

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ESPORTE E LAZER: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE

Recebido em: 25/08/2018

Aceito em: 10/04/2019

*Ana Elenara Pintos*¹
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Belo Horizonte – MG – Brasil

*Fernando Mascarenhas*²
*Pedro Fernando Athayde*³
Universidade de Brasília
Brasília – DF – Brasil

RESUMO: Este estudo aborda aspectos históricos e conceituais sobre monitoramento e avaliação de políticas e programas de esporte e lazer, com atenção especial ao processo de formulação e implantação do sistema de monitoramento e avaliação do programa Esporte e Lazer da Cidade. Para consecução deste objetivo, utilizamos como referência temporal, os dois mandatos do Governo Lula e o primeiro mandato do Governo Dilma, realizando uma investigação documental, seguida de levantamento bibliográfico da literatura relacionada à temática explorada. Percebe-se que, ao longo do período, diversas questões atingiram a gestão do programa e, conseqüentemente, influenciaram nas discussões em torno das respectivas metodologias de monitoramento e avaliação, até a criação de uma tecnologia social, o MIMBOÉ, que carece de constantes qualificações, visando à concretude das perspectivas vislumbradas em meio às diretrizes do programa.

PALAVRAS-CHAVE: Monitoramento. Avaliação. Esporte. Atividades de Lazer.

MONITORING AND EVALUATION OF SPORTS AND LEISURE POLICIES AND PROGRAMS: THE EXPERIENCE OF THE CITY SPORTS AND LEISURE PROGRAM

ABSTRACT: This study deals with historical and conceptual aspects about monitoring and evaluation of sport and leisure policies and programs, with special attention to the process of formulation and implementation of the monitoring and evaluation system of the City Sport and Leisure program. In order to achieve this objective, we use as a time

¹ Mestre em Educação Física pela Universidade de Brasília. Doutoranda em Estudos do Lazer pela UFMG.

² Professor Doutor da Universidade de Brasília.

³ Professor Doutor da Universidade de Brasília.

reference the two mandates of the Lula Government and the first term of the Dilma Government, carrying out a documentary investigation, followed by a bibliographical survey of the literature related to the subject explored. It can be seen that, over the period, several issues reached the management of the program and, consequently, influenced the discussions around the respective monitoring and evaluation methodologies, until the creation of a social technology, MIMBOÉ, which lacks constant qualifications, aiming at the concreteness of the perspectives envisaged within the guidelines of the program.

KEYWORDS: Monitoring. Evaluation. Sports. Leisure Activities.

Introdução

O tema da avaliação de políticas públicas surge com certo atraso na América Latina e no Brasil e influenciado pelas concepções, modelos e técnicas oriundas da *Policy science* norte-americana e do gerencialismo britânico⁴. No entanto, essas experiências, quando cotejadas com as realidades históricas nacionais, devem ter sua validade avalizada pelos seus elementos de universalidade que possibilitem uma aplicação abrangente, com o respeito às particularidades locais.

Exemplifica a ponderação acima as características envolvidas em determinados episódios da história brasileira. Retomando o final dos anos 1980, em que vivíamos o processo de redemocratização da vida política, identificamos um caldo cultural caracterizado pelo recrudescimento dos movimentos sociais, que reivindicavam a presença ativa do Estado, por meio de políticas públicas (sociais) universalizantes e garantidoras dos direitos de cidadania⁵. Ao mesmo tempo e em contraposição a esse dinamismo social de caráter progressista, a passagem das décadas de 1980 para 90 na

⁴ STEWART, J. & RANSON, S. (1988), Management in the public domain. UKELES, J. (1982), Doing more with less: turning public management around. BUTLER, R. (1993), The evolution of the civil service — a progress report. CAIDEN, G.E. (1991), Administrative reform comes of age. BRESSER PEREIRA, L.C. (1997), Managerial Public Administration: strategy and structure for a new state. POLLITT, C. (1990), Managerialism and the public services.

