UNICEF¹¹² e Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, dedicaram-se em esforço conceitual e metodológico visando ao desenvolvimento de instrumentos de mensuração do bem-estar e da mudança social.

Publicações como *Social Indicators e Toward a Social Report*, encomendados pelo governo americano nos anos 60, marcam um período também conhecido como "Movimento de Indicadores Sociais" que refletem na época, as expectativas depositadas em torno da organização de sistemas abrangentes de indicadores sociais, sob a perspectiva de que estes pudessem melhor direcionar suas ações, "proporcionando níveis crescentes de bem estar social, redistribuindo melhor as riquezas geradas e superando as iniquidades do desenvolvimento econômico acelerado" (JANNUZZI, 2001, p. 14). Expectativas, aliás, acima do que era possível à época, considerando também, a crise fiscal a partir dos anos 70.

Após uma fase de imenso descrédito, reflexo de tentativas seguidas de alguns alcances e, principalmente, insucessos com relação às atividades de planejamento público e finalidade/utilidade de sistemas de indicadores sociais, os anos 80 marcam um novo momento, com o aprimoramento das novas experiências

¹¹² Siglas para Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - *Food and Agriculture Organization* (FAO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial de Saúde (OMS) e Fundo das Nações Unidas para a Infância - *United Nations Children's Fund* (UNICEF)

de formulação e implementação de políticas públicas (planejamento local, planejamento participativo, reestabelecimento da utilização de instrumentos de indicadores sociais), não só por parte de centros de pesquisa ou agências vinculadas ao Sistema de Planejamento Público, mas, também, por parte de universidades e sindicatos.

Sendo assim, um significativo e diversificado conjunto de indicadores sociais, acerca das condições de vida, da pobreza, da educação, da saúde e de outras dimensões da realidade social passaram a ser o foco de aprimoramentos conceituais e metodológicos de quantificação e qualificação.

Mas, o que são indicadores? Como devem ser? Para que servem? Como constituir um indicador social de esporte e de lazer? Que metodologia utilizar nessa construção? Existe uma classificação de indicadores?

Para Jannuzzi (2001, p. 15):

[...] um indicador social é uma medida, em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas públicas).

Ao analisarmos o conceito sobre indicador formulado pelo autor, percebemos que ele nos traz uma definição que aponta para duas grandes áreas interessadas na temática, sendo que em uma - acadêmica - o indicador social é visto como o elo entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em outra - programática, de gestão - o indicador social é visto com um instrumento operacional para o monitoramento da realidade social, visando tanto a formulação, quanto a reformulação de políticas públicas. Além disso, é possível perceber no conceito de Jannuzzi (2001), a preocupação expressa na definição do que se deseja mensurar qualitativa e/ou quantitativamente.

Diante do que foi exposto, percebemos os indicadores como fotografias, representações da realidade social, sendo que a qualidade da imagem dependerá da escolha adequada de meios que garantam a sua melhor versão. Por isso, eles devem ser *oportunos* (obtidos no momento útil)¹¹³, *sensíveis* (capazes de captar alterações em determinada situação ou problema social), *válidos* (nos levar aonde desejamos, permitindo medir e concluir exatamente o que nos propomos) e *claros* (terem o mesmo significado para todos).

Importantes ferramentas para o monitoramento e avaliação, Pfeiffer (2006, p. 157) destaca que os indicadores têm a função de "caracterizar mais detalhadamente os objetivos e resultados, estabelecendo o que e quanto se pretende alcançar, e fornecem uma base para o acompanhamento e a avaliação do planejado".

Buscando compreender o real significado dos indicadores, faz-se necessário apontar as distinções entre **indicadores sociais e estatísticas públicas**. A primeira pode se referir à totalidade da população ou a grupos socioeconômicos. Assim, são expressos a partir da distribuição por classes, cifras absolutas, índices, médias, proporções ou taxas. Já a segunda, corresponde ao dado social na sua forma bruta, ou seja, não estando inteiramente contextualizado em sua Teoria Social ou uma Finalidade Programática, parcialmente preparado para uso na interpretação empírica da realidade. Dados como o número de pessoas sedentárias ou de espaços públicos esportivos e de lazer no país, são dados brutos e úteis para construção de indicadores que permitam uma apreciação mais contextualizada.

Após realizar esta importante diferenciação, destacamos que, ao tratarmos de um "conjunto de indicadores sociais que se referem a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática" (JANUZZI, 2001, p. 17), estamos falando de um **Sistema de Indicadores Sociais**. Assim, é possível

¹¹³ Baseado nos estudos de Jannuzzi (2001).

identificar alguns exemplos de sistemas de indicadores no Brasil: Sistema de Indicadores de Saúde, Sistema de Indicadores para Políticas Urbanas, dentre outros. O mesmo ocorre em âmbito internacional, a exemplo do Sistema de Indicadores Sociais e Demográficos da Divisão de Estatísticas das Nações Unidas.

Assim, a construção de indicadores sociais (aquilo que se pretende alcançar com uma política e/ou programa), envolve uma série de definições metodológicas, dentre elas:

- ✓ Decisão sobre qual dimensão se deseja mensurar de modo quantitativo e/ou qualitativo. Por exemplo: serão monitorados o alcance dos objetivos e atividades do Conselho Gestor do PELC de determinada localidade;
- ✓ Definição de indicadores propriamente ditos para aquilo que se pretende monitorar. Em se tratando do Grupo Gestor do PELC, por exemplo: percepção dos beneficiários e percepção da entidade responsável pelo controle social;
- ✓ Estabelecimento de meios para obtenção dos dados que produzirão os indicadores. As fontes podem ser primárias (produzidas durante a execução da ação) ou secundárias (colhidos em outros registros de instituições diversas). Nesta condição, instrumentos de coleta de dados precisam ser definidos. Em se tratando do exemplo citado, sugerimos: lista de presenças, atas de reuniões e entrevistas.

Observa-se que a *classificação* mais comum de indicadores diz respeito à área temática da realidade social a que se refere. Há indicadores educacionais

(escolaridade média da população de quinze anos ou mais etc.), indicadores demográficos (taxa de mortalidade etc.), indicadores habitacionais (densidade de moradores por domicílio etc.), indicadores de segurança pública (roubos por mão armada por cem mil habitantes etc.), indicadores de renda e desigualdade, dentre outros. Cabe destacar que, em muitas situações, os indicadores podem ser classificados em mais de uma temática.

Baseado nos estudos de Soares e Cunha (2015), optamos por destacar algumas classificações de indicadores que nos ajudam a refletir sobre a operacionalização de sua construção:

- ✓ Classificados em torno da capacidade de captar aspectos objetivos ou subjetivos da realidade: indicadores *tangíveis* ou indicadores *intangíveis*. O primeiro se destaca por serem de fácil observação e aferição, como por exemplo: financiamento de esporte e de lazer. O segundo, pelo inverso, caracteriza-se pela necessidade de complementaridade, ou seja, necessitam de outros indicadores para captar manifestações complexas, como, por exemplo: a satisfação da população com relação às atividades esportivas, recreativas e de lazer ofertadas pelo PELC em uma determinada localidade;
- ✓ Classificados em *Quantitativos* ou *Qualitativos*. O primeiro traduzido em termos numéricos. Por exemplo: participação de idosos nas atividades esportivas, recreativas e de lazer ofertadas pelo PELC em uma determinada localidade. O segundo relacionado ao que é bom ou ruim em uma determinada realidade. Por exemplo, quando se pretende checar se há mais "participação da sociedade" na definição das ações PELC em

determinada localidade, fazendo-se necessário, definir o respectivo conceito, bem como as formas de medi-lo;

- ✓ Classificados de acordo com o aspecto da gestão de um determinado programa: *Indicadores de Estrutura* - preocupados em verificar se a estrutura - espaços físicos, recursos humanos contratados, equipamentos adquiridos, etc., é adequada ao que o programa social se propõe; *Indicadores de Processo* - destinam-se a verificar se a execução do programa social está se desenvolvendo conforme o planejado/esperado: número de agentes sociais contratados, número de pessoas capacitadas, etc.; *Indicadores de Resultados* - possuem direta relação com objetivos e diretrizes do programa social, buscando medir produtos, efeitos e impactos das ações desenvolvidas; *Indicadores de Cobertura* - estão vinculado aos beneficiários, no sentido de verificar se o programa está, de fato, contemplando quem deveria ser o seu público-alvo. Neste caso, podemos citar o Programa Vida Saudável do Ministério do Esporte, buscando constatar no processo de monitoramento e avaliação se, de fato, a pessoa idosa (ao qual se destina o programa), tem sido o público-alvo beneficiado.

Nota-se, que os indicadores sociais são insumos indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação das políticas públicas. Nesse sentido, para cada fase dos processos espera-se pelo emprego de indicadores apropriados.

A elaboração dos indicadores depende da clareza do objeto de avaliação, ou seja, quanto mais clara a descrição do objeto, mais fácil se tornará a formulação

de um indicador. Neste sentido e direção, são componentes de um indicador (SOUSA, et. al., 2010)

- ✓ Nome - o que pretende indicar;
- ✓ Conceito - definição mais detalhada do indicador;
- ✓ Interpretação - possibilidade de agregação de valor ao indicador;
- ✓ Fórmula de cálculo - é o elemento matemático do conceito do indicador
- ✓ Abrangência da análise - níveis possíveis de desagregação e agregação de indicadores;
- ✓ Periodicidade - períodos possíveis para a formulação do indicador;
- ✓ Parâmetro - critérios que possibilitem agregar valor ao indicador;
- ✓ Orientação para o tratamento do indicador - regras aplicáveis ao processamento e o detalhamento de dados (memória de cálculo) do indicador.

De acordo com os autores, o parâmetro avaliativo do indicador é considerado um dos principais elementos da avaliação e deve ser estabelecido de forma participativa, envolvendo os atores, a política e/ou programa social na sua definição. Tal consideração nos remete à importância da adoção de *metodologia participativa*, entendida como a mais consistente na perspectiva de um modelo avaliativo voltado para geração do conhecimento, conforme sinaliza Barreira (2000).

Essa abordagem metodológica do processo avaliativo tem como principais diretrizes: o envolvimento dos atores em todas as fases da elaboração, implementação e execução da ação/política (a formulação do problema, o desenho da metodologia, coleta de informações, análise, interpretação, recomendações e elaboração de relatórios); busca conciliar o uso dos seus dados para solução de

problemas práticos, inseridos em um contexto específico (avaliação participativa); corresponsabilização do processo de avaliação entre coordenação específica para M&A, gestor e técnicos (operadores) da ação, bem como, coordenação da política e/ou programa social (BARREIRA, 2000).

Aliás, o processo de planejamento não pode ser conduzido de forma tecnocrática, como se "as pressões políticas não fossem legítimas ou como se os interesses divergentes não devessem ser explicitados" (JANNUZZI, 2001, p. 34). É importante garantir a participação e controle social no processo, a fim de legitimá-lo perante a sociedade. Por conseguinte, garantir compromisso dos agentes responsáveis pela política em questão, na busca pela efetivação das políticas públicas.

Sob esta perspectiva, Jannuzzi (2001, p. 35) aponta que "os indicadores sociais são instrumentos para o efetivo empoderamento da sociedade civil, de controle e direcionamento das atividades do poder público".

Destaca-se que as experiências de monitoramento e avaliação da ação governamental mais abrangentes no Brasil (que envolviam outras estratégias para além de indicadores de execução orçamentária e de metas físicas de programas) são datadas de meados dos anos 90, com a estruturação de rotinas mais sistemáticas de coleta de dados e produção de indicadores no Ministério da Saúde (objetivando acompanhar a ação recém instituída - SUS -, nas três esferas de governo), no Ministério da Educação (objetivando ampliar o acesso à Educação Básica e acompanhar a efetividade dos repasses financeiros federais, reestruturando a coleta de dados sobre o censo escolar e promovendo o processamento centralizado dos indicadores) e no Ministério do Planejamento (objetivando instituir um sistema de monitoramento dos programas e ações registrados nos planos plurianuais, com rotinas de atividades e registros de dificuldades e indicadores).

É a partir dos anos 2000, com a criação de um número considerável de novos programas sociais, operados segundo articulação federativa e intersetorial que os sistemas de monitoramento e avaliação começam a ter um salto significativo. Sistemas de Gestão, portais da internet, bem como, publicações com determinada periodicidade passaram a disponibilizar informações e dados sobre indicadores relacionados a processos e resultados de programas. Servem de exemplo os sítios dos Ministérios de Desenvolvimento Social, Justiça, Trabalho e Ciência e Tecnologia (além dos ministérios já citados). Uma experiência emblemática é a do Ministério de Desenvolvimento Social, seja pela intenção de promover a atualização do Cadastro Único de Programas Sociais, seja pela criação de uma unidade de monitoramento e avaliação pela Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (leia-se, em nível de Secretaria Nacional).

Por sua vez, dentre as diversas definições encontradas na literatura sobre **Sistemas de Monitoramento e Avaliação**, optamos por assim dispor

pode ser compreendido como um conjunto de atividades articuladas - sistemáticas e tecnicamente orientadas - de registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações resultantes da gestão de políticas públicas, para identificação de demandas sociais, desenho, seleção, implementação, monitoramento e avaliação de soluções para tais necessidades, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão de técnicos e gestores envolvidos nas diferentes etapas do ciclo de vida ou maturação das políticas e seus programas (JANNUZZI, 2016. p. 132).

Em uma definição mais sucinta, o sistema de monitoramento e avaliação pode ser entendido como "um conjunto inter-relacionado de atividades de produção, registro e análise de informações, geradas na execução de programas e projeto e com propósito de subsidiar a tomada de decisões" (SOARES e CUNHA, 2015, p. 38).

Por conseguinte, representa a necessidade de definições com relação "ao que será avaliado, segundo quais enfoques, por intermédio de quais indicadores e meios de verificação" (SOUSA, et. al., 2010, p. 53).

Geralmente, um sistema de monitoramento e avaliação é constituído por indicadores, instrumentos de coleta de dados, processamento de dados, análise de resultados (em formato de relatórios periódicos), apresentação e discussão dos resultados e tomada de decisão. Todo este escopo deve permitir o monitoramento e a avaliação dos objetivos da política e/ou programa social, resultados e atividades por meio de coleta, alimentação, armazenamento e processamento de informações, propiciando, portanto, a realização dos ajustes necessários.

Assim, dentre as experiências anteriormente citadas, optamos por direcionar o nosso olhar para a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), no que diz respeito à criação de um sistema de avaliação e monitoramento dos programas e políticas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), visto que, até então, não existia na estrutura ministerial essa finalidade exclusiva.

Criado em 2004, a partir da fusão dos Ministérios da Assistência Social, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, o MDS passa a responder pelas políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda e cidadania. Para tal, além das secretarias nacionais finalísticas, foram criadas as secretarias para o desenvolvimento de atividades meio, sendo elas: Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Uma grande inovação, considerando, também, a localização horizontal da SAGI, em relação às secretarias finalísticas, em detrimento ao que costuma ocorrer, ou seja, a localização é vertical, quando se trata de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Sendo assim, para que a SAGI pudesse responder sobre as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas de desenvolvimento social, o MDS criou as condições necessárias (organizacionais e institucionais) para formulação e implementação de um Sistema de Avaliação e Monitoramento (SAM). Diante do desafio, as primeiras ações necessárias para a formulação do SAM foram as definições quanto à base conceitual e tecnológica (arcabouço conceitual sobre avaliação e monitoramento e levantamento das necessidades informacionais), e o levantamento das variáveis dos programas do MDS. Além disso, foram criadas instâncias colegiadas com o intuito de estabelecer colaboração entre os diferentes setores do MDS. Por consequência, um grupo de trabalho foi criado para formular a política de avaliação e monitoramento do MDS, bem como o plano anual de monitoramento e avaliação. Assim, o comitê gestor de tecnologia e informação, responsável pela política de informação, estabeleceu regras em relação aos sistemas de informações gerenciais e executivos, às tecnologias utilizadas, às bases de dados e à infraestrutura.

