

## PARA PENSAR A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER

**Recebido em:** 25/07/2013

**Aceito em:** 03/03/2014

*Edmilson Santos dos Santos*  
Universidade Federal do Vale do São Francisco  
Petrolina – PE – Brasil

**RESUMO:** Este ensaio tem por objetivo apresentar algumas considerações sobre a avaliação de políticas públicas no sentido de trazer alguns elementos de reflexão para a área de educação física e do esporte. Para isto, são apresentados três modelos teóricos de análise da avaliação em políticas pública: gerencialismo público, responsabilização e aprendizagem do processo. Em seguida, o texto busca explorar o potencial analítico da avaliação como promotora de ideias, menos refém dos modelos apresentados. Por último, o estudo aponta para a necessidade de maior aproximação da área de políticas públicas de esporte e lazer aos modelos apresentados.

**PALAVRAS CHAVE:** Políticas Públicas. Avaliação. Esportes.

### TO CONSIDER THE EVALUATION OF PUBLIC POLICY FOR SPORT AND LEISURE

**ABSTRACT:** This paper aims to present some considerations on the evaluation of public policies in order to bring some elements of reflection to the area of physical education and sport. For this, three theoretical models of assessment analysis in public policy are presented: Public management, accountability and learning process. Then, the text seeks to explore the analytical potential of evaluation as a promoter of ideas, less reliance on the presented models. Finally, the study points to the need for further approximation of the area of public policy for sport and recreation to the models presented.

**KEYWORDS:** Public Policies. Evaluation. Sports.

### Introdução

Grosso modo, a avaliação está associada à verificação se os objetivos estabelecidos foram alcançados. Em linhas gerais, essa premissa também se adequa à análise de políticas públicas de esporte e lazer. Porém, algumas considerações precisam

ser realizadas a fim de incorporar o contexto de produção da política pública e os modelos de análise à avaliação.

Não assumimos, neste trabalho, a possibilidade da política pública ser produzida num ambiente técnico, onde todos sublimam seus interesses; que a política esteja respondendo a uma necessidade imperativa de ação dos governos; onde os formuladores tenham em mãos todas as informações que caracterizam de forma global e hermética um dado problema; que sua construção seja puramente racional; que as instituições sejam entes passivos, apenas conduto de demandas da sociedade; que a dependência de trajetória não possa cunhar sua marca; que haja autonomia dos governos para mudar radicalmente as políticas públicas; e que a política pública seja produto do bem comum.

Diferentemente, consideramos que o ambiente em que a política pública se efetiva é o avesso do apresentado: ideias, interesses, valores, necessidades (de poder também) circulam em todo o processo de constituição da política, restringindo o espaço de manobra do cálculo técnico; há cálculos políticos que facilitam ou impedem que determinadas políticas sejam levadas adiante; os formuladores não têm diante de si informações completas sobre os fenômenos; as políticas públicas são demandadas para satisfazer interesses e relações de poder; e as instituições atuam no jogo político garantindo certa estabilidade através da dependência de trajetória (Incrementalismo)<sup>1</sup>. Não há necessidades, ideias e jogos de poder a priori. Eles são apresentados na exata medida em que a política vai sendo construída. É dessa forma que ela carrega para dentro de si disputas, negociações, composições, barganhas, ambiguidade e incertezas que caracterizam as políticas públicas.

---

<sup>1</sup>O caso do Programa Segundo Tempo é emblemático, ele surge da união de dois programas do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Portanto, não é um erro ou um desvio que os objetivos das políticas ou dos programas expressem essa realidade. Eles são produtos e produtores desse ambiente, atravessado por conflitos e deixam suas marcas na forma de múltiplos objetivos ou objetivos ambíguos, conflitantes, vagos e imprecisos (WEISS, 1972; COTTA, 1998; SILVA e COSTA, 2000; THOENIG, 2000; ALA-HARJA e HELGASON, 2000; MARINHO e FAÇANHA, 2001; SILVA, 2001; CENEVIVA, 2005; FILGUEIRAS, 2007; SKOLITS, MORROW e BURR, 2009). Essa foi a primeira constatação que Ferreira, Cassiollato e Gonzalez (2009) fizeram, ao produzirem um modelo lógico de avaliação do Programa Segundo Tempo: os objetivos do programa não são claros. Preocupação que já tinha sido apontada pelo Relatório do Tribunal de Contas da União em 2006. Ou seja, a conclusão, vista com muita desconfiança, apenas expressa uma forma de existir da política pública.