⁵ Os direitos de cidadania é uma categoria utilizada a partir de visão de cidadania ampliada como fusão dos direitos individuais e sociais (PEREIRA, 2009).

América Latina – e em particular no Brasil - é marcada pelo advento das ideias neoliberais com sua visão gerencial e minimalista de Estado.

No âmbito dessa conjuntura política e social emergem novas orientações sobre o acompanhamento das ações estatais, que buscavam responder, por um lado, a necessidade de controle social sobre os gastos públicos e, por outro, dar respostas às agências de financiamento internacionais. Por consequência, a avaliação, na década de 1990, assume um papel de destaque na gestão pública, ainda que pautada pelos princípios da eficiência, eficácia e efetividade⁶, bem como no modelo gerencialista e porque não dizer, fiscalizatório.

Entretanto, cabe destacar que, nos últimos anos, identificamos no país 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. Em grande medida, tais iniciativas superaram a mera preocupação com o controle de uso e prestação de contas dos recursos públicos, incorporando a perspectiva processual do acompanhamento (monitoramento) e avaliação daquilo que está sendo executado com o intuito de corrigir desvios e ajustar trajetórias na implantação e no desenvolvimento de uma política pública que obtenha os resultados planejados, mas que, sobretudo, esteja sintonizada às demandas/necessidades sociais.

Já no que diz respeito à gestão de políticas públicas de esporte e de lazer, especialmente aquelas norteadas pelo princípio da garantia de um direito constitucional, o monitoramento e a avaliação são práticas incipientes. Compreendemos que por essa razão existe a necessidade de se contribuir com esse campo de estudo e intervenção.

Nesse contexto, destacamos o Esporte e Lazer da Cidade (PELC), que na condição de

⁶ Cabe ressaltar que, de acordo com o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, a Administração Pública deve obedecer aos princípios da: *a)* legalidade; *b)* impessoalidade; *c)* moralidade; *d)* publicidade; *e)* eficiência.

um amplo programa social, formulado e desenvolvido pelo governo federal que visa democratizar o acesso ao esporte e ao lazer – por intermédio do Ministério do Esporte, merece a atenção de estudos interdisciplinares.

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.

Face ao exposto, o presente artigo apresenta algumas experiências de monitoramento e avaliação de políticas e programas, recuperando o contexto histórico e a definição conceitual, bem como refletindo sobre métodos, modelos e técnicas empreendidos. Além de apresentar o PELC, traz como objetivo analisar o processo de formulação e implantação do seu sistema de monitoramento e avaliação – denominado Mimboé.

Metodologia

Em relação à metodologia do trabalho, com base nas características da temática escolhida, optou-se por uma pesquisa de caráter social qualitativa. 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 profundamente”. 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 Boschetti (2009), pela importância das categorias gerais adotadas, que revelam sua base teórico-metodológica, 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.

Para consecução dos propósitos elencados, utilizamos como recorte temporal, os dois mandatos do Governo Lula e o primeiro mandato do Governo Dilma, ou seja, o período de 2004 a 2015⁷

Foi realizada uma pesquisa documental e bibliográfica para subsidiar o alcance dos objetivos pretendidos. Para tanto, foram 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

⁷ 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.

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).

Para análise, discussão e apresentação dos resultados, seguem-se três momentos. O primeiro aborda o monitoramento e avaliação de políticas e programas sob uma perspectiva histórica e conceitual. Logo depois, buscamos identificar métodos, modelos e técnicas, bem como, a importância dos indicadores sociais. E por fim, analisamos as experiências dos sistemas de monitoramento e avaliação de outros órgãos do governo brasileiro e o Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC, almejando conhecer quais as perspectivas e os desafios para a temática no contexto do programa, no que se refere à qualificação da própria gestão e implementação.

Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas: Contexto Histórico e Marco Conceitual

Interessados em obter informações sobre o histórico e especificidades da avaliação de políticas e/ou programas sociais, realizamos pesquisa na qual constatamos que esse tema ganha destaque e se propaga no cenário mundial logo após a Segunda Guerra Mundial. Trata-se de uma quadra histórica marcada pelo início da constituição de programas idealizados em larga escala para atender às necessidades do desenvolvimento humano e social. Ao mesmo tempo, foi o momento de implementação do *Welfare State*, como um pacto social voltado a assegurar políticas universalistas nos países centrais - sobretudo no continente europeu. 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 (1998), 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).

Portanto, observamos nesses estudos iniciais um aspecto prescritivo e empirista, desarticulado de um constructo teórico acerca da função do Estado e suas relações com a sociedade. 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. Ao passo que cresciam essas reivindicações, em contraponto 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).

Por consequência, ao analisarmos o perfil da avaliação na década seguinte – anos 1990, 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 (ou reduzir iniquidades).

Tal constatação tem relação com as exigências e orientações dos organismos internacionais⁸, 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.

É nesse período, conforme considerações de Rodrigues (2008), que a avaliação assume papel de destaque nas administrações públicas, a partir do contexto da contrarreforma⁹ 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 gerencial de administração pública trouxeram à tona a necessidade de aprofundar os estudos sobre avaliação de políticas e programas sociais. Perante esse 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).

⁸ Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

⁹ Assumimos o conceito de contrarreforma, aparados nos estudos de Behring (2008) sobre o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

No tocante às dimensões de monitoramento e avaliação, Silva (2001, p. 79) caracteriza o primeiro como “uma atividade gerencial que visa o controle de entrega de insumos de acordo com as metas e manutenção de calendário de trabalho”. Já a avaliação visa “atribuir um valor e/ou realizar julgamentos que envolvem aprovação ou não de determinado programa e/ou política” (BOSCHETTI, 2006, p. 1). Portanto, o monitoramento não é um modelo de avaliação, estando diretamente relacionado com esta, objetivando verificar como estão sendo executadas as atividades durante o desenvolvimento do programa.

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). Nessa direção, 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).

Em outras palavras, “não existe possibilidade de qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas ser apenas instrumental, técnica ou neutra” (ARRETCHE, 2006, p. 29). Isto porque, “as avaliações sempre se sustentam em determinada concepção teórica e política de compreensão do real” (BOSCHETTI, 2006, p. 1). Ademais, cabe destacar que a avaliação de uma dada política pública distingue-se de outras modalidades avaliativas, tais como: a avaliação política e a análise de políticas públicas¹⁰, tendo sempre presente - implicitamente ou não - uma concepção de justiça.

¹⁰ Para conhecer o conceito dessas modalidades, ver: Figueiredo e Figueiredo (1986); Arretche (2006) e Boschetti (2006).

Não obstante a impossibilidade de neutralidade analítica, existem *tendências de avaliação de políticas públicas*, que “baseadas em estudos de natureza mais operacional e tecnicista 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).

Figueiredo e Figueiredo (1986) entendem por avaliação de *efetividade*, o exame da relação entre a implementação de um programa e seus impactos e/ou resultados. Sob essa perspectiva:

[...] busca averiguar seu sucesso ou fracasso em relação a uma efetiva mudança nas condições de vida da população atendida pela política social avaliada. [...] 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. 5 e 6).

Nesse sentido, um programa de esporte e de lazer pode ser muito bem-sucedido em termos de *eficácia*, porém não alcançar um alto grau de *efetividade*. A título de exemplo, podemos imaginar um programa que atinge cem por cento dos seus beneficiários. Todavia, esse sucesso aparente não significa êxito do ponto de vista dos resultados esperados pelo órgão gestor, como, por exemplo, da possibilidade de garantia de direitos e de efetivamente promover qualidade de vida. Há nesse exemplo a possibilidade de uma tripla diferenciação, entre a meta estipulada quantitativamente, a qualidade do serviço prestado e o impacto social sobre as condições de vida da população.