A etapa de implantação exigiu financiamento, recursos humanos e físicos. Os investimentos originaram-se de várias fontes (Tesouro Nacional, Empréstimos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Mundial - BIRD). Já os recursos humanos obedeceram a diferentes formas de contratação com base na formação e/ou experiência profissional. Além disso, investiu-se em: a) formação multiprofissional, envolvendo profissionais de diferentes áreas de atuação; b) equipamentos, servidores e *software*; e, c) cursos de capacitação e treinamento.

Assim, boa parte dos recursos investidos foram utilizados para construção de indicadores de monitoramento e execução de estudos de avaliação. Assim, a implementação de ações é definida a partir do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação. Em conjunto com Gestores das Secretarias Finalísticas (que validam os indicadores) são definidos os programas sociais que carecem de avaliação.

Composto por dois subsistemas, de monitoramento e avaliação, eles trabalham de forma integrada (forma de utilização de dados, indicadores e ferramentas informacionais) e dão sentido ao Sistema, iniciado em 2004. É a estrutura do subsistema de monitoramento que permite acompanhar o desempenho dos programas sociais do MDS. Assim, através do MI Social (ferramenta computacional que disponibiliza informações gerenciais em forma de indicadores) são diversos os níveis de desagregação de informações, incluindo unidades da federação, microrregiões, municípios e territórios especiais. Em outros formatos (mapas temáticos, mapas estatísticos, mapas gráficos, tabelas, relatórios, planilhas gerenciais), tais dados e informações também ficam à disposição para consulta na ferramenta, visando dar transparência à gestão das políticas públicas, assim como subsidiar a tomada de decisão do MDS. Quanto ao subsistema de avaliação, enquanto estratégia, definiu-se a contratação de estudos de diferentes tipos: desde avaliações de processos e estudos de casos, a avaliações de impacto e grandes avaliações em conjunto como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Toda produção do sistema de avaliação e monitoramento é amplamente divulgada, por meio de diferentes tipos de publicações: relatórios de pesquisas, manuais, fôlderes, periódicos, livros e *newletters*.

Percebe-se o envolvimento de muitos esforços em torno da formulação e implementação do Sistema de Avaliação e Monitoramento. Ao que nos parece, o Sistema não teria sido criado se a SAGI não contasse com a cooperação das demais secretarias finalísticas (banco de dados, cadastros, dados físicos financeiros e conhecimento sobre os programas).

Sistema de Monitoramento e Avaliação do PELC

Ao buscarmos informações sobre o histórico do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PELC e do Vida Saudável - MIMBOÉ, identificamos que ele é fruto dos processos vividos. Está intrinsecamente vinculado às fases de estruturação, reestruturação e constante busca pela qualificação da política social de esporte e lazer, implantada pelo Ministério do Esporte.

Isto porque, o monitoramento e a avaliação sempre estiveram presentes na gestão dos programas sociais de esporte e lazer. De forma mais pontual em seu início, quando ocorre a implantação dos projetos pilotos e, posteriormente, necessitando de maior atenção quando o programa alcança significativa abrangência no território nacional. Razões pelas quais não podemos abordar pura e simplesmente a formulação e implantação do Sistema MIMBOÉ, sem considerar os caminhos percorridos, que o antecederam e nortearam a sua formulação.

Assim, se tivéssemos que apontar as fases desse processo, dividiríamos em cinco importantes momentos: o *primeiro*, a partir do desenvolvimento de "metodologias internas do ME", adotadas para garantir a orientação de projetos, o monitoramento e a avaliação (técnico/pedagógico), realizado pelas secretarias finalísticas, responsáveis pelos programas. E, que, acreditamos, sempre existiriam obedecendo ao desenho funcional das mesmas. Tema que, ao nosso entender, tem grande impacto na efetivação do monitoramento e da avaliação.

O *segundo* diz respeito aos investimentos feitos pelo Ministério do Esporte junto à PUC Minas, objetivando a realização de uma pesquisa avaliativa de seus programas sociais - PELC e PST, bem como, apresentação de uma proposta de sistema de monitoramento e avaliação para as respectivas ações. A pesquisa foi realizada através de *survey* aplicado nacionalmente no ano de 2010, tendo como um dos seus produtos o livro de Souza *et al.* (2011). A proposta de sistema apontou caminhos para sua formulação, além de importantes contribuições para as políticas

sociais de esporte e lazer, que fortalecem a convicção da necessidade de monitoramento e avaliação constantes das políticas em curso.

O *terceiro*, parte do processo de reestruturação dos setores responsáveis pelo PELC, bem como, do Vida Saudável, revisão e qualificação de documentos orientadores, seguido da retomada de estudos e início da formulação e implantação de metodologia de monitoramento e avaliação, assim, como, de formulação do sistema propriamente dito, chamado MIMBOÉ.

O *quarto* momento, marcado pelo processo de aperfeiçoamento da metodologia de monitoramento e avaliação dos programas de esporte e lazer, que, dentre outros temas, perpassa a revisão de objetivos, definição de indicadores, reformulação dos instrumentos de coleta de dados e informações, com base nos indicadores redefinidos nas oficinas realizadas.

E o *quinto* momento refere-se ao processo de aprimoramento e adequação do SM&A *online* no que diz respeito à inserção de dados e informações, ao armazenamento e tratamento dos dados e a geração de relatórios que atendam às necessidades de informação, tanto dos gestores federais, quanto dos agentes municipais da política. Oportunidade em que poderemos verificar os primeiros resultados do Sistema MIMBOÉ, perspectivando os desafios que servem para sua qualificação, bem como, da política social em questão.

Cabe destacar que, quando apontamos o desenho funcional das secretarias nacionais - primeiro momento -, estamos tratando dos esforços empregados no âmbito do monitoramento e da avaliação por parte da SNDEL e da SNELIS e seus respectivos departamentos, bem como as coordenações gerais. Na *Gestão* SNDEL, cada integrante da equipe DPSEL orientava planejamentos, monitorava e avaliava a implantação, desenvolvimento e conclusão do programa sob a perspectiva técnica (físico-financeira/administrativa) e pedagógica (princípios e diretrizes). Para além, visitas de fiscalização eram realizadas quando necessárias. Na *Gestão*

SNELIS, dois departamentos - DEGEP (administrativo/físico-financeiro) e DEDAP (princípios e diretrizes) dividem a orientação dos planejamentos, monitoramento e avaliação dos programas sociais, a partir das coordenações gerais - CGAO e CGPES. Portanto, dois membros da equipe SNELIS, em distintos locais de atuação e sob distintas responsabilidades, compartilham a tarefa de orientação de projetos, monitoramento e avaliação dos programas. Cada técnico ficara responsável por um número de parcerias, devendo manter contato permanente com os gestores locais (via e-mail e telefone), monitorar prazos, recepcionar instrumentos, analisar e formular pareceres, bem como ofícios de recomendação. Para além das visitas de fiscalização (quando necessárias), visitas pedagógicas de acompanhamento da execução passam a ser realizadas (2013), no mínimo, uma vez durante a vigência da parceria.

Desejando saber mais a respeito do controle de informações, no período que antecede a utilização do Sistema MIMBOÉ, constatamos, a partir do Relatório de Gestão da SNELIS (2013), que o monitoramento processual sempre gerou um volume muito grande de informações, visto que todo controle era realizado a partir de planilhas (Excel) e documentos manuscritos em processadores de texto (Word). Como efeito, visto o novo modelo de gestão implementado pela SNELIS, esse volume aumentou, considerando que tanto os Orientadores Pedagógicos quanto os Técnicos, passaram a processar dados de forma individualizada, dificultando muito qualquer condensação das informações. Como tais arquivos, elaborados conforme as necessidades de cada uma das áreas (pedagógica ou técnica), não havia padronização na coleta, aumentando sobremaneira a dificuldade de captação e aglutinação dos dados para auxílio nas análises e gestão das informações como um todo. Além disso, os arquivos eram armazenados em pastas nos servidores do ME, contudo não havia um mapeamento desses arquivos, aumentando o risco de perda de tais informações.

Neste contexto e de acordo com as mudanças estruturais (terceiro momento), indicadas no capítulo anterior, assim ficaram definidas as responsabilidades, envolvendo respectivas equipes (interna e externa):

Figura 9 - Divisão de responsabilidades - Departamentos SNELIS - PELC

CGPES - DEDAP	CGAO - DEGEP
Orienta Planejamentos e Replanejamentos Pedagógicos;	Encaminha o ofício de pagamento e as orientações preliminares;
Organiza e desenvolve a Capacitação Gerencial semestralmente;	Auxilia na organização e no desenvolvimento da Capacitação Gerencial;
Mantém contato permanente com o Coordenador Geral e Coordenador Pedagógico do convenente	Orienta a estruturação e o desenvolvimento técnico dos programas;
Mantém contato permanente com o formador que acompanha a execução do convenente;	Deflagra a Ordem de Início de Atividades;
Orienta a estruturação e desenvolvimento pedagógico dos programas (perfis para seleção, módulos de formação, formação em serviço, identidade visual, alteração de atividades, eventos, o papel da entidade de controle social e a criação do conselho gestor, dentre outros);	Analisa contratações, licitações e monitora prazos;
Confere o recebimento de solicitações e realização dos módulos de formação;	Recebe, analisa e emite parecer sobre os <i>relatórios de execução</i> ¹¹⁴ . 1 - Relatórios da Fase de Implantação - objetiva monitorar a implementação adequada das ações contempladas no convênio firmado para o desenvolvimento do PELC, antes de iniciar o desenvolvimento do Ciclo Pedagógico, de forma a acompanhar a sua efetiva execução; 2 - Relatórios de Execução: 6º, 12º e 18ª de execução efetiva;

¹¹⁴ Recepcionados e analisados pela equipe técnica da SNELIS - DEGEP/DEDAP, em períodos específicos da

	3 - Relatório de Execução - Cumprimento do Objeto: deve ser enviado logo após o término da vigência do convênio.
Analisa e aprova as grades horárias (atividades e agentes - pré-requisito para ordem ¹¹⁵ de início);	Acompanha as agendas dos convenentes com relação a lançamentos e eventos.
Recebe as <i>programações e relatórios de formação</i> ¹¹⁶ , bem como, os <i>relatórios de visitas pedagógicas</i> , dando o tratamento interno adequado, efetuando as recomendações oficiais aos convenentes;	
Acompanha as agendas dos convenentes com relação a lançamentos e eventos.	

Fonte: Relatório de Gestão SNELIS/ME 2013. (Elaborado pela autora)

De acordo com o Relatório de Gestão da SNELIS - 2013, após a seleção dos consultores regionais e organização do trabalho pedagógico - que contou com 5 encontros, envolvendo formadores e consultores da respectiva região, equipe ME e UFMG, foram realizadas as primeiras visitas pedagógicas, com aplicação dos instrumentos até então desenvolvidos.

Percebe-se, após analisarmos a programação dos encontros regionais, que havia preocupação por parte dos gestores em nortear, alinhar e dinamizar o trabalho em rede. Nele todos os integrantes da equipe deveriam ter clareza sobre o ideário almejado pelos programas de esporte e lazer, bem como sobre os limites e possibilidades de trabalho conjunto. Para além, fazia-se necessário ter o domínio sobre os conteúdos pedagógicos, administrativos e demais informações (incluindo noções de fluxos e procedimentos) para saber a quem recorrer em caso de dúvida

¹¹⁵ Somente após a liberação do ME/SNELIS/DEGEP, a entidade parceira poderá dar início às atividades do programa, uma vez finalizados todos os procedimentos administrativos e pedagógicos do período de estruturação.

¹¹⁶ Devem detalhar o que se pretendia (programação) e o que foi realizado no respectivo módulo de formação, desenvolvido em um determinado período em meio à implantação e/ou desenvolvimento do programa. Além disso, devem apresentar indicativos sobre a parceria em si, considerando todos os aspectos que envolvem o PELC, cuja avaliação é realizada pelo formador.

e como orientar os parceiros (em particular, coordenadores gerais e pedagógicos), quando necessário.

Neste contexto, as visitas pedagógicas tornaram-se o principal meio de monitoramento e avaliação das ações, para além do acompanhamento pedagógico e técnico (diário, a distância e processual), dos registros dos módulos de formação, bem como dos relatórios de execução (analisados pela área técnica).

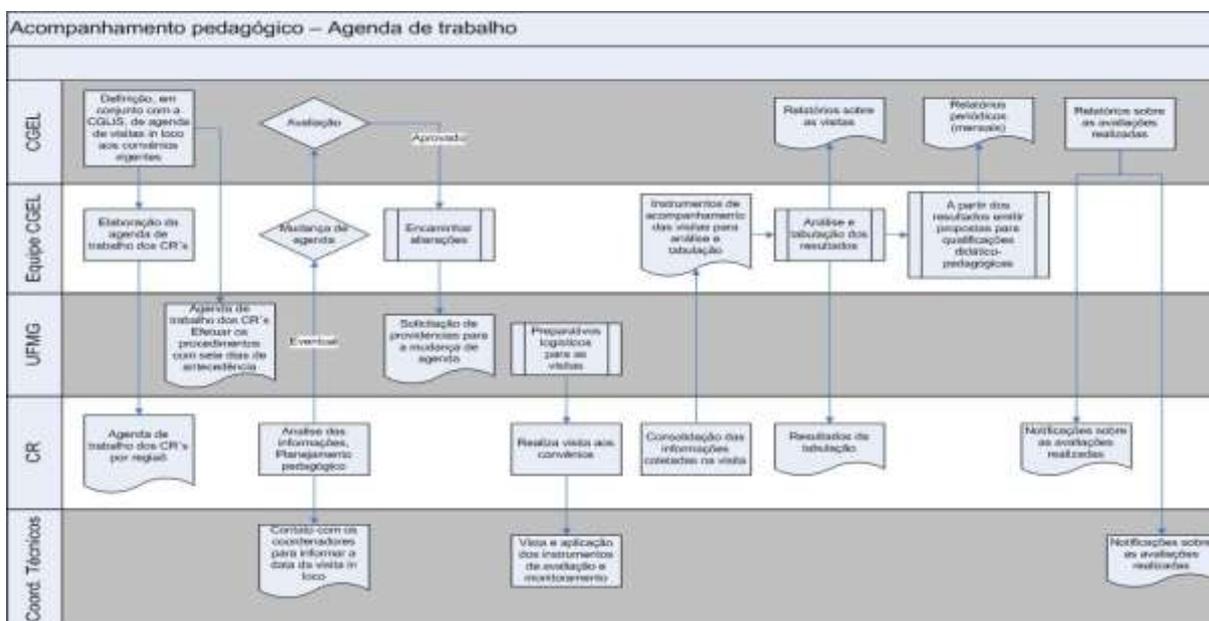
Assim, após definição de agenda por parte da SNELIS - CGPES (na qual todas as parcerias vigentes seriam visitadas), iniciavam-se os procedimentos para tal: realização de contatos prévios com a coordenação geral/local, solicitação de logística junto à Equipe Gestora UFMG, seguido de planejamento de programação (passo a passo), que deveria conter: visita aos núcleos, acompanhamento das atividades e diálogo com gestores, agentes sociais e população beneficiada.

Destaca-se que, inicialmente, os Consultores Regionais foram os responsáveis pela realização das visitas pedagógicas e através dos seus registros (instrumento específico), tinham a tarefa de analisar e emitir parecer a respeito do programa local (devidamente analisado pela Equipe Gestora UFMG, equipe CGPES, compartilhado com equipe técnica - CGAO e respectivos formadores envolvidos nos processos formativos daquela localidade; e a entidade visitada). Assim,

[...]a partir dos resultados apontados pela análise dos instrumentos a consultoria do PELC propõe as qualificações didático pedagógicas de ensino e aprendizagem que se fizerem necessárias (CARTILHA SAMA, 2013, p. 15).

Isto posto, a entidade parceira contaria com um prazo para se manifestar oficialmente a respeito dos apontamentos realizados e sobre a proposta de qualificações didático-pedagógicas de ensino aprendizagem (quando necessário). Vale mencionar que novas visitas poderiam ser realizadas.

Figura 10 - Fluxo de Acompanhamento Pedagógico - DEDAP/SNELIS.



Fonte: Cartilha do Sistema de Monitoramento e Avaliação das Políticas Sociais de Esporte e Lazer - MIMBOÉ - SNELIS - 2013

Nota-se que aos poucos os setores responsáveis pelos programas sociais de esporte e lazer da SNELIS tomavam forma¹¹⁷, exercitando previamente a metodologia que seria adotada (fluxos e procedimentos), a partir da utilização do sistema informatizado que, em paralelo, estava em processo de formulação e que deveria dar sentido à lógica de trabalho em rede.