Diante desse contexto, este trabalho busca apresentar três modelos teóricos de avaliação em políticas públicas, a saber: gerencialismo público (*New Public Management*), responsabilização (*accountability*) e aprendizagem do processo (*learning processes*). Os três modelos nos ajudam a pensar a política pública a partir do universo contextual da política. Nesse sentido, a avaliação está presa a questões que são colocadas pelo contexto da política e não da técnica investigativa. Para tanto, buscamos na literatura autores que nos ajudassem a compreender esses modelos. Por último, apresentamos a avaliação como um instrumento de compreensão da política pública no sentido de aportar novas ideias a própria política, menos refém do gerencialismo, responsabilização e aprendizagem.

### **Avaliação como controle de gestão**

O viés técnico da avaliação, incluindo aqui o monitoramento, é um instrumento utilizado para o controle da gestão (ARRETCHE, 1998; FARIA, 2005). É um instrumento que permite identificar os resultados alcançados por um programa a partir de critérios baseados na racionalização onde a eficiência, eficácia e efetividade ocupam lugar central (TAVARES, 2005; COTTA, 1998; THOENING, 2000). Sua maior preocupação é com o aspecto técnico de uma política pública. Na área da educação física, há um importante trabalho nessa direção produzido por Sousa *et al* (2010).

Esse modelo ganhou força com o processo de modernização e reforma do Estado através do Gerencialismo Público. A crise fiscal, as restrições orçamentárias e as exigências dos organismos internacionais financiadores de projetos de desenvolvimento, passaram a exigir dos órgãos dos governos uma maior eficiência e transparências com os gastos públicos. Para que houvesse um controle das políticas, órgãos foram criados para monitorar e avaliar programas (COTTA, 2001; FARIA, 2005). Havia uma expectativa de que os conhecimentos produzidos pelas avaliações se tornariam ferramentas úteis à administração pública - ferramentas de gerenciamento (ALAHARJA e HELGASON, 2000; SILVA, 2001; MOKATE, 2002; CUNHA, 2009).

Nessa perspectiva mais instrumental, há uma preocupação central com a eficiência, eficácia e efetividade/impacto/resultado e com o monitoramento dos programas através de modelos lógicos como o Sistema de Monitoramento e Avaliação (Sistema de M&A). Tradicionalmente, nas áreas onde o volume de recursos é expressivo, há uma maior preocupação e tentativa de controle no que diz respeito aos objetivos e metas propostos. Porém, em algumas áreas sociais, os problemas associados aos objetivos, como desenvolvido anteriormente, dificultam ou impedem que se

verifique a eficiência, eficácia e, principalmente, a efetividade/impacto/resultado. Isto porque, na tomada de decisão, a avaliação é apenas uma opção entre outras e não se constitui como imperativo para a continuidade ou descontinuidade de nenhuma política pública.

Não há como nas políticas sociais ações setoriais modificarem cenários que possuem interfaces e interdependências com outras áreas. Por exemplo, a diminuição da vulnerabilidade ou do risco social é o resultado da interação de múltiplas políticas públicas e não de uma isoladamente. Ou alguém imagina que um programa de democratização esportiva, como o Programa Segundo Tempo, é suficiente para diminuir a vulnerabilidade? Por outro lado, há alguma vulnerabilidade que possa ser diminuída sem uma política de acesso a esse patrimônio cultural? Porém, do ponto de vista político, esse discurso é uma importante bandeira que mobiliza os interesses da classe política e de certos setores da sociedade. Como identifica Weiss (1998), não se pode controlar todas as variáveis em curso. Nem o sucesso, nem o fracasso de um programa pode ser equacionado numa lógica eminentemente técnica, como propõe o Gerencialismo Público. Este tipo de análise joga para um plano secundário os efeitos não esperados e indesejados que são produtos da implementação dos programas (TREVISAN e von BELEN, 2008). Ao final e ao cabo, são ideias em circulação disputando interesses. Daí da dificuldade dos governos em avaliarem suas políticas (ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

Na área da educação física, dois trabalhos, que analisam programas de escala nacional, apresentam de maneira bastante acurada esse modelo. Ferreira; Cassiolato e Gonzales (2009) estão preocupados em verificar se o programa (o Programa Segundo Tempo) foi desenhado para ser gerenciado por resultado. O trabalho de Sousa *et al.* (2010) está preocupado com o monitoramento dos programas Esporte e

Lazer da Cidade e Segundo Tempo com intuito de contribuir com a qualificação dos programas. Seu objetivo foi:

[...] elaborar sistemas de monitoramento e avaliação para os programas de Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo, considerando os enfoques: eficiência, eficácia quantitativa e qualitativa e efetividade/impacto com vista a instituir um modelo de monitoramento e avaliação que incorpore os indicadores de processos e resultados que possa ser verificados num contínuo (monitoramento), e ainda, um método de avaliação em profundidade – efetividade, para ser aplicado periodicamente.