Constata-se, por conseguinte, 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 para aferir o grau de efetividade de uma política, sendo por esta razão que estudos confiáveis desse tipo 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 amplitude da amostra da pesquisa 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).

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 à 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 (BOSCHETTI, 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.

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.

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).

Sobre esta perspectiva, 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).

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 realidade ou do objeto concreto investigado. Nesse sentido, ressalta-se que, 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.

Métodos, Modelos, Técnicas e Indicadores Sociais

Após analisarmos monitoramento e avaliação a partir de uma perspectiva histórica e conceitual, cabe saber mais sobre os métodos, modelos e técnicas utilizados na avaliação/análise de políticas. Inicialmente, é importante destacar que a escolha desses elementos 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*. Essas fontes produzem informações que podem ser utilizadas para o desenho de uma política e/ou programa social, para auxiliar no seu acompanhamento ou para colaborar em uma análise dos resultados.

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).

A primeira opção 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), bem como aprofundando conhecimentos a respeito de um determinado aspecto (avaliações finais). Enquanto a segunda mensura 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 (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 desvantagens¹¹ 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

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

¹¹ 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.

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. “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 da 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 de uma coerência teórico-metodológica,

da orientação e concepção ideopolítica, além de considerar as 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).

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.

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.

Cabe ressaltar que 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 acentuada e dramática. Não obstante, 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 socioeconômico sustentado.

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, UNICEF¹² 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 1960, 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). Importante salientar que tais expectativas encontravam-se superestimadas para o contexto histórico daquele momento, especialmente considerando a crise fiscal a partir dos anos 1970.

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, a década de 1980

¹² 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)

marcam um novo momento. Essa mudança é fruto do aprimoramento das novas experiências 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, pelas universidades e instituições representativas da sociedade civil (por exemplo, entidades de classe).

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 à formulação, quanto à 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)¹³, *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).

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,

¹³ Baseado nos estudos de Jannuzzi (2001).

ou seja, necessitam de outros indicadores para captar manifestações complexas, tais como: a satisfação da população com relação às atividades esportivas, recreativas e de lazer ofertadas por um programa social;

✓ Classificados em *Quantitativos* ou *Qualitativos*. O primeiro traduzido em termos numéricos. Por exemplo: participação de idosos nas atividades de um programa/projeto esportivo ou de lazer de uma determinada localidade. O segundo envolve juízo de valor e reflexão crítica sobre o serviço oferecido ao cidadão. A título de exemplo, citamos uma pesquisa sobre o nível de “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), a saber:

- ✓ 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 (2002).

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); procura 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, 2002).

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”.

Experiências de Monitoramento e Avaliação da Ação Governamental e o Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC

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 1990, com a estruturação de rotinas mais sistemáticas de coleta de

dados e produção de indicadores no Ministério da Saúde (objetivando acompanhar o recém-instituído Sistema Único de Saúde, nas três esferas de governo), no Ministério da Educação (almejando 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 (perspectivando 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 e publicações/boletins 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.

No que diz respeito à gestão de políticas públicas de esporte e de lazer, conforme já exposto, o monitoramento e a avaliação são muito incipientes e, por essa razão, existe a necessidade de se contribuir a respeito. Isto por que, captar e dimensionar resultados de políticas públicas de esporte e lazer nos ajuda na difícil tarefa de compreender o lazer e sua expressão por meio de suas atividades, ofertadas pelos governos.

Este é o caso do Esporte e Lazer da Cidade, exemplo de programa social que melhor expressa a experiência do monitoramento e avaliação ao setor.

Criado em 2003 e sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer/ME¹⁴, 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, 2014a).

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, 2016b).

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, 2016b).

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

¹⁴ Extinta em 2010, fruto do processo de reestruturação do Ministério do Esporte, momento em que surge a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social, que passa a responder por todos os programas sociais da respectiva pasta ministerial.