Em meio ao primeiro documento produzido pela equipe CGEPEL - Cartilha SAMA, que apresenta: histórico das ações (PELC e Vida Saudável), equipes, funções, atribuições, processos de acompanhamento - visitas pedagógicas, metodologias e princípios de conduta dos Consultores Regionais (responsáveis pelas visitas pedagógicas), além de instrumentos de acompanhamento SNELIS, identificamos o primeiro fluxograma do Sistema MIMBOÉ, destacado abaixo.

¹¹⁷ Em termos de estrutura física e de pessoal.

De acordo com o Relatório de Gestão da SNELIS (2013), fez-se necessária a contratação de um profissional especializado no tema, para auxiliar a equipe já constituída, no processo de aperfeiçoamento do Sistema de Monitoramento e Avaliação. Assim, o quarto momento do histórico do MIMBOÉ, envolveu as seguintes etapas: a) realização de reuniões com a Equipe Gestora do ME e UFMG, bem como consultores internos, consultores regionais, coordenadores de formação e coordenador da plataforma *online* do ME; b) realização de oficinas de trabalho entre as equipes Ministério do Esporte e da UFMG para análise do Sistema de Monitoramento e Avaliação em desenvolvimento, redefinição de indicadores e instrumentos de coleta de dados; c) revisão e qualificação do fluxograma do processo de monitoramento e avaliação, bem como função de atores, seus papéis e suas rotinas.

Foi a partir da realização de oficinas que os objetivos do PELC e do Programa Vida Saudável foram revisitados, amplamente debatidos e qualificados, sob a seguinte perspectiva:

Alinhar os diversos participantes sobre os conceitos e metodologias de planejamento, monitoramento e avaliação de programas sociais e construir uma proposta de aperfeiçoamento dos objetivos e apresentar indicadores que possibilitem verificar, durante e depois da execução dos programas, se suas diretrizes e objetivos estão sendo ou foram alcançados (SOARES, 2014, p. 2).

As Diretrizes do PELC (2013) serviram de referência para a organização do trabalho e conseqüente debate, sendo elas: a) Auto-organização comunitária; b) Trabalho coletivo; c) Intergeracionalidade (PELC); d) Protagonismo do sujeito que envelhece (VS); e) Fomento e difusão da cultura local; f) Valorização dos saberes dos idosos (VS); g) Respeito à diversidade (cultural, sexual, étnica e religiosa); h) Intersetorialidade; i) Municipalização.

Consta no Documento Orientador de 2013 do Ministério do Esporte, o objetivo geral reformulado do PELC: "Democratizar o lazer e o esporte recreativo, para que os participantes tomem como própria a sua condição de cidadão, integrando-se à sociedade". Não obstante, os objetivos específicos (também revisitados) estão assim, disponibilizados:

a) Nortear ações para públicos diferenciados nos núcleos de lazer e esporte recreativo; b) Estimular a gestão participativa entre os atores locais direta e indiretamente envolvidos; c) Orientar entidades convenientes para estruturar e conduzir políticas públicas de lazer e esporte recreativo; d) Promover a formação continuada de agentes sociais de lazer e esporte recreativo; e) Incentivar a organização coletiva de eventos de lazer e esporte recreativo para envolver a população local para além dos núcleos; f) Reconhecer as qualidades da cultura local, na apropriação do direito ao lazer e ao esporte recreativo (DIRETRIZES, 2013, p. 5).

Somente após a qualificação dos objetivos, considerando as Diretrizes norteadoras do PELC, foram discutidos os Indicadores que poderiam ser significativos para a política de esporte e lazer, passando a ser monitorados e avaliados. "Sua revisão necessitou de uma reflexão sobre o que se pretendia monitorar e avaliar e com qual finalidade" (SOARES, 2013, p. 5). Isto porque, a partir dos indicadores a SNELIS/ME poderia redefinir metas para a política.

Para o estabelecimento dos indicadores, foi necessário definir: nome do indicador, medidas e fontes de informação. O exemplo abaixo considera um dos objetivos específicos do PELC.

Figura 13 - Indicadores PELC - SNELIS/Ministério do Esporte

OBJETIVO 2: Estimular a gestão participativa entre os atores locais direta e indiretamente envolvidos		
Nome do Indicador	Medida	Fonte da informação
		- PP

1) Diversidade das entidades parceiras	Número e tipos de entidades parceiras diferentes que fazem parte do Programa.	- Relatórios de visita Pedagógica
2) Criação do Conselho Gestor	Conselho Gestor criado? (sim, não)	- Relatórios de Visita Pedagógica
3) Funcionamento do Conselho Gestor	- Conselho Gestor funcionando? (sim, não). - Periodicidade das reuniões - Diversidade da representação	- Relatórios de Visita Pedagógica (a partir de Atas de reunião)
4) Atuação da entidade de controle social	- Participação do Conselho Gestor? (sim, não)	- pp
	-Participa do planejamento dos eventos? (sim, não)	- Relatório de visita técnica
	-Participa da formação? (sim, não) - Acompanha as atividades sistemáticas/assistemáticas? (s/n)	- Relatório de Visita Pedagógica
5) Metodologia participativa de construção dos eventos.	-Quem participa do planejamento dos eventos? - Como e onde ocorre esse planejamento?	- Relatório de Visita Pedagógica
6) Grupos de comunidade, convivência, culturais e esportivos formados.	- Existência de grupos de comunidade, convivência, culturais e esportivos formados a partir do Programa? (sim, não) - Quantos grupos de cada interesse?	- Relatórios de Visita Pedagógica.

Fonte: Relatório 1 - Objetivos e Indicadores PELC e Vida Saudável - SNELIS/UFMG - 2014

Ainda neste quarto momento foram qualificados os instrumentos de coletas de dados existentes, sendo eles:

- ✓ Planejamento Pedagógico: é o documento preenchido por representantes de governos municipais, estaduais ou universidades públicas que desejam implementar os programas em suas localidades (selecionados via chamamento público de novos projetos, indicados via emendas parlamentares ou escolhidos enquanto proponente específico pelo Ministério do Esporte). Além de servir de instrumento para seleção, o PP passa a ser uma referência do que foi

planejado pela entidade parceira, sob a perspectiva do monitoramento e avaliação, como algo a ser confrontado com o que de fato foi executado.

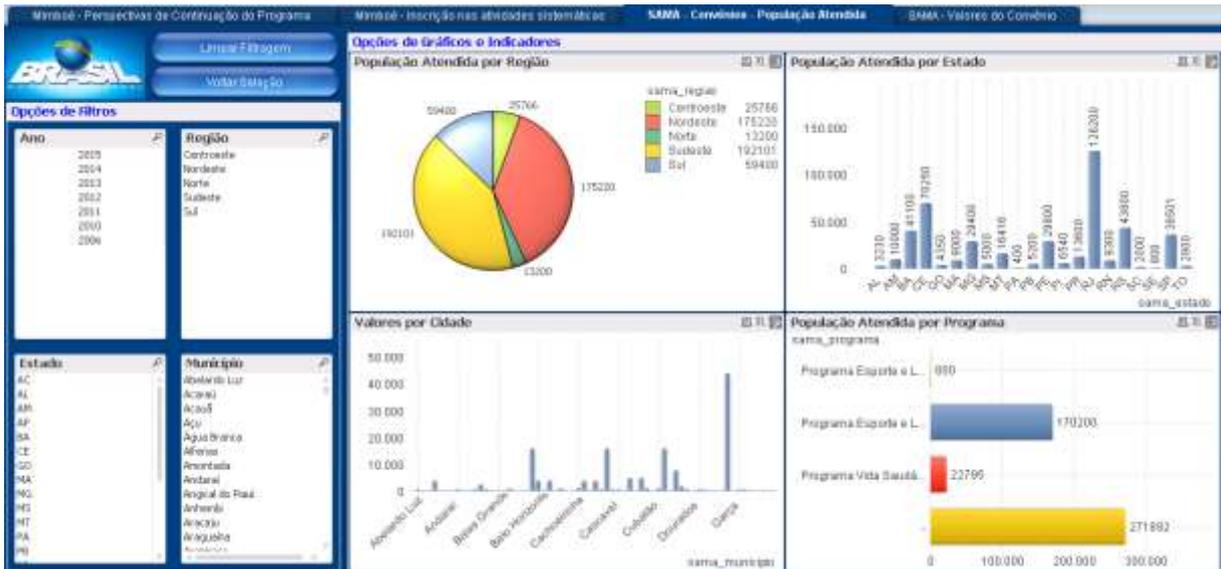
- ✓ Relatório de Formação Introdutório I: é um instrumento preenchido pelos formadores após a realização da formação de gestores e agentes sociais de esporte recreativo e de lazer. Conforme o próprio nome sugere, o Módulo Introdutório I é o primeiro a ocorrer, devendo ser desenvolvido durante o processo de estruturação de parcerias. Além disso, esta avaliação conta com a tabulação de alguns dados do questionário aplicado junto aos gestores e agentes sociais. Assim, o Relatório de Formação Introdutório I possibilita a realização do monitoramento da própria formação e da implantação inicial do programa.
- ✓ Relatório de Formação Introdutório II: seguindo a mesma lógica do Relatório de Formação Introdutório I, este instrumento é aplicado nos módulos de formação Introdutório II, Avaliação I e Avaliação II e está mais direcionado a monitorar o processo de formação dos gestores e agentes sociais que atuam junto aos programas. Porém, atendem aos momentos seguintes a implantação dos programas (desenvolvimento e avaliação).
- ✓ Relatório de Visita *in loco*: é o principal instrumento de monitoramento e avaliação. Suas questões buscam captar o maior número possível de indicadores dos programas a partir de visitas *in loco*, também conhecidas como visitas pedagógicas, que são realizadas por formadores e, quando necessário, acompanhadas pelos articuladores regionais (inicialmente chamados de consultores regionais), nas localidades beneficiadas pelos programas.

Em paralelo, ocorria o processo de aprimoramento e adequação do *SM&A online*, considerando revisão e qualificação do fluxograma, bem como função de atores, seus papéis e suas rotinas.

É no quinto momento que o Sistema MIMBOÉ apresenta estrutura adequada para recepcionar dados e informações. Neste momento, orientadores pedagógicos, técnicos, formadores, articuladores regionais (até então chamados de consultores regionais) envolvem-se em uma força tarefa com vistas a iniciar o trabalho de alimentação do sistema. Posteriormente, coordenadores gerais e/ou pedagógicos dos programas e das parcerias vigentes foram convidados e orientados a participar do processo. O que envolveu importantes etapas: definição de usuários, envio de manual de orientações, realização de oficinas durante as programações das Capacitações Gerenciais dos Programas e constante apoio a distância.

O MIMBOÉ passou a operar a partir de convênios firmados no ano de 2012. Assim, após armazenamento e tratamentos dos dados, surgem os primeiros relatórios: Gerenciais (tabelas, gráficos e figuras que possibilitam o acompanhamento em tempo real de informações importantes para a gestão dos programas) e de Indicadores (oferecendo um quadro semestral dos resultados apresentado pelos mesmos). As figuras abaixo - 14, 15 e 16 são exemplos de gráficos que podem ser gerados pelo Sistema MIMBOÉ e dizem respeito a: População atendida por Região; Sexo - Habitantes e Inscritos nos Programas; Perspectivas de Continuidade do Programa (cujas questões/respostas, têm como base de informação, os instrumentos que estão presentes no MIMBOÉ).

Figura 14 - População atendida por Região - MIMBOÉ - SNEIS/Ministério do Esporte



Fonte: BI - Inteligência da Informação - Portal SNELIS/ME - Sistema de Monitoramento e Avaliação - MIMBOÉ - 2015.

Figura 15 - Sexo - Habitantes e Inscritos nos Programas - MIMBOÉ - SNELIS/Ministério do Esporte.



Fonte: BI - Inteligência da Informação - Portal SNELIS/ME - Sistema de Monitoramento e Avaliação - MIMBOÉ - 2015.

Nota-se que a partir dos dados, é possível realizar estudos e propor pesquisas complementares sobre temas que necessitam de qualificação (gargalos identificados), como, por exemplo: formação em serviço, entidade de controle social, conselho gestor; a partir do estabelecimento de estratégias complementares de monitoramento e avaliação dos programas (grupo focal, observação, entrevistas semiestruturadas, dentre outras).

Para além, pode-se aproximar os resultados dos programas sociais, elaborados a partir de informações de parcerias vigentes do Ministério do Esporte - MIMBOÉ, de dados secundários, de fontes oficiais, como, por exemplo, do IBGE, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e outras.

Como exemplo, o estudo realizado por Soares (2017), utilizou dados do IBGE e de outras fontes oficiais para caracterização dos municípios brasileiros beneficiados pelos dois programas - PELC e Vida Saudável, comparando-os com os demais municípios brasileiros. Entre os resultados encontrados, verifica-se que:

os municípios contemplados com os programas PELC ou VS, no período de 2010 a 2015, estão concentrados predominantemente nas regiões Sudeste e Nordeste do país (76%) e apresentam melhores indicadores socioeconômicos (PIB per capita e IDHM) que a média dos municípios brasileiros (RESULTADO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS PELC E VS, 2017, p. 3).

Percebe-se que a formulação e implementação do Sistema de Monitoramento e Avaliação MIMBOÉ é recente, ainda em desenvolvimento e necessita de constante aperfeiçoamento. Entretanto, por se tratar de uma inovação no âmbito do monitoramento e da avaliação de políticas públicas de esporte e de lazer, gestores e a população em geral ainda precisam se familiarizar melhor com esse instrumento. Condição que precisa ser superada, para que tal investimento venha influir na geração de resultados efetivos, voltados para promoção de melhorias na qualidade de vida dos cidadãos e garantia aos direitos de acesso ao esporte e lazer.

Diante do exposto no presente capítulo e considerando a importância de revisitar a trajetória do PELC, a partir do relato de seus formuladores e responsáveis, especialmente no que diz respeito aos processos de monitoramento e avaliação desde o princípio, observando a implantação e o desenvolvimento do programa, passaremos a seguir, ao quarto capítulo, no qual realizaremos a exposição e análise dos dados das entrevistas.

O olhar dos Gestores e Consultores sobre o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PELC: Trajetórias, Perspectivas e Desafios

Para tratar da análise do conteúdo das entrevistas sobre o monitoramento e avaliação no âmbito do Programa Esporte e Lazer da Cidade, cabe lembrar que o programa foi inicialmente administrado pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer - SNDEL, do Ministério do Esporte, formada pelo Departamento de Políticas Sociais de Esporte e Lazer - DPSEL (responsável pela implantação dos núcleos do programa) e pelo Departamento de Ciência e Tecnologia - DCTEC (responsável por estudos e pesquisas no âmbito da Rede CEDES) e respectivas coordenações gerais. Em 2011, o processo de reestruturação do Ministério do Esporte determina a criação de uma nova secretaria finalística. Surge, então, a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social - SNEELIS que, no âmbito de seus dois Departamentos - Departamento de Gestão dos Programas de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social - DEGEP e Departamento de Desenvolvimento e Acompanhamento de Políticas e Programas Intersetoriais de Esporte, Lazer e Inclusão Social - DEDAP, bem como respectivas coordenações gerais, passa a responder pelo PELC e pelos demais programas sociais do Ministério do Esporte.

Há, ainda, a parceria entre o Ministério do Esporte e a Universidade Federal de Minas Gerais, a qual garante as condições estruturais e pedagógicas para o alcance de metas em torno do Programa Esporte e Lazer da Cidade, dentre elas, a qualificação do processo de formulação e implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação que estava em curso.

Neste contexto, foram entrevistados individualmente três gestores Nacionais, envolvidos com a implantação e desenvolvimento do programa em cada um dos três PPAs: Entrevistado 1 (E1) - 2004 - 2007; Entrevistado 2 (E2) - 2008 - 2011 e Entrevistado 3 (E3) - 2012 - 2015. Além disso, considerando o processo de qualificação do Sistema de Monitoramento e Avaliação - MIMBOÉ, um consultor foi denominado como o Entrevistado número 4 (E4).