Em comum, além da abordagem gerencial (Exame de Avaliabilidade de Wholey, para o primeiro, e o Sistema de Monitoramento e Avaliação, para o segundo), os dois trabalhos foram financiados pelo Estado, o primeiro pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o segundo pelo Ministério dos Esportes.

Rosenau (1993) questiona a possibilidade de um processo político ser baseado numa racionalidade moderna: eficiente, científica (alheia aos debates em torno dos valores) e com uma revisão a luz do *feedback*. Esse modelo pressupõe um tempo linear, informação completa, resultados previsíveis e um governo centralizador e blindado das pressões políticas, capaz de tomar todas as decisões com base em escolhas puramente técnicas. Há uma pretensão clara de retirar de cena o componente político envolvido nas políticas públicas, pois seriam os responsáveis pela produção de distorções.

Para Cotta (1998, p. 119):

O equívoco da concepção de implementação programada e dos enfoques tradicionais de avaliação seria superestimar a capacidade governamental de conformar a conduta dos burocratas do *street-level*, dos grupos de objetivos e de outros atores sociais vinculados à intervenção.

A primeira premissa nos remete à ideia que temos de burocracias, principalmente aquelas responsáveis pela aplicação dos programas, e como podemos

controlá-las para que elas respondam de maneira fiel ao que foi planejado pelas instâncias superiores. Ao se contrapor ao abuso e a tirania do mandatário do poder, Weber construiu um tipo ideal cujo objetivo era controlar o poder do burocrata através de regras baseadas em procedimentos racional/legal que pudessem diminuir ou eliminar o autointeresse. Pires (2009) observa que as burocracias não são tipos ideais weberianos. Isto significa que há um espaço para que o burocrata tome decisões que possam afetar a política no momento de sua implementação.

[...] toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas. Por outro lado, a estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias governamentais são desinteressadas e racionais, e, portanto portadoras de interesse coletivo, enquanto que o jogo político caracteriza-se por particularismos e corporativismos (SILVA e MELO, 2000, p.13).

Se partirmos do pressuposto que a formulação de uma política pública não é capaz de antever todas as variáveis que possam interferir em sua implementação, a imprevisibilidade de determinados cenários não pode acarretar na imobilização da gestão pública. Neste caso, cabe a ele, o burocrata da ponta, diante de situações imprevisíveis e inusitadas, garantir uma atuação célere e eficaz da administração pública ou referendar seu autointeresse (ele também pode imprimir ações na direção contrária do que é pretendido pela política pública). Sua atuação pode envolver, muitas vezes, julgamentos de valor e situações problemáticas. Como decisões ótimas são difíceis e a discricionariedade não é sinônimo de arbitrariedade, suas decisões, dentro do possível, deveriam ser ajustadas axiologicamente pelo marco constitucional (KRELL, 2004). Infelizmente, a literatura sobre a burocracia é inexpressiva no Brasil para compreendermos de forma mais profunda este tema (LOUREIRO, 2001). As dificuldades políticas para implementação desse modelo levaram as autoridades

administrativas do mundo inteiro a abandonar esse modelo (HOWLETT; RAMESH e PERL, 2013).

Por conta da margem para correção (SILVA e COSTA, 2000) e da incorporação da dimensão política (SILVA, 2001), a implementação é um espaço onde ocorrem negociações, barganhas, disputas e efetivação do autointeresse. Isto empurra para dentro de todo o processo de constituição e implementação da política pública um tipo especial de avaliação que é feita de forma rotineira tentando, justamente, garantir a implementação da política se ajustando aos interesses do contexto e ao déficit de informação que todo o programa carrega (a realidade é sempre mais complexa). As dificuldades políticas para implementação desse modelo levaram as autoridades administrativas do mundo inteiro a abandoná-lo (HOWLETT; RAMESH e PERL, 2013).