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.

Fomentar o Monitoramento e a Avaliação (terceira iniciativa), de forma continuada, a partir da elaboração do planejamento pedagógico¹⁵, estendendo-se até a prestação de contas de suas parcerias¹⁶ (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 orientadores¹⁷, que o PELC possui em seu 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

¹⁵ 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.

¹⁶ Selecionadas via chamamento público (edital), emenda parlamentar ou proponente específico (justificado por necessidade específica) e celebradas através de convênios ou termos de cooperação.

¹⁷ 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.

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.

Ao buscarmos informações sobre o histórico do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PELC, denominado 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.

Sob esta perspectiva, verificamos 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.

Neste contexto 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.

Isto porque, a despeito do grau de institucionalidade e sistematização, o monitoramento e a avaliação sempre estiveram presentes na gestão dos programas sociais de esporte e lazer do Ministério do Esporte. No caso do PELC, de forma mais pontual em seu início, quando ocorre a implantação dos projetos pilotos (2003) e, posteriormente, necessitando de maior atenção quando o programa alcança significativa abrangência no território nacional.

Assim, não dá para desconsiderar, por exemplo, as metodologias internas do órgão gestor, adotadas para garantir a orientação de projetos, o monitoramento e a avaliação (técnico/pedagógico), realizadas pelas secretarias finalísticas, estruturas responsáveis pelos programas. Tema que, ao nosso entender, tem grande impacto na efetivação do monitoramento e da avaliação.

Ao mesmo tempo, vale citar os investimentos feitos pelo Ministério do Esporte em convênio celebrado junto à PUC Minas, objetivando a realização de uma pesquisa avaliativa de seus programas sociais - PELC e PST e apresentação de uma proposta de sistema de monitoramento e avaliação para as respectivas ações¹⁸. E, não obstante, os efeitos do processo de reestruturação do Ministério do Esporte (2011), dos setores responsáveis pelo PELC, gerando revisão e qualificação de documentos orientadores, seguido da retomada de estudos e início da formulação e implantação de metodologia de

¹⁸ Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/rede-cesdes>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

monitoramento e avaliação, assim, como, de formulação do sistema propriamente dito, chamado MIMBOÉ¹⁹.

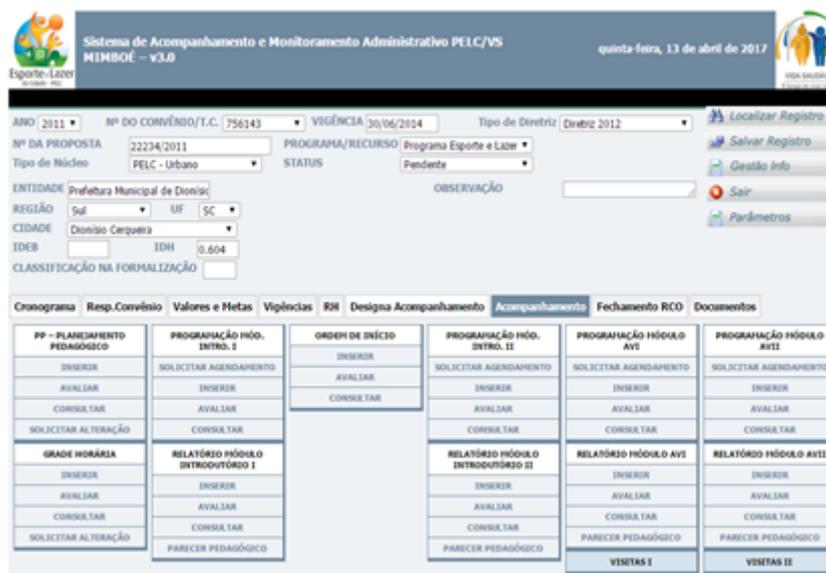
Destaca-se que o MIMBOÉ é um Sistema informatizado que visa “coletar dados e informações para subsidiar o acompanhamento pedagógico das atividades desenvolvidas nos núcleos dos convênios vigentes (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2013c)”, tanto do PELC, quanto do Programa Vida Saudável²⁰. Dessa forma, o Sistema, criado em 2013, a partir da revisão de objetivos e diretrizes do PELC, bem como, do Vida Saudável enquanto programa social, 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 SNELIS) e gestores do Ministério do Esporte. O MIMBOÉ²¹ 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.