Realizadas em Brasília, Belo Horizonte e a distância (teleconferência), as entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados e tiveram a duração de, aproximadamente, duas horas cada.

As questões tratadas nas entrevistas, relacionadas ao Programa Esporte e Lazer da Cidade foram escolhidas visando uma melhor compreensão do monitoramento e avaliação, sob três perspectivas: a) como estes enfoques eram/são realizados no período em que cada entrevistado fez/faz parte do PELC; b) em que medida o Sistema de Monitoramento e Avaliação - MIMBOÉ pode contribuir para a qualificação do programa; c) Quais as perspectivas e os desafios para o monitoramento e a avaliação no contexto do PELC, no que se refere a sua gestão e promoção de controle social?

Com relação às categorias, elas foram pensadas em meio à sistematização das entrevistas, oportunidade em que foi possível identificar e selecionar as dimensões necessárias à análise dos resultados. Assim, o título conceitual de cada categoria somente foi definido ao final da operação, abaixo relacionadas:

- ✓ Histórico - considera a relação temporal dos entrevistados com o Programa Esporte e Lazer da Cidade e os respectivos processos de monitoramento e avaliação à época, bem como a visão dos mesmos a respeito do Sistema MIMOBÉ (possíveis contribuições);

- ✓ Perspectivas e Desafios - voltados para o monitoramento e avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade, de forma a contribuir com os aspectos Gestão e Controle Social.

Histórico

A seguir, analisaremos os resultados obtidos a partir da análise das entrevistas, com relação à primeira categoria, desejando saber em que momento cada um dos entrevistados fez parte do Programa Esporte e Lazer da Cidade, como os processos de monitoramento e avaliação eram realizados e quais as contribuições que o MIMBOÉ pode dar no sentido de qualificar o programa.

Sob a perspectiva temporal, observamos que, de fato, os quatro entrevistados atuaram em diferentes momentos do histórico do PELC: de janeiro de 2003 a abril de 2006; de maio de 2006 ao segundo semestre de 2011; de meados de 2006 ao primeiro semestre de 2012 e de agosto de 2013 até a atualidade. Além disso, observamos que a temática - monitoramento e avaliação não recebeu a mesma atenção ao longo dos anos, comparado aos esforços empregados desde o início, com relação a outras dimensões do programa, a exemplo do modelo conceitual e formação continuada, que se mantiveram em constante processo de revisão e qualificação. Ou seja, monitoramento e avaliação foram sendo "deixados para depois", sem acompanhar o ritmo das demais dimensões, o que, sem dúvida,

traz prejuízo à temática, pois melhor seria se tivessem sido pensados de forma mais consistente desde o início, visando ao constante aperfeiçoamento do PELC.

Diversas razões podem justificar essa realidade, dentre elas, a preocupação em priorizar a implantação do programa e a qualificação dos seus processos pedagógicos. Nessa direção, o E3, destaca, que *"independentemente da função assumida, o trabalho realizado era de construção coletiva, estando, portanto, acompanhando desde o início, todo o processo de discussão e implementação do programa"* e complementa:

Naquele momento a gente ainda era muito focado na implementação: qual seria a melhor forma de implementar, como a gente selecionaria os parceiros, como a gente repassaria o recurso. Então, tudo isso tende a tomar muito tempo da gestão. (Entrevistado 3).

Outra possível justificativa seria a ausência, por parte dos gestores, de um acúmulo que permitisse o perspectivar dessa temática. Sobre esta questão o E1, relata: *"Monitoramento, um dos trabalhos que eu queria encomendar e não tive tempo, era o desenvolvimento de metodologias de avaliação processual"*.

Nessa direção, outras reflexões partem do E2 que, inicialmente, comenta sobre panorama encontrado no período que passou a contribuir junto a Gestão Nacional do PELC: *"Em 2006, quando eu cheguei no Ministério do Esporte, o PELC ainda era um programa que tinha iniciado há pouco tempo. Ainda estava em fase de consolidação, aperfeiçoamento"*. Na sequência, o entrevistado nos faz refletir sobre outra questão importante, que também pode ser uma das razões para a condição anteriormente problematizada, a incipiência em torno do tema, no campo das políticas públicas, mais especificamente, de esporte e de lazer no Brasil.

Nós precisamos lembrar que o PELC é um programa de política social, de política pública, e que historicamente as políticas públicas de nível nacional possuem grande dificuldade de serem monitoradas. É tudo muito complexo, bastante burocrático. O distanciamento entre Ministério, que fica em Brasília, e as cidades, as vezes até as zonas rurais, locais de aldeias indígenas onde acontecem esses programas, é muito grande. Mas isso não deve impedir o acompanhamento durante todo o desenvolvimento do programa (Entrevistado 3).

Embora se tratem de argumentos plausíveis, tais relatos não minimizam os efeitos da insuficiência de investimentos que possibilitassem o aperfeiçoamento dos processos de monitoramento e avaliação no PELC, nos primeiros anos da Gestão do programa. Isto por que, de acordo com o E1, eles sempre existiram, porém,

[...] o que prevalecia no Ministério do Esporte, penso eu que continua prevalecendo, é uma lógica de avaliação que se dá ao final do convênio, em cima de documentos apresentados pelo conveniado, de modo que você não tenha que se fixar no que está escrito, nas fotos. Sem condições, primeiro, de saber até que ponto o que está escrito lá é dotado de veracidade e, segundo, já com o projeto findo, sem a capacidade de interferir no processo de recolocá-lo na linha, caso ele, sendo processual, você pudesse detectar desvios e tudo mais (Entrevistado 1).

Ainda de acordo com o E1, *“À época nós não tínhamos um documento, uma metodologia de avaliação processual. Desenvolvemos uma minimamente, mas ainda se valendo de respostas a documentos aos quais nós tínhamos que dar credibilidade”*.

Sob a perspectiva da veracidade das informações, o E1 compartilha uma das experiências vividas, logo no começo (2003):

Estava dando uma olhada em prestações de contas, não na parte fiscal/financeira, mas na parte conceitual, do mérito, e aí um certo município, numa determinada região, eu vi uma foto com um cachorrinho bonitinho, lindo! Apareceu em dez fotos! Não questionei. Mas aí eu fui ver a prestação de contas. O mérito de um outro município vizinho e o mesmo cachorrinho na foto. Entende? Aí é óbvio que aí tinha coisa (Entrevistado 1).

De acordo com o entrevistado 1, esse fato ocorreu, no momento em que os gestores, recém-chegados ao ME, estavam “tomando pé” da situação, buscando conhecer e dominar a lógica da gestão (PPA do Governo Fernando Henrique), os documentos, os mecanismos.

Neste momento é possível compreender o quão importante é o acompanhamento processual, bem como o acompanhamento das ações *in loco* por parte do poder público.

O E2 nos traz outras referências: *"No início, o monitoramento era mais baseado nas metas físicas, nos orçamentos". Nesse momento, "o acompanhamento das ações era mais voltado para o cumprimento do objeto, a partir da figura do controle social, com prazos a serem cumpridos"*.

Buscando compreender a relação entre monitoramento e controle social, encontramos na continuidade do relato do E1 a seguinte consideração:

Sobre a perspectiva do monitoramento desse projeto, contávamos com a figura, no próprio termo de convênio, da explicitação de um conselho por parte de quem estivesse pleiteando uma parceria junto ao ME, fosse governo municipal, estadual ou, em algum momento, de entidades privadas sem fins lucrativos - ONGs. Porém, havia dificuldade em estabelecer um monitoramento processual da forma desse controle social, da própria composição do conselho (Entrevistado 1).

Tal definição justifica, em grande medida, a existência de um dos critérios que norteou a seleção dos projetos pilotos, explicitados no segundo capítulo deste estudo e que objetivava o atendimento prioritário aos municípios que possuíssem conselhos municipais de esporte ou que se comprometessem em viabilizar a criação ao longo do período de vigência da parceria, em virtude da ausência de controle social das ações implementadas à época. Ou seja, havia preocupação dos gestores em materializar o controle social democrático no campo do esporte e lazer.

Por outro lado, observa-se a responsabilidade atribuída à entidade de controle social, enquanto responsável pelo acompanhamento do andamento da ação local, escolhida pela entidade parceira (conveniada), ao descentralizar em grande medida a responsabilidade do ME frente à tarefa de monitorar e avaliar. Ou seja, novas vivências e muitos desafios tanto para a gestão, quanto para a entidade de controle social, ambos, no âmbito do esporte e do lazer.

Problematizando a questão, o E1 observa - o que leva a crer que seria um processo em construção, que demandaria tempo:

[...] o controle social era muito precário, muito provisório, porque o que aconteceu na lógica brasileira é que houve um processo de naturalização da configuração desses conselhos. Ou eram conselhos chapa branca, o próprio secretário presidia, a maior parte dos membros fazia parte do governo, portanto, destituído de legitimidade social à medida que a maioria representava o governo que deveria ser fiscalizado. E o segundo, muitas das vezes pela ausência no campo esportivo de uma cultura de controle social, já consolidada na cultura, na educação, na saúde. A história do campo esportivo não nos traz fatos dessa natureza. Nós não temos isso incorporado a nós (Entrevistado 1).

Outra forma de a Gestão Nacional do PELC saber o que estava ocorrendo nos convênios vigentes, segundo o relata do E1, se dava através das denúncias, realizadas por pessoas ligadas aos projetos que sentiam que algo de errado vinha acontecendo. Por via direta - junto ao secretário nacional, diretores ou coordenadores gerais da SNDEL, ou, por via indireta - através da Ouvidoria do ME, essas denúncias eram registradas e verificadas.

Um exemplo emblemático, compartilhado pelo E1, diz respeito a uma determinada oportunidade, em que o Tribunal de Contas realizou uma visita a um Município com intuito de avaliar todos os projetos do Governo Federal presentes naquela localidade, detectando no PELC sérios problemas e solicitando à Equipe Gestora da SNDEL que enviasse técnicos de forma oficial para conferir tais apontamentos, o que acabou ocorrendo. Com efeito, complementa o E1 que *"significou a destituição do coordenador. O próprio prefeito teve que se afastar, não só por conta do nosso projeto"*.

Ao que nos parece, situações como esta podem ter ocorrido em outras localidades, sem que os órgãos de controle, bem como o Ministério do Esporte tivesse conhecimento e, portanto, condições de intervir. O que denota dificuldades do poder público em acompanhar, especialmente à época (o que não significa que

não ocorra nos dias atuais), o desenvolvimento das ações, limitando o seu poder de atuação.

Não obstante, constatamos as dificuldades em torno da realização do acompanhamento *in loco* por parte do Ministério do Esporte. Essa afirmação encontra ressonância no relato do E1, ao destacar que: *"nos primeiros anos [2003 até os primeiros meses de 2006] eu não tinha recursos para mandar técnicos em cada lugar. Então, nós fazíamos, às vezes, por sorteio randômico as visitas, para saber o que estava acontecendo"*. Sobre o mesmo tema, alguns anos depois, informa o E3 [2006 a 2012], *"o monitoramento em si, era realizado, porém, sem contar como uma equipe estruturada, nem com um sistema informatizado. Ocorria a partir das visitas realizadas junto às entidades parceiras, por meio da observação, sempre que possível"*.

Em se tratando do perfil da equipe que trabalhava frente ao monitoramento e avaliação do programa, o E1 recorda e comenta sobre o acesso que tiveram a um trabalho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual informava que mais de 70% dos convênios realizados do Governo Federal com outras instâncias tinham prestações de contas incorretas.

E eram incorretas por questões afetas à corrupção, bem como à incapacidade técnica dos contratantes. Realidade com a qual tivemos contato, criando, inclusive, um grupo de trabalho na SNDEL, composto por dois ou três técnicos, disponibilizados a receber prefeitos com suas equipes para, juntos, preencherem os formulários reivindicatórios da presença do projeto social em suas cidades. Os técnicos não sabiam preencher o projeto. Os técnicos não sabiam prestar contas do projeto. Técnicos tanto da entidade quanto da equipe do ME, treinados e liberados para esse trabalho (Entrevistado 1).

O exemplo traz a voga, outro importante tema, que permeia os processos de orientação de projetos, monitoramento e avaliação de políticas sociais: os recursos humanos e, portanto, respectivos perfis, limites e possibilidades para atuação na gestão (experiências acadêmicas e profissionais, forma de contratação, incentivos

por parte do órgão com relação à progressão na carreira - financeira e formação). São eles que possuem a tarefa de dinamizar rotinas que levem à implantação e ao desenvolvimento dos programas sociais, quiçá a sua continuidade, após o término da vigência da parceria com o Ministério do Esporte. Cabe destacar que ao nos referirmos aos recursos humanos para atuação no âmbito da gestão, estamos tratando tanto sob a perspectiva da entidade parceria quanto sob a ótica do órgão gestor responsável pelo programa federal.

Assim, considerando os significativos depoimentos reunidos até o momento, bem como a pesquisa realizada em torno do Programa Esporte e Lazer da Cidade (segundo e terceiro capítulos), é possível dizer que existem dois importantes tipos de monitoramento e avaliação em torno da Gestão do PELC que, por consequência, se retroalimentam. Um que se efetiva a partir dos conselhos - enquanto representação oficial do controle social; e outro que vem se qualificando nos últimos anos, sob a responsabilidade do ME, de sua equipe técnica, que busca dialogar com a equipe técnica da entidade parceira, tendo esta última, inclusive, a missão de fomentar e criar, uma importante instância de participação e não diferente, controle social, o conselho gestor do programa, envolvendo coordenadores (geral, pedagógico, de núcleos), agentes sociais, representação do conselho local e comunidade.

Segundo o E3, aos poucos foram sendo construídos mecanismos que visavam qualificar o processo, como, por exemplo, os instrumentos de visita técnica, que deveriam gerar devolutivas às entidades visitadas, contendo pontos positivos, negativos e sugestões. Isto por que, esclarece o E3, "*os técnicos da secretaria estavam preocupados em analisar os aspectos formais e não focavam muito no conteúdo*".

Essa visão possui total afinidade com o depoimento do E2 ao dizer que:

Por ter formação no âmbito da Educação, sempre procurei os aspectos pedagógicos da política, para além de querer saber sobre a questão quantitativa, de investimentos e utilização adequada de recursos. Isto é, desejava saber mais sobre as qualidades e diversidades das atividades oferecidas para a população, se os agentes, os gestores, estavam se qualificando, se o acervo - na dimensão da cultura, da vivência lúdica - estava sendo privilegiado, se o PELC estava, de fato, contribuindo com a organização da vida social e comunitária, ajudando na melhoria da qualidade de vida dessas pessoas, de todas as partes, que estavam sendo envolvidas (Entrevistado 2).

Outra importante iniciativa, registrada a partir das entrevistas, foram os investimentos realizados no âmbito da gestão, em termos de capacitação da equipe técnica do ME e do Grupo de Formadores, responsáveis pelo desenvolvimento dos módulos de formação *in loco*.

A gente teve que fazer toda uma capacitação interna para secretaria, para que tivéssemos esse olhar de fato. Foi aí também, vendo essa preocupação com efetividade, como é que a gente monitora para sentir se teve efetividade, que a gente buscou construir uma parceria. Aí a UFMG entrou nesse processo, os formadores tinham um papel muito importante nesse aspecto... o processo de organização dos formadores, os relatórios, tudo isso ainda era muito incipiente... a gente não tinha o retorno do que o formador tinha percebido, a formação... muitas vezes ela se dava no final do processo e o formador concluía que o PELC não tinha sido implementado como deveria, mas estava acabando o convênio (Entrevistado 3).

O depoimento acima nos remete aos processos formativos do PELC, apresentados ao longo do segundo capítulo, bem como aos instrumentos criados, neste caso, o relatório de formação, que visa apontar como, quando e de que forma se deram os módulos de formação e, em linhas gerais, apresentar a visão do formador sobre a parceria e sobre o programa naquele momento. Ainda sobre esse tema, o E3 destaca: *"Foram criados os módulos para que a gente tivesse um momento introdutório, depois o aprofundamento, a avaliação, para que a gente pudesse acompanhar esse processo, que o formador fizesse o relatório"*, referindo-se aos tipos de módulos.