### **A avaliação como accountability**

A avaliação também pode ser utilizada como instrumento de *accountability*<sup>2</sup>. Em linhas gerais, a responsabilização está associada à fiscalização das ações dos governos e dos agentes públicos pela esfera política (CENEVIVA, 2005). A visibilidade dos atos dos governos permite, não só a responsabilização legal dos agentes, mas também oferecer uma sanção simbólica proporcionada pelo ambiente político que impactam diretamente na agenda eleitoral (O'ODNNELL, 1998). Ser enquadrado como incapaz, ineficiente ou negligente para gerir as funções públicas acaba comprometendo a imagem dos governos e dos governantes. Há um custo político nesse movimento que nem todos estão dispostos a pagar, principalmente quando a avaliação é negativa do ponto de vista do seu desempenho técnico. A população não

---

<sup>2</sup> Na literatura nacional esta expressão pode aparecer também como responsabilização.

costuma ficar inerte diante deste ambiente, principalmente em períodos eleitorais (HOWLETT; RAMESH e PERL, 2013)

Chelimsky (2008) coloca o interesse pela *public accountability* como o resultado de uma forte crença na democracia. Muitos programas passam a ser legitimados por conta desta responsabilização (SILVA e COSTA, 2000). No entanto, a responsabilização compõe a arena política e não pode ser tratada apenas como uma questão puramente técnica. Ela também pode ser utilizada e produzida como um instrumento de disputas políticas (CENEVIVA, 2005). Daí o receio dos governos com a avaliação, principalmente quando realizado por instituições independentes. A não institucionalidade da avaliação é um instrumento de disputa política. Por outro lado, os governos podem atuar estabelecendo uma pauta que lhes favoreça.

É possível que o governo estabeleça os termos da avaliação de tal maneira que ela leve a conclusões que o pintem em cores mais favoráveis. Ou, se quiser mudar ou descartar alguma política, ele pode ajustá-los de modo que correspondam a seu designo. De maneira semelhante, a avaliação feita por quem está fora do governo nem sempre tem o propósito de aprimorar a política, mas, muitas vezes, de criticá-la, com vistas a obter vantagem político-partidária ou reforçar postulados ideológicos. (HOWLETT; RAMESH e PERL, 2013)

O burocrata da ponta (*street-level bureaucracy*) possui instrumentos para construir uma política pública que atenda também aos seus interesses, distanciando-se do está sendo proposto como meta e, por conta disto, também é refratário à avaliação. Daí, muitas vezes, vem o desejo de governantes em controlar aquele agente responsável pela implementação das políticas a fim de garantir uma “perfeita” execução do programa.

No modelo tecnicista, um bom planejamento é produto de uma ação calculada, elaborada por um planejador livre do autointeresse e cujas informações necessárias (não há déficit de informação) para uma boa implementação estão todas disponíveis. Se o processo é um encadeamento perfeito de ações, os fracassos ou os nós

poderiam ser facilmente detectáveis também por uma avaliação técnica e rapidamente corrigida. Não raro, culpasse as interferências políticas como responsáveis pelos desvios ou as motivações pessoais do burocrata da ponta como produtores de distorções<sup>3</sup>. Esse modelo de interpretação extrai a dimensão política da implementação da política pública.

Pensando em termos de *accountability*, grupos de interesse, *think thanks*, partidos políticos e coalizões de defesa (*advocacy coalition*) buscam fazer disputas em tornos de determinadas políticas públicas e para isto costumam produzir avaliações de forma a favorecer a sua agenda de reforma (BURSTEIN e LINTON, 2002). No Brasil não temos *think thanks* alimentando o ambiente político, principalmente na área do lazer. Na área esportiva, é possível identificar agendas de pesquisas isoladas que poderiam sustentar movimentações de forma a influir na agenda política. Dentre esses trabalhos se destacam Veronez (2007) e de Almeida e Marchi jr. (2010). Dois outros trabalhos, Bueno (2008) e De Lorenzo (2008), traduzem com maior detalhe a movimentação desses interesses em busca de influírem em determinadas agendas.