¹⁹ Que no Tupi Guarani significa “o ensinado”.

²⁰ O Vida Saudável 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_Saudvel_Edital%202013_09.06.2014.pdf Acesso em: 15 set. 2016.

²¹ O Tutorial do Sistema MIMBOÉ encontra-se disponível em: https://www.esporte.gov.br/arquivos/Tutorial_MIMBOE_2016.pdf. Acesso em: 02 fev. 2016.

Figura 01: Sistema de Monitoramento e Avaliação MIMBOÉ – DEDAP/SNELIS.



Fonte: Plataforma SNELIS – 2013.

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 (BRASIL, 2014e, p. 2).

De acordo com Pintos (2017), as Diretrizes do PELC (2013) serviram de referência para a organização do trabalho e consequente 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:

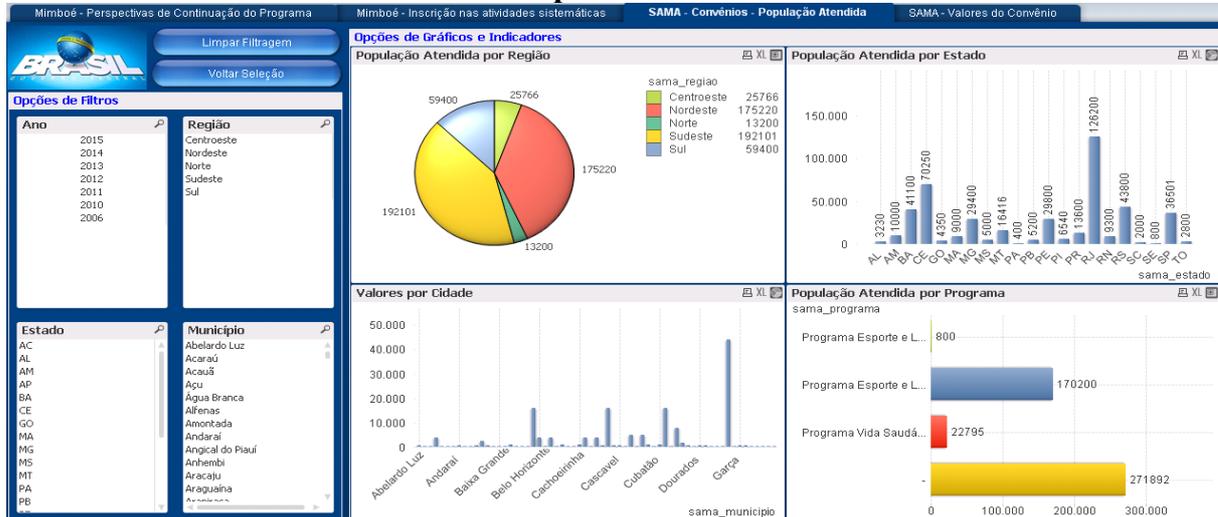
Nortear ações para públicos diferenciados nos núcleos de lazer e esporte recreativo; b) Estimular a gestão participativa entre os atores locais direta e indiretamente envolvidos; c) Orientar entidades convenientes para estruturar e conduzir políticas públicas de lazer e esporte recreativo; d) Promover 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 (BRASIL, 2013c, 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” (BRASIL, 2013d, p. 5). Isto porque, a partir dos indicadores a SNELIS/ME poderia redefinir metas para a política.