Para o E2, *"desde o início foi observada a ausência de um sistema de monitoramento e avaliação específico para o PELC, que correspondesse às necessidades das políticas públicas da área, considerando as dificuldades no estabelecimento de critérios e métodos para mensuração"*.

Assim, complementa o E3, muitas reuniões foram realizadas, envolvendo formadores, equipes parceiras, integrantes da rede CEDES, com intuito de debater a efetividade e tudo que a envolvesse no âmbito do programa, especialmente como aferi-lo.

Segundo o E2, foi a partir de uma conversa entre os Gestores das Secretarias Nacionais finalísticas, responsáveis pelos programas sociais (SNDEL e SNEED), que o ME decidiu encomendar uma pesquisa a respeito do tema - pactuando logo na sequência com a PUC Minas - visando envolver todos os segmentos do PELC e do Segundo Tempo.

Desejava-se aprofundar o conhecimento sobre o que de fato estava acontecendo nos programas, estabelecendo critérios que poderiam ser avaliados, com vistas a caminhar na direção da criação de um sistema de monitoramento e avaliação, o que resultou na entrega de uma publicação chamada Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo pelo Ministério do Esporte (Entrevistado 2).

E complementa,

É inegável a contribuição da pesquisa realizada pela PUC Minas em parceria com o ME, pois, muito embora não se tratasse da implantação de uma metodologia de avaliação processual, seus resultados apresentaram o alcance dos programas sociais naquela oportunidade, bem como, seus limites e possibilidades, alicerçando o caminho para a possível criação de sistemas de monitoramento e avaliação compatíveis com cada dimensão do esporte (educacional e de participação) em atendimento às especificidades dos respectivos programas sociais (PELC e PST) (Entrevistado 2).

Por sua vez, o E3 declara que: *"a pesquisa promoveu um processo muito rico, de significativo aprendizado, cujo ciclo não fora encerrado com a entrega dos resultados em 2010, porém, bem encaminhado"*.

Em concordância com o E3 e dialogando sobre o processo de unificação das secretarias nacionais em meados de 2011, o E2 observa que *"algumas coisas já tinham sido implementadas apesar de nesse meio tempo haver algumas mudanças dentro das secretarias... no modelo gerencial que também foi alterado... com aspectos burocráticos unificados"*.

Nessa conjuntura surgem as primeiras contribuições do E4, ao relatar que suas atividades têm início em meados de 2013, visto que o consultor, que, até então, trabalhava junto à CGEPEL/SNELIS, na formulação do sistema de monitoramento e avaliação não mais iria permanecer e o ME necessitava de outro profissional que tratasse do tema. Como *"já tinha outros trabalhos de monitoramento e avaliação e era bem congruente a perspectiva de a gente ter um sistema online"*, destaca o E4, que aceitou o convite e formulou uma proposta que denominou *"Aperfeiçoamento do Sistema de Monitoramento e Avaliação que já tinha nome de MIMBOÉ"*.

Informado de que a produção da PUC Minas tinha sido uma demanda encomendada e realizada em parceria como o ME, visando atender ao que o órgão necessitava naquele momento (SNDEL), o E4 observa:

Eu percebi que não tinha algo ainda sistematizado. Tinha a proposta da PUC, que não foi implementada... ou não foi em grande parte implementada, até porque ela propunha um sistema de monitoramento e avaliação muito complexo e caro, acho que para o que o Ministério queria, e do consultor, ele tinha feito uma outra coisa, ele tinha começado a pensar os indicadores, algumas formas de medir indicadores, tinha até um documento disso, um documento bom (Entrevistado 4).

Baseado na pesquisa anteriormente realizada e registrada no terceiro capítulo deste estudo, esclarecemos que, conforme constatado pelo E4, o caminho assumido a partir de então, pela gestão CGEPEL/SNELIS era de reflexão em torno

de objetivos e indicadores, bem como das formas de medi-los, a partir de uma dinâmica já constituída, que envolvia consultores regionais, formadores, equipe ME e equipe UFMG.

Assim, de acordo com o E4, todo esse processo precisou ser revisitado para ser melhor compreendido. Aliás, o entrevistado destaca: *"chamei de aperfeiçoamento, até para não desconsiderar algo que já vinha sendo feito"*.

Na prática, revela o E4,

Nós tínhamos alguns instrumentos principais: o Planejamento Técnico Pedagógico, Relatórios de Formação e um Relatório de Visita in loco. E eles não conversavam com essa metodologia da PUC e nem com os indicadores desse consultor. O que nós tínhamos era o Planejamento Técnico Pedagógico - que, acho, que foi elaborado pelo Ministério; o relatório de formação - que, acho, que foi elaborado pela UFMG mais para captar o processo de formação; e o relatório de visita in loco, que ele tinha algumas, vamos dizer assim, diretrizes, mas ele não tinha um formato desenhado. Então, cada formador, cada coordenador na época, fazia as visitas e fazia o relatório no seu molde (Entrevistado 4).

Mediante a este cenário, o entrevistado declara que uma das principais dificuldades encontradas foi a sistematização, em meio a um volume muito grande de informações: *"em arquivos Word e com muitas questões abertas que torna difícil comparar"* (E4). Ou seja, ao que tudo indica boa parte das informações se perdiam ou não se comunicavam.

Com relação à percepção dos entrevistados sobre o Sistema de Monitoramento e Avaliação MIMBOÉ e possíveis contribuições para qualificação do Programa Esporte e Lazer da Cidade, verificamos que, dos quatro, apenas dois tinham impressões mais claras a respeito: ou por que tiveram algum tipo de contato com a tecnologia, ou por que dialogaram a respeito, com algum integrante da equipe do programa, obtendo maiores informações sobre o seu funcionamento.

Este foi o caso do E3 que diz ter acompanhado a criação do Sistema, a partir de conversas com coordenadores e formadores. Embora sem conhecer as

informações que estão lançadas no sistema, considera "imprescindível a sua existência". Isto porque, para o entrevistado 3, "o sistema trará elementos que, uma vez trabalhados, analisados, podem retroalimentar o programa, qualificando-o, cada vez mais".

Sob a perspectiva da qualificação que o sistema pode dar ao PELC:

Pode se dar pela própria formação e o fato de ter algumas pessoas que alimentam o MIMBOÉ, que cuidam desse assunto e que estão acompanhando presencialmente, não só com o que o gestor alimenta, mas, também, indo lá, verificando e dando retorno só tende a qualificar, porque o que a gente percebe, infelizmente, que a gente não conseguiu superar ainda com todo esse tempo é que a cada gestão, muito do conhecimento acumulado se perde no esporte e lazer (Entrevistado 3).

Consideração última que nos faz perceber que a criação do sistema contribui, inclusive, para gestão do conhecimento de uma administração para outra, visto que são poucos os órgãos públicos que possuem quadros próprios e conhecimento acumulado.

Por sua vez, o E2 declara: "não conheço profundamente" o sistema, e complementa: "É resultado de um processo e que tem sido aplicado" e, segundo ele, só tende a contribuir para qualificação do programa e das políticas públicas de esporte e lazer. Ou seja, é, portanto,

[...] uma evolução muito séria de todo um histórico que, desde o início do PELC, passando então pela constatação de uma necessidade da falta de possibilidade de monitorar e avaliar como gostaríamos até a busca de ajuda em parceria científica até a implementação dentro do Ministério (Entrevistado 2).

Além, disso, o E2 nos traz outra importante percepção, ao falar do caminho percorrido e o que representa a criação do sistema MIMBOÉ, de cuja opinião também comungamos.

A busca de uma ferramenta que de fato correspondesse às necessidades das nossas políticas públicas, que são muito diferentes de outros aspectos que podem ser medidos porque tudo que se trata de ações mais da área de

Humanidades, no meu entendimento, é mais difícil fazer o monitoramento e principalmente com realidades tão distintas (Entrevistado 2).

Por sua vez, o E1, mesmo sem conhecer o Sistema MIMBOÉ, declara:

Eu me sinto à vontade para dizer que todo sistema de monitoramento e avaliação é bem-vindo. Porque a ausência, quase que absoluta, de critérios muito mais de sistemas. Mas mesmo sem conhecê-lo e mesmo ao conhecê-lo poder ter algumas críticas, acho que é bem-vindo. E se críticas eu tivesse, eu trabalharia dentro da lógica de buscar minimizá-las, mas na manutenção de uma ideia de sistema (Entrevistado 1).

Contudo, mesmo acreditando nas contribuições que o Sistema MIMBOÉ pode dar ao programa, por não ter elementos, o E1 preferiu não aprofundar a questão.

Questionado sobre suas percepções em torno do Sistema MIMBOÉ e possíveis contribuições para qualificação do PELC, o E4 é categórico ao afirmar: "Ah, eu acho que sem dúvida, é processo". Em seu entendimento:

[...] o que os instrumentos podem gerar de informação é muito rico para gestão do programa pelo Ministério e para saber se essa política está, de fato, no caminho certo, se está fazendo o que se propõe a fazer. Eu, aliás, a gente fala no monitoramento e avaliação. Têm um pouco dos dois, mas é muito mais um processo de monitoramento, de acompanhamento da política e que quando isso tiver muito acertado, você vai ter as informações de forma muito rápida para você poder agir e corrigir coisas que estão inadequadas na condição seja lá do conveniente, seja até de coisas para o Ministério repensar (Entrevistado 4).

Sem dúvida alguma, os entrevistados trazem à tona, mais que respostas aos questionamentos realizados. Compartilham elementos importantes e nos fazem refletir sobre outros aspectos relacionados à temática, demonstrando afinidade com o Programa Esporte e Lazer da Cidade, independentemente do tempo que a ele estiveram e/ou estão vinculados, contribuindo enormemente com o estudo.

Perspectivas e Desafios

A seguir, analisaremos os resultados obtidos a partir da análise das entrevistas, com relação à segunda categoria, desejando saber quais as Perspectivas e Desafios, voltados para o monitoramento e avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade, no que se refere a sua gestão e promoção do controle social.

Para o **E1** a terceira pergunta o levou a refletir mais sobre conjecturas atuais do que propriamente dados concretos, objetivos. Isto porque, segundo o entrevistado:

[...] vivemos um momento político extremamente preocupante, extremamente danoso a tudo que construímos de avanços sociais, de políticas sociais, de controle social, de participação popular. Em todos os setores estamos vendo um esmagamento, uma destruição de tudo aquilo que, a partir do processo de redemocratização para cá, se construiu. A Constituição está sendo rasgada, e os direitos trabalhistas e os direitos sociais esfaqueados. "Então se eu for perspectivar controle social, seria muito pessimista a minha resposta a você, Ana. Não vejo nenhuma perspectiva de se avançar na lógica de controle social num governo que cada vez mais explicita traços autoritários. Que cada vez mais demonstra querer menos controle social. Agindo de uma forma sadia, impedindo sequer a participação popular no debate sobre projetos de lei ou coisas, digamos, dessa natureza (Entrevistado 1).

No campo específico do esporte, o E1 observa: *"eu tendo a pensar de uma desqualificação do Ministério do Esporte. Não sei por quanto tempo mais o Segundo Tempo, o Esporte e Lazer da Cidade, a Rede CEDES, têm vida, continua vivendo"*.

Ao problematizar o histórico do Ministério do Esporte, o **E4** revela preocupações semelhantes aos destaques realizados pelo E1 com relação ao tema: *"os desafios estarão sempre em torno da continuidade, sendo esta, um deles, porém o principal"* e acrescenta:

É sabido que o Ministério do Esporte passou por diversas mudanças ao longo do tempo. Não é possível menosprezar e dizer que essa realidade não traz prejuízos a um processo em construção. Porque, a cada pessoa que vai e vem, todo o histórico precisa ser novamente contado, buscando sensibilizar sobre o que está sendo feito, tentando garantir a continuidade (Entrevistado 4).

Sendo assim, o E4 acredita que, até o momento, "*caminhou-se bem, em busca da institucionalidade*", o que "*ainda é um desafio*". Para além, observa e questiona: "*não sabemos se contaremos com eleições em 2018. Elas podem ser antecipadas? Será que o PELC terá continuidade? Será que o ME não deixará de existir? Quanto mais um sistema!*".

Não diferente, porém sem aprofundar o debate em torno do contexto político nacional atual, para o E2 as questões que envolvem a *gestão, o monitoramento e avaliação*, precisam partir sempre de uma análise de conjuntura, de contexto, para verificar se as ações estão correspondendo às demandas atuais. Sob esta perspectiva, com relação aos desafios no PELC, no monitoramento e avaliação, acredita que tudo se volta a "*um olhar para dentro*", dentro da administração, da gestão, para ver se aquilo que foi construído e que está sendo implementado até o presente momento ainda corresponde às necessidades reais do programa.

Para o E3,

Em termos de gestão do PELC e gestão da política pública de esporte e lazer, monitoramento e avaliação, eles são o que garantem a alma do programa para que ele, de fato, não se perca porque ele pode estar muito bem projetado e planejado aqui e, quando ele chega lá na ponta, ser implementado de uma forma completamente diferente. Então, monitorar e avaliar é isso. Até muitas vezes a gente pode concluir que o que a gente projetou é que não estava correto se lá na ponta o que está se mostrando é muito diferente. Então, eu acho que ele enriquece muito a gestão do programa nesse sentido para que ele possa de fato ser permanentemente avaliado (Entrevistado 3).

E sob esta perspectiva, o entrevistado 3 nos alerta sobre outra questão importante, uma vez que para além de detectar:

[...] é preciso saber se a gestão, e se os gestores estão receptivos aos dados que estes mecanismos estão apresentando. Porque eles podem estar mostrando algumas frentes das quais a gestão não tem dado conta de acompanhar, de orientar ou, mesmo, modificar. Este, portanto, seria um dos desafios para o monitoramento e avaliação no contexto do PELC a ser enfrentado (Entrevistado 3).

Com relação às contribuições à *gestão*, o E4 comenta:

Os instrumentos ... tem a formação dos agentes sociais... você pode trazer algumas informações para gestão. Você tem as visitas, que acabaram sendo o principal momento onde o Ministério, ou alguém de parceiro do Ministério, vai lá e obtêm informações sobre a situação daquele convênio. E hoje ele já vai com um olhar voltado para captar os nossos indicadores, aquilo que é importante para gente saber se os objetivos do programa estão sendo alcançados, estão numa boa trajetória (Entrevistado 4).

Além disso, de acordo com o entrevistado, outro tema debatido junto à *gestão nacional do PELC* é a realização de *surveys* com os beneficiários.

Esta já era uma demanda sugerida pela PUC Minas, porém, seguindo o modelo tradicional, o que envolveria enorme investimento e trabalho. Neste sentido, a meta é realizar *surveys* online, ou seja, via MIMBOÉ, considerando os dados existentes, originários dos instrumentos utilizados que respondem em enorme medida muitos dos questionamentos (PP, Formação, Visita Pedagógica, dentre outras), voltados para captar os indicadores do programa (Entrevistado 4).

Ao refletir sobre questões mais práticas do sistema, considera o E4:

Outro desafio tem sido a questão de alimentação e extração dos dados. Isso não é uma coisa simples. A gente vai alimentando, vai vendo problemas, tem que refazer o sistema, tem que se adaptar à realidade, coisas que a gente não previu. Como é que você adapta o sistema? Acho que as próximas etapas também são desafiadoras (Entrevistado 4).

Sobre a dimensão do *controle social*, para o E2, este é um tema que, por si só, já é mais complexo, pois deve partir da comunidade beneficiada pelo programa, sendo que é o ME quem deseja o resultado da administração. Então, essas

aproximações do controle social, por meio dessas novas ferramentas de monitoramento e acompanhamento, são fundamentais para trazer para administração central do ME um olhar da comunidade, contudo, um olhar não daquele usuário, mas um olhar daquele que está fiscalizando e está monitorando também. Então seria um encontro, no seu entendimento, de monitoramentos.

Sobre *controle social*, o E3 percebe o modelo fomentado pelo PELC como altamente positivo, porém, frágil, em função das próprias características dessa dimensão, considerando também as dificuldades de envolvimento por parte das entidades que desempenham esse papel. Ao analisar o âmbito em questão, que demanda *participação social*, o E3 amplia a discussão e contemporiza: *"a área de esporte e lazer sempre foi muito autoritária, ausente historicamente de processos participativos. O Ministério do Esporte ensaiou as Conferências Nacionais, porém, nunca conseguiu dar retorno sobre as resoluções"*.