### **A avaliação como aprendizagem do processo**

Uma outra forma de perceber a avaliação está associada a sua aprendizagem. A aprendizagem do processo tem como preocupação compreender como as políticas públicas efetivamente funcionam, sem que se tenha, com isto, por objetivo central revisar o gerenciamento dos programas (como propõe o Gerencialismo Público) ou avaliar o desempenho dos governos (como quer a *public accountability*). Há uma experiência que não pode ser negligenciada e que tem permitido a correção das políticas públicas enquanto estão sendo implementadas (WEISS, 1998). Existe uma avaliação

---

<sup>3</sup> Athayde (2009) interpreta esse fenômeno como um ruído que inviabiliza a execução do programa como proposto pelos seus formuladores. Os implementadores (burocratas) são agentes passivos e os usuários são submissos ao programa.

que é produzida de forma mais cotidiana por aqueles que estão envolvidos com as políticas e que constroem uma aprendizagem sistêmica. Essa aprendizagem pode ser qualificada se esses atores são conduzidos a refletir sobre o processo de avaliação na esfera do gerenciamento, no caso do governo, ou da aplicação, no caso do burocrata da ponta.

A perspectiva construtivista de Weiss (1998), ainda inexplorada na literatura brasileira, vai nessa direção. Há elementos contingenciais na experiência local que não permitem que se pense numa transferência mecânica de aprendizagem daquilo que foi planejado. Há um conhecimento construído, a partir da experiência, que necessita ser compreendido para fornecer pistas de como melhorar os programas (MEER e EDELENBOS, 2006). No entanto, como revelam esses autores, a preocupação com a responsabilização poderá trazer restrições para os processos de aprendizagem (*learning processes*), com os governos assumindo uma postura mais defensiva em relação a ela. Esse modelo joga a avaliação para dentro do sistema. Exige que novos atores possam ser incorporados para que diferentes olhares permitam uma síntese mais qualificada de como funcionam efetivamente os programas. A avaliação funcionaria como um ambiente de aprendizagem<sup>4</sup>.

Como em alguns programas os objetivos não são uma camisa de força há uma margem na implementação de reconstrução da política pública que implica numa aprendizagem entre diferentes atores que disputam a direção desse processo (SILVA e COSTA, 2000). Reconstruir essa dinâmica significa compreender o funcionamento

---

<sup>4</sup> Apesar de não poder ser enquadrado como aprendizagem de processo, pois suas preocupações são gerenciais, em relação ao Programa Segundo Tempo, a estratégia utilizada por Ferreira, Cassiollato e Gonzalez (2009, p. 8) destaca a importância de construir coletivamente, nesse caso com atores institucionais, um modelo que não acentue as diferenças entre os atores. “A construção de uma referência prévia para a avaliação de programas busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores institucionais envolvidos (MP, ministérios setoriais, equipe avaliadora etc.). Na medida em que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são pactuados anteriormente à avaliação propriamente dita, minimiza-se o risco de divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa avaliado.” O próprio gerenciamento das políticas, em tentativas e erro, ajuda a ir ajustando a matriz gerencial (HOWLETT; RAMESH e PERL, 2013).

efetivo dos programas. Existe uma dinâmica interna que, quando operada a partir dos diferentes atores e valores, permite mudar a ação e o pensamento de todos. Sem essa aprendizagem coletiva não há mudança efetiva. Se entendermos a mudança como resultado de uma operação *top down*, continuaremos fora do foco, enquanto que a efetiva política, continuará sendo construída e maximizada a partir daqueles que estão envolvidos diretamente no processo de implementação. Gestores, burocratas da ponta e o público alvo da política possuem interesses não negligenciáveis à política pública.

A preocupação com o uso da avaliação como aprendizagem qualificou a discussão em torno da comunicação. Um ponto interessante trazido por Rip (2001) é sobre o problema da linguagem e da tradução nas pesquisas científicas sobre avaliação. Há uma racionalidade acadêmica nas pesquisas que opera numa outra frequência do que aquela utilizada pelos decisores. Para esses, conhecimento seguro não se dá apenas pelo componente fidedigno. Conhecimento seguro é aquele que garante uma ação segura aos objetivos daqueles que fazem a política funcionar (ELIAS e PATROCLO, 2004). Como aponta Weiss (2001), os dados não possuem valor em si. As instituições têm suas regras e as informações precisam ser traduzidas para esse ambiente que não despreza os componentes políticos, pois os resultados das pesquisas precisam ser referendados por essa arena que não opera na mesma frequência que a academia (WEISS, 2003). Daí vem a crítica dos burocratas da ponta aos acadêmicos de não compreenderem dimensões vividas por eles, incluindo aqui o autointeresse que tentam empurrar para dentro do sistema.