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). Estes dados podem ser acessados pelos gestores do Ministério do Esporte, com Login e senha. As figuras abaixo - 02, 03 e 04 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

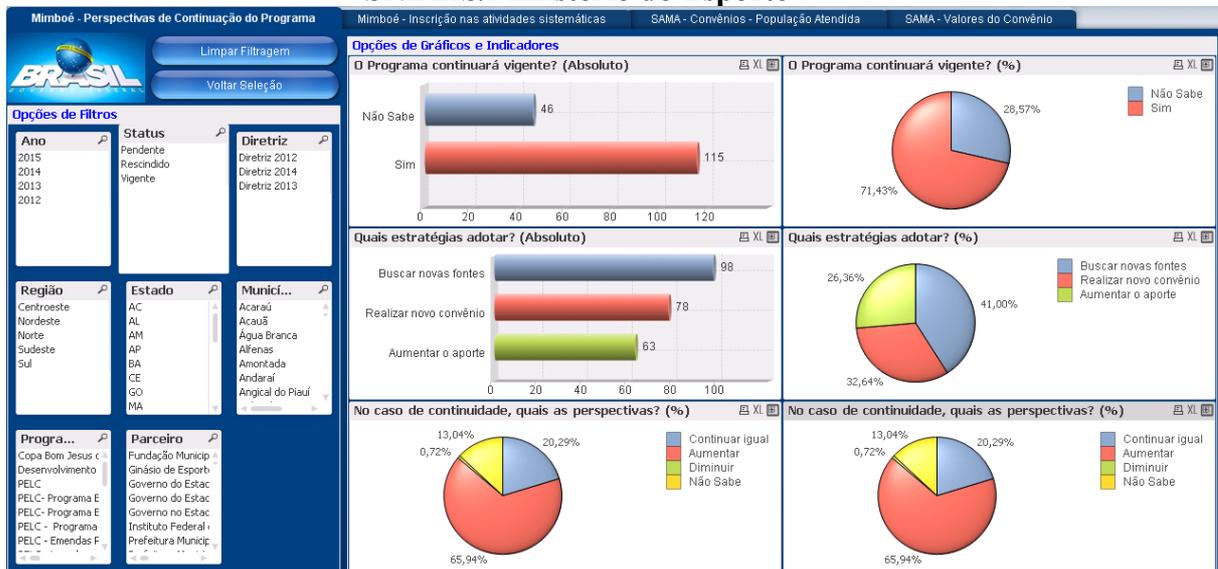
questões/respostas, têm como base de informação, os instrumentos que estão presentes no MIMBOÉ).

Figura 02: População atendida por Região - MIMBOÉ - SNELIS/Ministério do Esporte.



Fonte: BI – Inteligência da Informação - Portal SNELIS/ME - Sistema de Monitoramento e Avaliação – MIMBOÉ – 2015.

Figura 03: Perspectivas de Continuidade do Programa - MIMBOÉ - SNELIS/Ministério do Esporte



Fonte: BI – Inteligência da Informação - Portal SNELIS/ME - Sistema de Monitoramento e Avaliação – MIMBOÉ – 2015.

A partir da utilização da ferramenta *QlickView* (um *software* de *Business Intelligence* - BI), é possível obter automaticamente gráficos e tabelas considerados relevantes. Para tal, é preciso definir: tipo de informação, a partir de quais dados do

sistema estas informações podem ser geradas e quais filtros são desejados para obtê-las. Por conseguinte, muitos cruzamentos podem ser realizados a depender do interesse do Gestor.

Assim, tais informações devem gerar ações de aperfeiçoamento tanto da política social de esporte e lazer do Ministério do Esporte, quanto da política social de esporte e lazer das entidades parceiras.

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 referenciado por Brasil (2017d) 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 (BRASIL, 2017d, p. 3).

Assim, após analisarmos a trajetória do PELC, constatamos que o Sistema de Monitoramento e Avaliação – MIMBOÉ caminha na seguinte 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.

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.

Considerações Finais

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.