Por outro lado, observa o entrevistado 3, que vivemos numa sociedade cada vez mais individualista, cada um preocupado com os seus assuntos e afazeres. *"Temos preguiça de participar de uma reunião de condomínio, Associação de Moradores de Bairro então, quem de nós participa? Quem de nós se envolve de fato?"* Portanto, para garantir a participação, afirma o E3, *"é necessário muito convencimento. Se não for muito bem feito, se a pessoa não for ganha para aquela causa, se não receber retorno, se não tiver acesso aos efeitos de sua contribuição, ela não mais contribuirá"*.

No contexto do PELC, o próprio entrevistado 3 relata que, quando gestor, foi colocado, sem saber, como entidade de controle social de um convênio do SESC em sua cidade natal. Ficou a par de que era controle social no dia em que, a pedido da entidade de controle social, teve que assinar a prestação de contas, enquanto representante da Prefeitura Municipal. Ou seja, falta engajamento. Por outro lado - relata o entrevistado 3 - teve a oportunidade de vivenciar o PELC por

determinado período, convivendo com parceiros do ME que levavam a sério todos esses processos, criando o conselho gestor e alcançando belos resultados.

Por tudo que foi exposto, o E3 considera de suma importância a realização de "devolutivas" sobre os processos de monitoramento e avaliação realizados para as entidades parceiras (órgão que convenia e entidade de controle social que monitora), compreendendo que esses retornos, sobre os resultados verificados, atribuirão maior sentido e significado ao trabalho desenvolvido, especialmente da entidade de controle social. Esses dados terão um papel importante na gestão (federal e municipal), mas não o terão no controle social, caso não sejam compartilhados. Portanto, resume o entrevistado, *"se esse processo for coletivo, além de ser enriquecedor para todos, pode-se pensar na construção mais efetiva de políticas públicas de esporte e lazer"*. Esta, conseqüentemente, seria uma das perspectivas e um grande desafio para o monitoramento e avaliação no contexto do PELC que se refere à gestão e ao controle social.

Na mesma direção, o E4 comenta que, no que se refere ao *controle social*, sob a perspectiva institucional, o panorama apresentado se mostra mais alicerçado a partir do MIMBOÉ. Sob a perspectiva societária, defendendo que os dados levantados a partir da geração de produtos, relatórios de monitoramento e avaliação, sejam apresentados aos municípios. Além disso, que o ME disponibilize tais informações em seu *site*, criando um mecanismo de diálogo sobre o que está bom, o que não está, qual o caminho a ser seguido visando qualificar o programa. Seria uma forma de dar um retorno à sociedade, aos conveniados, que são grandes fornecedores de informação. Para além, o E4 também considera importante que o ME venha a disponibilizar, futuramente, um acesso para consultas mais aprofundadas no MIMBOÉ aos seus parceiros (governos municipais, estaduais, instituições de ensino superior federais).

Buscando contribuir com as reflexões e sugestões, acreditamos que seria significativo aproximar as entidades de controle social ao MIMBOÉ, através do cadastramento de representantes dos conselhos (municipais, estaduais, instituições de ensino superior) e acesso a informações, seguido de orientações para o preenchimento de relatórios de monitoramento no próprio sistema. Obviamente, uma iniciativa como esta demandaria algumas providências, tais como: identificação de representantes (pessoa física), liberação de acesso, realização de capacitações, dentre outros. Esta seria uma forma de mobilizar mais as instâncias de participação e controle dos municípios.

Por fim, o E2 manifesta olhar positivo sobre as ações do ME, desejando que essa luta nunca cesse e seja transformada em política de estado, que atendam permanentemente as demandas e anseios da população.

CONSIDERAÇÕES TRANSITÓRIAS

Tendo como motivação precípua a necessidade de se garantir o acesso ao esporte e ao lazer enquanto direitos de cidadania, iniciamos a trajetória deste estudo. Entusiasmados pela perspectiva de se formular e implementar políticas de monitoramento e de avaliação de esporte e lazer que valorizem a participação popular, sob a ótica do controle social, almejando o alcance de objetivos pretendidos e, que podem, uma vez atingidos, provocar mudanças na sociedade, buscamos aprofundar conhecimentos. Interessados em verificar como esses temas estão relacionados, escolhemos a experiência do Programa Esporte e Lazer da Cidade - PELC, como objeto de estudo.

Em meio a esse panorama, buscamos ao longo da pesquisa identificar quais as perspectivas e os desafios para o monitoramento e avaliação no contexto do PELC, no que se refere à qualificação do próprio programa, de sua gestão e promoção do controle social, valorizando o seu histórico e os processos que permitiram a sua existência, a sobrevivência e o alcance.

Percorrida uma significativa trajetória, marcados por diversas inquietações, muitas dúvidas e poucas certezas, chegamos às considerações finais deste estudo, do qual optamos por denominar como transitórias, por se dar em torno de um programa social que se mantém em constante movimento, que sofre influências do meio e carece de revisões e qualificações - também constantes -, nos permitindo pensar que este estudo não se encerra aqui e que outras contribuições às políticas públicas de esporte e lazer, a partir dele, poderão ser realizadas.

Ao defender um olhar multidimensional por parte do pesquisador, que considere a complexidade que envolve a determinação do contexto em seus aspectos históricos, políticos e culturais, outro elemento desafiador se fez presente, qual seja: a constante necessidade de distanciamento do objeto, preocupados em realizar uma análise crítica e científica em torno do tema. Isto porque, considera-se o vínculo existente com o programa social, desde os seus primórdios, o que, por um lado, facilitou a compreensão de muitas das questões levantadas ao longo do estudo, bem como a aproximação com os entrevistados, que prontamente aceitaram ao chamado.

Por conseguinte, impôs-se como critério a isenção, o que, por vezes, não foi muito fácil exercitar, considerando que nesse modo de investigar, o pesquisador não é neutro ao processo e nem na escolha do modelo de pesquisa (TRIVIÑOS, 2009).

Visando ao embasamento deste estudo, foram abordados temas relevantes, como o papel do estado e das políticas públicas em torno do esporte e do lazer enquanto direitos sociais. Ao identificarmos a origem do programa Esporte e Lazer da Cidade, buscamos historicizá-lo, considerando seus princípios, diretrizes e elementos pedagógicos. Realizando algumas aproximações, sem grandes pretensões, analisamos sua abrangência ao longo do período estudado, com destaque para o eixo avaliação.

No que diz respeito ao PELC, podemos defini-lo como um instrumento, como um indutor da política, que visa à estruturação e à qualificação da gestão pública de esporte e lazer nos municípios, especialmente aqueles, com déficit de serviços e de equipamentos de esporte e lazer, com acesso público proporcional ao contingente populacional, comprometendo gestores a garantir condições formais para sua consecução e quiçá, continuidade.

Percebemos que uma de suas marcas é o estímulo à implementação de metodologias participativas e democráticas, no sentido de mostrar o pertencimento "à comunidade", a partir dos princípios do projeto social, fomentando a materialização do controle social. Assim, visa ao cumprimento de um preceito constitucional e à superação de uma realidade identificada em 2003, que demonstrara, dentre outras questões, o predomínio de uma concepção centralizadora de gestão, ausente de mecanismos de participação, bem como de instâncias e instrumentos de avaliação.

Além disso, foi possível constatar o quanto inovador é o seu desenho conceitual, o que, certamente, influenciou na incorporação do esporte e do lazer na agenda das políticas públicas nos últimos anos, auxiliando na sua manutenção. Por outro lado, tal alcance não foi suficiente para garantir uma escala considerável, em termos de abrangência, sob o ponto de vista, inclusive, dos interesses, características e necessidades regionais.

Buscando promover relações causais em torno dessa condição, fez-se necessário analisar o contexto histórico em que o programa está situado. Nesse caminho, percebemos, então, que a ação sofre constante influência de questões maiores e que se dão em torno da política nacional do esporte (em curso), iniciada a partir da criação do ME. Dentre elas, citamos:

- ✓ Entendimentos limitados em torno do esporte e do lazer, os quais não consideram a concepção crítica e significativa do conhecimento culturalmente constituído, que pode colaborar para a superação da lógica social pautada na diferença e na desigualdade;

- ✓ Os limites da legislação, que foi sendo emendada ao longo dos anos, sem apontar de forma clara os princípios, diretrizes, objetivos e, principalmente, os mecanismos para efetivação do direito ao esporte e ao lazer;
- ✓ Mudanças drásticas nas rotas da agenda governamental, inicialmente focada em desenvolver um projeto de sociedade comprometido com a reversão do quadro de injustiça social;
- ✓ Alterações nos rumos da formulação, implantação e desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer;
- ✓ Ausência de planejamento de médio e longo prazo dentro das políticas esportivas brasileiras, bem como de indicadores estratégicos e diretrizes claras para a aplicação e distribuição dos recursos;
- ✓ Políticas submetidas às intencionalidades e aos interesses dos mandatos governamentais;
- ✓ Projetos prioritários, limites orçamentários, contingenciamento de recursos.

Passados 11 anos (2004 - 2015), verificamos que as alternâncias ocorridas na pasta ministerial, que envolveram troca de gestores (ministros, secretários nacionais, diretores, coordenadores gerais e respectivas equipes), bem como modificações na estrutura organizacional, funcional e física, não impediram o

progresso da ação na direção da sua consolidação pedagógica, cuja essência, em grandes proporções, foi privilegiada.

Houve perdas, uma delas, definida por nós como emblemática: o desmonte da SNDEL. Uma secretaria idealizada para promover o “desenvolvimento” do esporte e do lazer, sob “uma nova perspectiva”, em torno da implantação da política (núcleos esportivos, recreativos e de lazer) e da promoção do conhecimento (Rede CEDES). Existiram ganhos, dentre eles, a parceria do ME com a Universidade Federal de Minas Gerais, que passa (2010) a contribuir (considerando o seu histórico e *expertise*) com as discussões em torno da formação e tudo que envolve o seu desenvolvimento, acabando por dar sustentação à gestão, no que se refere, inclusive, aos meios que viabilizaram a reestruturação da equipe (recursos humanos), dos quais o ME não dispunha. Tema que gera significativa inquietação, em se tratando de um órgão federal que deveria estar fomentando o desenvolvimento de quadros próprios para atuação (concursos públicos).

Por outro lado, nos parece que todas estas questões influenciaram em enorme medida, nos debates e avanços em torno dos processos de monitoramento e avaliação, dos quais trataremos mais à frente.

Dentre os avanços identificados ao longo dos anos e que, ao nosso ver, promoveram passos importantes na direção da democratização do acesso ao esporte e ao lazer a partir do PELC, citamos:

- ✓ Orientação e seleção de novos projetos;

- ✓ Ações intersetoriais, pactuadas no âmbito federal, que se desdobraram em núcleos de esporte e lazer pelo país;

- ✓ Realização de Encontros Nacionais e Regionais, promovendo o aprofundamento do conhecimento em torno de conteúdos e metodologias características ao programa, bem como valiosas trocas de experiência;
- ✓ Investimento em estudos em torno do monitoramento e avaliação;
- ✓ Revisão de fluxos, procedimentos e ampliação da equipe ministerial (orientadores pedagógicos, técnicos e consultores) e da equipe a distância (formadores, articuladores, tutores, equipe gestora UFMG);
- ✓ O reconhecimento do Vida Saudável enquanto programa social;
- ✓ Atendimento a públicos e territórios diferenciados;
- ✓ Qualificação e ampliação dos processos formativos (gerencial, modular e presencial, a distância) de gestores e agentes sociais, bem como da própria equipe do programa;
- ✓ Ampliação da vigência das parcerias, buscando garantir um tempo maior para apropriação dos elementos norteadores do projeto social;
- ✓ Revisão dos elementos técnicos administrativos em meio à nova vigência (24 meses), delimitando etapas para implantação e desenvolvimento (estruturação, implantação, desenvolvimento e prestação de contas);

- ✓ Produção e socialização de materiais didáticos;

- ✓ Investimentos no âmbito da memória;

Nota-se que, ao passo que o programa foi gerando demanda pública pelo direito ao esporte e ao lazer, foi criando métodos de formulação, implementação, formação, monitoramento e avaliação. Não obstante, a partir da Rede CEDES, firmou compromisso com o desenvolvimento de ações com qualidade na sua gestão e qualificação das experiências e conhecimentos produzidos.

Considerando esse contexto e desejando compreender porque e como monitorar e avaliar políticas de esporte e lazer, além de um aprofundamento teórico, foram citados nesta pesquisa, exemplos de sistemas já existentes em outros órgãos governamentais. Apresentando e problematizando o tema no âmbito da gestão do PELC, percorremos o caminho que nos levou até a formulação e implantação do MIMBOÉ.

No que se refere ao monitoramento e avaliação, fica evidenciado pela revisão da literatura que eles são importantes instrumentos de gestão, significando este último, sobretudo, a coordenação de ações por meio de instrumentos racionais, com objetivo de cumprir metas estabelecidas. Assim, percebemos a partir do estudo, que o monitoramento pode ser o fio condutor entre a formulação, implementação e o desenvolvimento de uma política e/ou programa, possibilitando contínuos processos de avaliação, realizados a partir dos dados por ele levantados, buscando verificar o alcance das ações e as mudanças provocadas em determinada realidade e, portanto, na vida da população.

No que concerne ao PELC, constatamos que os esforços da gestão nacional não se deram de forma igual e ao mesmo tempo com relação a todas as temáticas

que o rodeiam. O foco sempre esteve na implementação do programa, na constante qualificação do seu modelo conceitual, na formação de gestores e agentes sociais de esporte e lazer (que, aliás, ganha importante reconhecimento) e somente depois de um significativo tempo, volta-se, novamente, para o enfrentamento de um tema extremamente necessário: o monitoramento e avaliação. Tal dimensão busca, inclusive, uma vez estruturada, apontar caminhos para que as experiências no âmbito da gestão sejam capazes de alterar o panorama encontrado.

Sob esta perspectiva, concluímos que a *Gestão Nacional do Programa Esporte e Lazer da Cidade* buscou garantir ao longo dos anos dois tipos de monitoramento e avaliação: um processual e outro à distância.

Um deles realizado pela equipe do Ministério do Esporte, por meio de metodologias, fluxos e procedimentos, constituído no decurso dos anos a partir da organização e qualificação de equipe, designada a orientar gestores e coordenadores a formular, implementar e, mais recentemente, assumir o desafio de buscar meios para dar continuidade à ação.

O outro, especialmente a partir do controle social, representado por conselhos vinculados às entidades conveniadas, com a tarefa de fiscalizar a implementação e acompanhar a execução do programa, encaminhando avaliação oficial a respeito. Além disso, buscando fomentar a participação comunitária, outro princípio de grande significado para o PELC, a proposta político-pedagógica do programa fomenta a criação de conselhos gestores, enquanto instância de participação e controle. De caráter consultivo, deliberativo e executivo, devendo ser composto por representantes dos diversos segmentos do programa, que possuem a tarefa de acompanhar as atividades e debater os rumos da ação.

Constatamos, porém, que nos primeiros anos da *Gestão Nacional do PELC* o monitoramento e a avaliação se davam a partir da colaboração das entidades de controle social (vinculadas às entidades parcerias), cuja análise, por parte do ME,

ocorria ao final da execução, na prestação de contas. Somente depois a equipe da secretaria nacional finalística foi sendo estruturada e uma metodologia de acompanhamento implementada. Ou seja, à medida que o programa foi ganhando amplitude, aumentava a necessidade de uma estrutura condizente no que diz respeito aos processos de monitoramento e avaliação. Assim, identificamos neste ponto uma grande fragilidade em torno das discussões e ações do controle social no Brasil e os limites da gestão do Ministério do Esporte, que não conseguiu atribuir significado e importância ao tema desde a sua criação.

Analisando os elementos constitutivos do PELC, percebemos que ele foi idealizado para promover uma avaliação processual, que fosse capaz de identificar a eficiência, a eficácia e a efetividade de suas ações. Porém, a incipiência em torno da temática, seguida dos limites financeiros, bem como de outras demandas prioritárias, como a própria discussão em torno da implantação do programa, limitaram em grande medida o desenvolvimento e, por conseguinte, o alcance, em especial, de uma avaliação de efetividade ao longo dos anos.