Criado em 2013 – e em fase de aperfeiçoamento –, o sistema *online* coleta e armazena dados sobre a implementação do PELC 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.

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.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, M.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In Rico, Elizabeth (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão de debate. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006, p. 20-40.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas**: uma Questão em Debate. São Paulo, Cortez Editora & IEE/PUC/SP, 1998, (p. 2939).

BARREIRA, M. C. R. N. **Avaliação participativa de programas sociais**. 2.ed. São Paulo, Ed. Veras, 2002.

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.

_____. **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:

http://gepelc.fefd.ufg.br/up/326/o/1_Dimensoes__categorias_e_indicadores_para_analis_e_e_avaliacao_de_politicas_sociais_1_.pdf?1331770630. Acesso em: 10 fev. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Senado Federal: Brasília, 1988. Acesso em: 14 de novembro de 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 11.653** de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: https://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 12.593** de 18 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012/2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2012_2015/lei/Lei12.593-2012.pdf. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. 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, 2014e. 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 – 2017d**. Ministério do Esporte e UFMG.

_____. 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. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. **Diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: ME, 2013c. Disponível em: http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/DiretrizesPELC_Edital%202013_09.06.2014.pdf. Acesso em: 15 set. 2016.

BRASIL. 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_Saudvel_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, 2014a. Disponível em: http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/Diretrizes_PELC_2014_Emendadas_Proponentes_Especificos_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: <https://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, 2016b. 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.

_____. **Programa Esporte e Lazer da Cidade**: manual de orientação. Brasília, Governo Federal, Ministério do Esporte, 2005. Xerox.

BRESSER PEREIRA, L. C. Managerial Public Administration: strategy and structure for a new state. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 20, n. 1, 1997, p. 7-23.

BUTLER, R. The evolution of the civil service — a progress report. **Public Administration**, v. 71, n. 3, 1993, p. 395-403.

CAIDEN, G.E. **Administrative reform comes of age**. Nova York: W. de Gruyter, 1991.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

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.

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.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Editora Alínea/PUC-Campinas, 2001. v. 1. 141p.

_____. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

MELO, A. M. As setes vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate- 2. ed. - São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MULLER, P.; SUREL, Y. **L'Analyse des Politiques Publiques**. Paris: Editions Montchrestien, 1998.

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.

PINTOS, Ana Elenara S. **Análise da experiência em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC**. Dissertação de Mestrado em Educação Física. Brasília: FEF, UNB, 2017. p.48.

POLLITT, C. **Managerialism and the public services**. Oxford, Basil Blackwell, 1990.

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.

SABINO, E.; PELLERIN. **Gestão Pública**: práticas e desafios. In: AGUIAR, Sylvana Maria Brandão. Recife: Bagaço, 2007.

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.

_____. 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: GEAEP, 2008.

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.

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.

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.

STEWART, J. & RANSON, S. Management in the public domain. **Public Money & Management**, v. 8, n. 1-2, 1988, p.13-19.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UKELES, J. **Doing more with less**: turning public management around. Nova York: AMACOM, 1982.

Endereço dos Autores:

Ana Elenara Pintos
Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional
Av. Antônio Carlos 6627 – Pampulha
Belo Horizonte – MG – 31270-901
Endereço Eletrônico: aelenara@gmail.com

Ana Elenara Pintos,
Fernando Mascarenhas e
Pedro Fernando Athayde

Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas de Esporte e Lazer

Fernando Mascarenhas
Universidade de Brasília – Campus Universitário Darcy Ribeiro
Faculdade de Educação Física – Asa Norte
Brasília – DF – 70.910-970
Endereço Eletrônico: fernando.masca@outlook.com

Pedro Fernando Athayde
Universidade de Brasília – Campus Universitário Darcy Ribeiro
Faculdade de Educação Física – Asa Norte
Brasília – DF – 70.910-970
Endereço Eletrônico: pedroavalone@gmail.com