Assim, após analisarmos o que chamamos de cinco fases do monitoramento e avaliação no âmbito do PELC, constatamos que o Sistema de Monitoramento e Avaliação - MIMBOÉ caminha nessa direção, voltado para uma avaliação eminentemente pedagógica, sem desconsiderar os elementos técnicos necessários à gestão, sendo, portanto, fruto dos processos vividos, possuindo nos seus "genes" importantes contribuições da pesquisa realizada pela PUC Minas (2010), sem se limitar a ela.

Criado em 2013 - e em fase de aperfeiçoamento -, o sistema *online* coleta e armazena dados sobre a implementação dos programas (incluindo o Vida Saudável), a partir de instrumentos, baseando-se na análise de indicadores, amplamente discutidos, para subsidiar o processo de ensino aprendizagem das atividades desenvolvidas nos núcleos.

Envolvendo os importantes atores do universo dos programas (no âmbito da gestão), leia-se: orientadores pedagógicos, técnicos, formadores, articuladores, coordenadores gerais e pedagógicos das entidades parceiras; os seus resultados dependem da realização de um trabalho em rede que valorize a inserção de informações.

Neste contexto, considerando o estudo realizado e as contribuições dos entrevistados com relação às *perspectivas e desafios para o monitoramento e avaliação* no PELC, apontamos:

- ✓ A continuidade dos esforços em torno da qualificação do sistema, visando a sua institucionalidade;
- ✓ Ampliação dos registros em torno dos conhecimentos e resultados produzidos, o que acaba gerando um legado;
- ✓ A qualificação do processo de alimentação e extração de dados que carecem de constantes revisões e ajustes;
- ✓ Flexibilidade frente a novas demandas que podem surgir e que exigirão adaptações do sistema às necessidades dos programas sociais;
- ✓ Identificação e cadastramento dos usuários dos programas;
- ✓ Realização de *survey online* com os beneficiários;
- ✓ A divulgação da existência, importância e significado do sistema, sensibilizando gestores e população a respeito;

- ✓ A qualificação dos processos de formação em torno do tema, envolvendo seus usuários e debatendo os aspectos que precisam ou podem ser aperfeiçoados;
- ✓ Qualificação de cruzamento de dados e relatórios;
- ✓ Utilização de mecanismos de Georreferência.

No que tange à gestão e ao controle social:

- ✓ Sob a perspectiva do controle institucional - promover a aproximação com a tecnologia social, por exemplo, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público, facilitando o acompanhamento e a fiscalização dos programas;
- ✓ Sob a perspectiva do controle social, realizado pelos conselhos locais: criando espaços para a temática no âmbito do sistema, visando à recepção de instrumentos por eles preenchidos, análise e retorno. Além disso, o acesso às informações mais específicas sobre a realidade às quais monitoram e avaliam (panorama da implantação e desenvolvimento do programa sob o olhar do ME) e que devem ser consideradas no trabalho que realizam;
- ✓ Sob a perspectiva societária, disponibilizando e divulgando, os resultados do monitoramento e avaliação dos programas e

construindo canais de comunicação (o que foi alcançado, o que não foi alcançado, por que e quais os possíveis caminhos para superação);

- ✓ No âmbito do Ministério do Esporte, a partir das análises realizadas, revendo fluxos, procedimentos e principalmente metodologias, que impactam na efetivação destes temas, criando planos de ação que vislumbrem a superação das dificuldades identificadas.

Percebe-se que o MIMBOÉ não esgota o processo de monitoramento e avaliação e que muito ainda pode e deve ser qualificado, visando à concretude das perspectivas vislumbradas em meio às diretrizes dos programas sociais. Além de garantir o registro e a memória das ações - um tema tão importante e necessário às políticas públicas -, favorece o cruzamento de dados, agilizando processos, de forma mais segura, propiciando uma visão mais ampliada e certamente mais fidedigna das realidades identificadas.

Nesta direção aponta caminhos, mas a tomada de decisão, essa, continua sendo da *Gestão*, que se espera, não se furte de questionar, mesmo após todos os esforços empenhados: *que legado o PELC está deixando nos municípios brasileiros?*

REFERÊNCIAS

AGUILAR, M.; ANDER-EGG, E. *Avaliação de serviços e programas sociais*. 2. Ed. Petrópolis. Vozes, 1994.

ALVAREZ, S. (1999) "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'". *International Feminist Journal of Politics*, 1-2.

ARRETCHE, M. *Tendências no estudo sobre avaliação*. In RICO, Elizabeth, *Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate*. São Paulo, Cortez Editora & IEE/PUC/SP, 1998, (p. 29-39).

ARRETCHE, M. *Tendências no estudo sobre avaliação*. In Rico, Elizabeth (Org.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão de debate*. 4º edição. São Paulo: Cortez Editora, 2006, p. 20-40.

ARRETCHE, M. T. S. *Políticas de habitação para baixa renda e de saneamento básico*. Relatório Final. Subprojeto "Canais de acesso aos fundos públicos na área social", da pesquisa "Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil". São Paulo, IESP/FUNDAP, 1994.

ARRETCHE, M. T. S., 1998. *Tendências no estudo sobre avaliação*. In: *Avaliação de Políticas Sociais* (E. M. Rico, org.), pp. 29-39, São Paulo: Editora Cortez.

ATHAYDE, P. O. "lugar do social" na política de esporte do governo Lula. In: MATIAS, W.; ATHAYDE, P.; MASCARENHAS, F. *Políticas de Esporte nos Anos Lula e Dilma*. Thesaurus, 2015.

ATHAYDE, P. F. A.; MASCARENHAS, F.; SALVADOR, E.. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, v. 35, n. 1, p. 2-10. jan/mar. 2015. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0101328915000098>. Acesso em: 10 jan 2017.

BANCO MUNDIAL. *Monitoramento e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens*. Washington, D.C, 2004. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/me_portuguese.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2016.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977. 223 p.

BARREIRA, M. C. R. N. *Avaliação participativa de programas sociais*. 2ª edição. São Paulo, Ed. Veras, 2002.

BARREIRA, M. C. R. N. *Avaliação participativa de programas sociais*. São Paulo: Veras Editora. 2000.

BENEVIDES, M. V. M. *A cidadania ativa*. São Paulo, Ática, 1996.

BONALUME, C. R. *O esporte e o lazer na instersetorialidade das políticas públicas*. Brasília: 2010, UNB. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Educação Física, Universidade de Brasília, 2010.

BONALUME, C. R.; Rodrigues, R. P.; MARCELLINO, N. C.; MELO, V.A. *Controle social no programa Esporte e Lazer da Cidade*. In: Nelson Carvalho Marcellino; Marcelo Pereira de Almeida Ferreira. (Org.). *Brincar, Jogar, Viver*. 1ª ed.: 2007, v. 01, p. 206-217.

BOSCHETTI, I. Texto preparado como material didático para a disciplina Análise de Política Social. Programa de Pósgraduação em Política Social. SER/UnB, 2006.

BOSCHETTI, I. *Avaliação de políticas, programas e projetos sociais*. In: CFESS/ABEPSS. *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 575-593.

BOSCHETTI, I. *Dimensões, categorias e indicadores para análise e avaliação de políticas sociais* - texto preparado como material didático para a disciplina Análise de Política Social. Programa de Pós-Graduação em Política Social. SER/UnB, 2006. Disponível em: <
https://gepelc.fefd.ufg.br/up/326/o/1_Dimensoes_categorias_e_indicadores_para_analise_e_avaliacao_de_politicas_sociais_1.pdf?1331770630 > Acesso em: 10 fev. 2016.

BRACHT, V. Esporte, Estado, sociedade. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 69-73, jan. 1989.

BRASIL. Balanço de Governo 2003-2010. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), 2010. Disponível em: <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br>. Acesso em: 01 jan, 2017.

_____. *Decreto n. 3298, de 20 de outubro de 1999: aprova a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, regulamentada pela Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989.* Brasília, 1999.

_____. Decreto nº 7.529, de 21 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Esporte. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7529.htm> Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. ENAP. *Gerência de Projetos, teoria e prática.* Brasília: ENAP, dezembro de 2014. 20p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1092/GerenciaDeProjeos_modulo_1_final.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 dez. 2015.

_____. IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros - Esporte 2003.* Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pesquisa_esporte2003/default.shtm> Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.* *Diário Oficial da União.* Senado Federal: Brasília, 1988.

_____. *Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990: dispõe sobre as condições para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.* Brasília, 1990.

_____. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990: dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.* Brasília, 1990.

_____. *Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências".* *Diário Oficial da União.* Brasília/DF, 5 jan. 1994. p. 77. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8842.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

_____. *Lei nº 8.987/95, de 13 de fevereiro de 1995: dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996.* Brasília, 1996.

_____. *Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998.* Lei Pelé. Presidência da República - Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm>. Acesso em: 9 jul. 2014.

_____. *Lei n. 10.741, de 1 de outubro de 2003.* Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União.* Brasília, out. 2003. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

_____. *Lei 10.933 de 11 de agosto de 2004.* Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em < http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/ppa2004_7.html/ppa-2004-2007/textolei/lei_10933_2004.pdf >. Acesso em: 14 nov. 2015.

_____. *Lei n.11.530, de 24 de agosto de 2007.* Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF, 25 out. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. *Lei 11.653 de 7 de abril de 2008.* Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/ppa-2008-2011/PPA%202008-2011/Lei%2011653_sancao.pdf >. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. *Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.* Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm >. Acesso em: 12 nov. 2016.

_____. *Lei 12.593 de 18 de janeiro de 2012.* Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012/2015. Disponível em

http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2012_2015/lei/Lei12.593-2012.pdf >. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. *Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013: dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas e juventude e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE), dentre outras orientações legais.* Brasília, 2013.

_____. Medida Provisória nº 113, de 1º de janeiro de 2003. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo.

_____. Ministério do Esporte, Caderno 1: Esporte, lazer e desenvolvimento humano. In: *Coletânea esporte e lazer: política de estado.* Brasília, Ministério do Esporte, 2009.

_____. Ministério do Esporte. *Política Nacional do Esporte.* Brasília: ME, 2005.

_____. Ministério do Esporte, Regimento SNDEL. Brasília, 2008.

_____. Ministério do Esporte. [Cartilha] Brasília, 2013. Sistema de Monitoramento e Avaliação das Políticas Sociais de Esporte e Lazer - MIMBOÉ-SNELIS.

_____. Ministério do Esporte. [Relatório I], Brasília, 2014. SOARES, M. M. *Objetivos e Indicadores PELC e Vida Saudável.* Ministério do Esporte e UFMG.

_____. Ministério do Esporte. [Relatório], Brasília, 2017. SOARES, M. M. *Situação e Perspectivas Mimboé - 2017.* Ministério do Esporte e UFMG

_____. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer. Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social / Ministério do Esporte, Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer. - 2. Ed. - Brasília: Ideal, 2010 - 600 p.

_____. Ministério do Esporte: Rede CEDES. 2014. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/rede-cedes>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

_____. Ministério do Esporte. I Conferência Nacional do Esporte. *Esporte, lazer e desenvolvimento humano - texto final,* Brasília, 2004.

_____. Ministério do Esporte. *II Conferência Nacional do Esporte: construindo o sistema nacional do esporte e lazer: documento final*. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Esporte. *III Conferência Nacional do Esporte: por um time chamado Brasil: documento final*. Brasília, 2010.

_____. Ministério do Esporte. *Documento orientador para seleção dos projetos pilotos - Programa Esporte e Lazer da Cidade*. Brasília: ME, 2003. 18p. Xerox.

_____. Ministério do Esporte. *Manual de Orientação - Programa Esporte e Lazer da Cidade*. Brasília: ME, 2004. 30p. Impresso.

_____. Ministério do Esporte. *Manual de Orientações para Implantação de Núcleos do Programa Segundo Tempo*. Brasília: ME, agosto 2005. 54p.

_____. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. *Diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade*. Brasília: ME, 2012. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/PELC2012/diretrizesEdital2012V4.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. *Diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade*. Brasília: ME, 2013. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/DiretrizesPELC_Edital%202013_09.06.2014.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. *Diretrizes do Programa Vida Saudável*. Brasília: ME, 2013. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/Diretrizes_Vida_Saudavel_Edital%202013_09.06.2014.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. *Diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade*. Brasília: ME, 2014. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/Diretrizes_PELC_2014_Emendas_Proponentes_Especficos_09.06.2014.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. *Orientações Preliminares para Implantação e Desenvolvimento*

de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer. Brasília: ME, 2014. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/diretrizPELC2014atualizada.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. *Diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade*. Brasília: ME, 2016. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/diretrizPELC2016atualizada.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. *Tutorial do Sistema Mimboé*. Brasília: ME, 2016. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/Tutorial_MIMBOE_2016.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. Ministério do Esporte. SNDEL. *Relatório de Gestão*. Brasília: ME/SNDEL. 2011. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/relatorios-e-certificados-de-auditoria>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. Ministério do Esporte. SNELIS. *Relatório de Gestão*. Brasília: ME/SNELIS. 2012. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/relatorios-e-certificados-de-auditoria>>. Acesso em: 7 set. 2016.

_____. Ministério do Esporte. SNDEL. *Relatório de Gestão*. Brasília: ME/SNELIS 2013. SNELIS, 2013. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/relatorios-e-certificados-de-auditoria/2-sem-categoria/49395-prestacao-de-contas-secretaria-nacional-de-esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social-2013>> Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. Ministério do Esporte. SNDEL. *Relatório de Gestão*. Brasília: ME/SNELIS 2014. SNELIS, 2014. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/acaoInformacao/auditorias/SE/2014/relatorioGestaoSE2014.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2016

_____. (2001). Estatuto da Cidade: lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Brasília, Congresso Nacional.

_____. (2005). Programa Esporte e Lazer da Cidade: *manual de orientação*. Brasília, Governo Federal, Ministério do Esporte.

_____. (2011). Programa Esporte e Lazer da Cidade: *orientações para implantação*. Brasília, Governo Federal, Ministério do Esporte. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/PELC2012/diretrizesPELC2011.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2016.

_____. Resolução nº 5 do Conselho Nacional do Esporte, aprovada em 14 de junho de _____ 2005. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/conselhoEsporte/resolucoes/resolucoesN5.pdf> Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. Siga Brasil. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> Acesso em: 10 abril, 2017.

_____. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. SIOP. Disponível em: <http://siop.gov.br/siop/> > Acesso em: 10 abril, 2017.

_____. Texto Básico para as etapas da II Conferência Nacional do Esporte. Brasília, 2006.

_____. Tribunal de Contas da União. Plenário. Relatório de levantamento de auditoria. Sistema Nacional do Desporto. Determinações. Classificação de Peça dos Autos como sigilosa. Determinações. Recomendações. Arquivamento. Relator Augusto Nardes. 22/7/2015. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1467687/DTRELEVANCIA%20desc/false/1> acesso em: 22 jul. 2015.

CARVALHO, M. C. B. Avaliação de Projetos Sociais. In: ÁVILA, Célia M. de (Org.). *Gestão de Projetos Sociais*. 3. ed. São Paulo: AAPCS, 2001. p. 59-89.

CASTELAN, L. P. *As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da Política Esportiva de Esporte e Lazer no Governo Lula (2003-201)*. Dissertação (Mestrado em Educação Física), Faculdade de Educação Física, Unicamp, Campinas, 2010.

CASTELLANI FILHO, L. *Gestão pública e política de Lazer: A Formação de agentes sociais*. 1ª. ed. Campinas: Autores Associados, 2007. v. 01. 142p.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994.

COTTA, T. C. "Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional da Educação Básica (SAEB)". *Revista do Serviço Público*, 52 (4), p. 89-111, 2001.

DAGNINO, E. (2004) "¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110

DAGNINO, E. org. (2002) *Sociedad civil, espacios públicos y democratización: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica

DYE, T. D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall. 1984.

EWERTON, A. N. Programas Esporte e Lazer da Cidade e Vida Saudável; passos para a qualificação das gestões de Políticas Públicas de esporte e lazer. In: Ana Elenara Pintos; Helder Isayama. (Org.). *Formação de agentes sociais dos programas esporte e lazer da cidade e vida saudável*. 1ed. CAMPINAS: AUTORES ASSOCIADOS, 2016, v. 1, p. 51-58.

EWERTON, A. N. *Acompanhamento, Monitoramento, Fiscalização e Avaliação no Programa Esporte e Lazer da Cidade*. Jogar, Brincar, Viver. 2ed. Brasília: Ministério do Esporte, 2009, v. 1, 228-233.

FARIA, C. A. P. A Política de Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, outubro 2005, p. 97-169.

FERNANDES, R. C. (1994) *Privado, porém público*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

FERREIRA, M.P.A. *O Programa Esporte e Lazer da Cidade: a história e a prática como critérios de verdade*. 01ed. Belo Horizonte: Editora Associados, 2016, v. 01, p. 33-50.

FERREIRA, M. P. A. (Org.); MARCELLINO, Nelson Carvalho. (Org.). *Brincar, Jogar, Viver: Programa Esporte e Lazer na Cidade*. 1. ed. Brasília: Ministério do Esporte, 2007. v. 1. 244p.

_____. *Brincar, Jogar, Viver: Programa Esporte e Lazer na Cidade*. 1. ed. Brasília: Ministério do Esporte, 2007. v. 2. 364p.

_____. *Brincar, jogar, viver: Programa Esporte e Lazer da Cidade*. 2. ed. Brasília: Governo Federal- Ministério do Esporte, 2009. v. 1. 603p.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. In: Textos IDESP, n. 15, São Paulo, 1986, mimeo.

FIGUEIREDO, P. O. F. N. *Política e Formação: O Programa Esporte e Lazer da Cidade no Distrito Federal e entorno*. Brasília: 2009, UNB. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Educação Física, Universidade de Brasília, 2009.

FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GASKELL, G. *Entrevistas individuais e grupais*. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (pp. 64-89). Petrópolis: Vozes, 2002.

Gaya, A.C.A. *As Ciências do Desporto nos Países de Língua Portuguesa. Uma abordagem epistemológica*. Porto, Universidade do Porto. 1994.

GOMES, C. L. (Org.). *Dicionário crítico do lazer*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2004.

GOMES, C. L.; LESSA, J. *Curso de Formação em Políticas Públicas de Esporte e Lazer - Princípios teórico-metodológicos do Programa Esporte e Lazer da Cidade*. Belo Horizonte: MG, 2015.

GOMES, C. L.; ISAYAMA, H. F., DEBORTOLI, J. A. O., SILVA, S. R. *Formação de agentes sociais dos programas Esporte e Lazer da Cidade e Vida Saudável: uma discussão conceitual sobre o lazer, esporte e cultura*. In: Ana Elenara Pintos; Helder Isayama. (Org.). *Formação de agentes sociais dos programas esporte e lazer da cidade e vida saudável*. 1ed. CAMPINAS: AUTORES ASSOCIADOS, 2016, v. 1, p. 94-120.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GUALBERTO, C.; LINHALES, M. A. *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 1º Edição: Coletânea de Premiados de 2008. Brasília: Ministério do Esporte, 2009. 432 p.

GUALBERTO, C. *Programa Esporte e Lazer da Cidade: uma política pública analisada sob a perspectiva daqueles que a executam*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. Dissertação (Mestrado em Lazer). Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

HOFLIN, E. Estado e políticas Públicas Sociais. São Paulo, *Cadernos CEDES*, Ano XXI, n. 55, novembro de 2001.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles subsystems*. Don Mills: Oxford University Press, 2003.

IPEA. Desigualdade da renda no território brasileiro. *Comunicados do IPEA*, Brasília, n.º 60, ago. 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/100812_comunicadoipea60.pdf Acesso realizado em: 10 jan. 2016.

ISAYAMA, H. F. O profissional da educação física como intelectual: atuação no ambiente de lazer. In: Marcelino, N.C. *Formação e desenvolvimento de pessoal em lazer e esporte para atuação em políticas públicas*. Campinas: Papyrus, 2003. p. 59-80.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F. et al. *Handbook, of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007, p. 4362.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 1. ed. Campinas: Editora Alínea/PUC-Campinas, 2001. v. 1. 141p.

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

JUNQUEIRA, L. A. P. - *Articulação entre o serviço público e o cidadão*. X Congresso Internacional del CAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 a 21 de outubro de 2005. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0052306.pdf>. > Acesso em: 12 nov. 2016.

KOSIK, K. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 4ª edição, 1986.

LANDIM, L.(1993) *A invenção das ONGs - do serviço invisível à profissão sem nome*. Tese doutorado em antropologia social, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

LAZZAROTTI FILHO, A. *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.

LIÁO JUNIOR, R. *Controle Social em Políticas Públicas de Esporte e Lazer: O Caso do Programa Esporte e Lazer da Cidade*. 2008. (SEMINÁRIO).

MARCASSA, L; SOUSA, W. L. L. *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 e Agentes Sociais*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

MARCELLINO, N. C. *Pedagogia da animação*. Campinas: Papiros, 1990.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967

MASCARENHAS, F. *Entre o ócio e o negócio: teses acerca da anatomia do lazer*. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2005.

MASCARENHAS, F. *Lazerania também é conquista: tendências e desafios na era do mercado*. Movimento (UFRGS. Impresso), Porto Alegre, v. 10, n.2, p. 73-90, 2004.

MELO, A. M. *As setes vidas da agenda pública brasileira*. IN: Elizabeth Melo Rico (org.) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate- 2 ed.* - São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

MELO, V. A.; ALVES JUNIOR, E. D. *Introdução ao Lazer*. Barueri, SP: Manole, 2003, cap.2, p.23-37.

MELUCCI, A. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis, Vozes, 2001.

MENICUCCI, T. M. G. *Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos*. In: ISAYAMA, H. F.; LINHALES, M. A. (Org.). *Sobre lazer e Política: maneiras de ver, maneiras de fazer*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 179-202.

MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social*. Petrópolis: Vozes, 2007.

MULLER, P.; SUREL, Y. *L'Analyse des Politiques Publiques*. Paris: Editions Montchrestien, 1998.

NOGUEIRA, M. A. *Em defesa da política*. São Paulo: SESC, 2001.

OLIVEIRA, S. A. *A reinvenção do esporte: possibilidade da prática pedagógica*. Campinas: Autores Associados, 2001.

PAOLI, M. C. *Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil*". Em Boaventura de Souza Santos (org.), *Democratizar a democracia - os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 373-418. 2002

PEREIRA-PEREIRA, P. A. *Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania*. In: BOSCHETTI, I. et al. (orgs.) *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2009 (2009b) p. 87 - 108.

PEREIRA-PEREIRA, P. A.; STEIN, R. *Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina*. In: BOSCHETTI, I. et al. (orgs.) *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2009, p. 106 - 130.

PIERA, A. P. *La Descentralización en Montevideo: un Itinerario Innovador*. In: Cuadernos del Claeg. Montevideo, 62(17): 93-107,1992.

PINTO, L. M. S. M. *A recreação/lazer e a educação física: a manobra da autenticidade do jogo*. Dissertação (Mestrado em Educação Física: área de concentração recreação e lazer) - Faculdade de Educação Física, UNICAMP, Campinas, 1992.

RODRIGUES, R. P.; PINTO, L. M.; *Formação Continuada na trajetória histórica do programa Esporte e Lazer da Cidade do Ministério do Esporte*. 1ed. Belo Horizonte: Editora Associados, 2016, v. 01, p. 59-75.

PINTO, L. M. S. M.; SILVA, D. A. M.; RODRIGUES, R.P.; BONALUME, C.; ARAÚJO, L.R.M. *Brincar, Jogar e Viver - Lazer e intersectorialidade com o PELC*. 1a. ed. Goiânia: Gráfica e Editora América LTD, 2008. v. 1. 636p.

PINTOS, A. E. E.; BONALUME, C. R. *A formação do PELC e a relação entre teoria e prática*. 01ed. Belo Horizonte: Editora Associados, 2016, v. 01, p. 79-93.

PINTOS, A. E. S.; CATARINO, C.; SALVADOR, E.; ATHAYDE, P. O Direito ao Esporte e ao Lazer no Contexto da Política Nacional do Esporte. *Revista Brasileira de Estudos do Lazer*, v. 3, p. 38-52, 2016.

PORTELLI, H. *Gramsci e o bloco histórico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social 1º Edição: Coletânea de premiados de 2008. Brasília: Ministério do Esporte, 2009. 432 p.

RAMOS, M. L. B. C. *Formação no Programa Esporte e Lazer da Cidade*. 1. ed. Brasília: Ideal, 2011. v. 2. 57p.

_____. Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. *Estatuto Social da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação*. RBMA, 2014. Disponível em: [https://www.dropbox.com/s/do311j13eoweh9r/Estatuto Social da Rede Brasileira de MeA.pdf?dl=0https://www.dropbox.com/s/do311j13eoweh9r/Estatuto Social da Rede Brasileira de MeA.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/do311j13eoweh9r/Estatuto_Social_da_Nete_Brasil_eira_de_MeA.pdf?dl=0https://www.dropbox.com/s/do311j13eoweh9r/Estatuto_Social_da_Nete_Brasil_eira_de_MeA.pdf?dl=0). Acesso em: 07 jul. 2016.

Repositório Digital da UFRGS - *Coleção Projetos Sociais*. Disponível em: < http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/40510/filter-search?ANY=&author=&title=&keyword=&origin=&date.year=&mimetype=%5BA+T+O+Z%5D&language=&rpp=10&sort_by=0&order=DESC&submit=Enviar > acesso em: 13 fev. 2017

REQUIXA, R. As dimensões do lazer. *Revista Brasileira da Educação Física e Desporto*, n. 45, 1980, p. 54-76

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, UFC: Fortaleza - CE v.01 jan/jun, 2008.

RUA, M. G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Programa de Apoio à Gerência Social do Brasil. BID, 1997.

_____. *Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos*. Brasília: ENAP, 1997.

_____. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Públicas: Módulo do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Brasília: CAPES, UAB, 2009. Disponível em: <<http://biblioteca.virtual.ufpb.br/publicacoes/view/37>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

SABINO, E.; PELLERIN. *Gestão Pública: práticas e desafios*. In: AGUIAR, Sylvana Maria Brandão. Recife: Bagaço, 2007.

SALAMON L. *Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor*. In: Ioschpe EB, organizador. 3º setor: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra; 1997.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas*, coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&id=856>. Acesso em: 04 jan. 2017.

SAUL, A. M. Metodologia de avaliação do PLANFOR: situação atual e perspectiva. *Cadernos UNITRABALHO*, nº 2, p. 57-66, São Carlos. (s.n) 1999. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE AVALIAÇÃO DO PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate. São Carlos. 1999.

SILVA, J. A. A.; SILVA. K. *Rasilra discussaça hipos madora*. Katharine. Associados, 1995.

SILVA, J. A. A.; SILVA, K. N. P. *Círculos populares de esporte e lazer: fundamentos da educação para o tempo livre - Recife, Bagaço*, 2004.

SILVA, J. A. A.; SILVA, K. N. P.; D'CASTRO, R. J.; LUNA, R.. *Sistema Práxis de Monitoramento, Avaliação e Controle Social*. In: Nelson Carvalho Marcellino e Marcelo Pereira de Almeida Ferreira. (Org.). *Brincar, Jogar, Viver - Programa Esporte E Lazer Da Cidade*. Brasília: Ministério do Esporte, 2007, v. II, p. 114-128.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001. p. 37-96.

SILVA E SILVA, M. O. Execução e Avaliação de Políticas e Programas Sociais. In: CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB. *Capacitação Continuada em Serviço Social e Política Social*, Módulo 4. Brasília, UnB, 2000.

SILVA, M. O. S. Avaliação de Políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M.O.S et al *Pesquisa Avaliativa: aspectos teóricos e metodológicos*. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: GEAEPP, 2008.

SOARES, M. M.; CUNHA, E. P. Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) - Ensino a Distância (EAD). *Curso de Formação em Políticas Públicas de Esporte e Lazer: Módulo Avaliação*. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

SOARES, M. M.; CUNHA, E. P. Curso de Formação em Políticas Públicas de Esporte e Lazer - Módulo Avaliação - Unidade II: Metodologias de monitoramento e avaliação. Belo Horizonte: MG, 2015b.

SOUSA, E. S.; ALVES, V. F. N.; RIBEIRO, C. A.; TEIXEIRA, D. M. D.; FERNANDES, D. M.; VENÂNCIO, M. A. D. *Sistema de Monitoramento & Avaliação dos Programas Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo do Ministério do Esporte*, 2. ed. PUC Minas: Belo Horizonte, 2010.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez., p. 20-45, 2006.

TEIXEIRA, A. C.; DAGNINO, E.; ALMEIDA, C. (2002). *La constitución de la sociedad civil en Brasil*. Em Evelina Dagnino (org.), *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 21-76.

TEIXEIRA, D. M. D.; NORONHA, V. O Sistema de Monitoramento & Avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) do Ministério do Esporte. In: Edmilson Santos do Santos; Augusto Cesar Rios Leiro. (Org.). *Políticas Públicas de Esporte e Lazer: diálogos*. 1ed. Petrolina: UNIVASF, 2015, v. 1, p. 49-69.

TONDIN, G. *A formação dos educadores sociais de esporte e lazer no Programa Esporte e lazer da Cidade em Porto Alegre*. Porto Alegre: 2012, UFRGS. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Escola de Educação Física, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo, SP: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Projeto de Formação do Programa Esporte e Lazer da Cidade. Belo Horizonte: UMFG/EEEFTO/Oricolé. 2016.

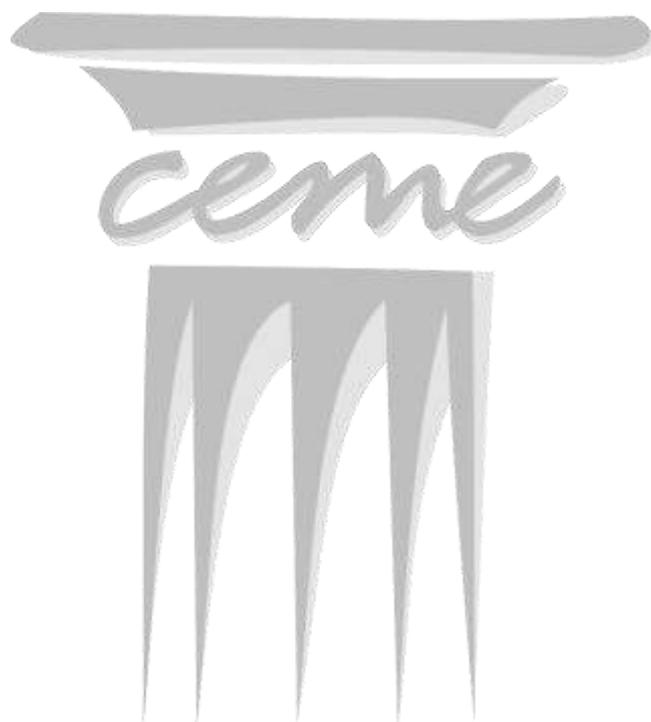
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Repositório Institucional Vitor Marinho - Reúne, preserva, organiza e disponibiliza a produção científica da Rede CEDES. Disponível em: < <http://vitormarinho.ufsc.br/> >. Acesso em: 18 ago. 2016.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. 1. ed. Brasília: UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2006. v. 1. 77p.

VERONEZ, L. F. C. *Quando o estado joga a favor do privado: As políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988*. 2005. 376 f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

VIEIRA, L. H. S.; SILVEIRA, S. F. R.; FERREIRA, M. A. M.; TEIXEIRA, K. M.D. *Estudos sobre a Gestão do Programa Esporte e Lazer da Cidade*. 1. ed. Brasília, 2011.

XAVIER, C. M; RESENDE, J. C; FREITAS, R. P; FERREIRA, R. V. PAPPEL *Sociais: Programa de Avaliação de políticas de Esporte e Lazer. Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social. Coletânea dos Premiados de 2008*. Brasília. Ministério do Esporte. 1º Ed. 2008. 383-409



CENTRO DE MEMÓRIA DO ESPORTE

Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança

Rua Felizardo, 750

Fone: (51) 3308 5879

E-mail: ceme@ufrgs.br

Visite nosso site: www.ufrgs.br/ceme