Carregar para dentro do universo político uma linguagem acadêmica reforça o componente colonial dessa perspectiva (RIP, 2001). É necessária uma tradução cognitiva e social das pesquisas. Para se compreender a tradução social, é preciso identificar a consequência social do conhecimento, como aponta Weiss e Bucuvalas

(1980). É raro uma direta e rápida aplicação do conhecimento, na medida em que o uso da pesquisa serve a diferentes objetivos: instrumental, conceitual e simbólico. A pesquisa pode fornecer *background*, compreensão e sensibilização de novas ideias que poderão fazer mudanças de longo prazo, influenciando a opinião pública e alimentando o fluxo de ideias na sociedade (WEISS e BUCUVALAS, 1980; WEISS, 1998, 2001, 2003).

Enquanto a avaliação instrumental e a *accountability* estão mais preocupadas com uma certa disputa em torno da avaliação da política, uma abordagem voltada à aprendizagem está preocupada com o melhor funcionamento do programa. Diversidade de atores, disputas, jogos de interesse e negociações fazem parte da rotina dos ambientes de aprendizagem. Por exemplo, o fato da ambiguidade não ser uma distorção (ZAHARIADIS, 2007), traz para dentro da avaliação disputas sobre o melhor entendimento de determinada questão (problema). Há uma coerência e uma complexidade nessa operação diferente daquela trazida pelos esquemas lógicos. Isso fica muito evidente quando analisamos os objetivos de alguns programas. O fato da avaliação não ser uma obrigação intransponível fornece espaço para uma implementação que é produto da aprendizagem de diferentes atores que disputam a direção do processo (SILVA e COSTA, 2000).

A ideia de informação limitada não pode levar a sugerir que há alguma possibilidade de sua saturação. Outro ponto relevante, como nos descreveu Foucault (1992), é que não há conhecimento produzido à margem da relação saber-poder. Sua construção acaba por cunhar marcas que traduzem não a relação sujeito/objeto da epistemologia clássica estruturalista (racional e objetiva), mas sim as marcas do poder. Zahariadis (2007) e Schneider e Ingram (1993) trabalham com um conceito muito

interessante que acaba por explicitar as formas como são produzidas as construções sociais, que é o conceito de manipulação.

Por outro lado, se considerarmos que um diferencial informacional e o autointeresse (ou indecisão e/ou incerteza) entre os formuladores e os aplicadores são dados que não podem ser eliminados do contexto, temos que pensar a implementação como uma fase de aprendizado que produz sua própria dinâmica em termos de política pública e que passam a manipular a construção da realidade em direção ao possível. Neste caso, avaliações que busquem identificar desajustes em relação à proposta inicial de um plano ou programa, impede de compreender o componente de aprendizagem que as variáveis intervenientes do processo de implementação exigem e que fazem a política funcionar. Análises comparativas poderiam apresentar diferenciais de implementação que ajudariam rastrear variáveis que são decisivas nesta fase do ciclo das políticas públicas.

### **Construindo Ideias**

Em linhas gerais, os diferentes modelos analíticos apresentados se distanciam da lógica de que a política pública responde apenas aos interesses de quem está no poder (marca do elitismo), que é possível de ser construída, em ambientes democráticos, por um interesse de classe (marca do estruturalismo, especialmente do marxismo) ou atende apenas a interesses de grupos (marca do pluralismo). Elementos contingenciais, cultura institucional (nos termos colocado pelo neo-institucionalismo) e uma diversidade de atores e ideias atuam de diferentes maneiras para tentar influenciar a construção e a implementação da política pública. Não há uma agenda pré-definida composta por temas e problemas que são expressões da dimensão racional proposta por

um ator privilegiado. Extrair a política pública desse cenário é retirar-lhe sua essência, o fazer político.

Por outro lado, não podemos descartar a possibilidade de pensar a avaliação como um procedimento acadêmico a fim de produzir novas ideias. Nesse sentido, não há uma preocupação implícita de melhorar ou garantir um melhor entendimento sobre um determinado programa ou de seus resultados. Dependendo da força ou do grau de mobilização que essas ideias (no sentido que é dado pelo *Multiple Strem's Model*) tomam força dentro de uma determinada comunidade (especialmente *think thanks*), elas podem ajudar na avaliação da política ou do programa (seus resultados ou a própria natureza do programa). Infelizmente, a importância das ideias à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas ainda é pouco explorada (FARIA, 2003; KINGDON, 1984).

Na área da educação física, os estudos de avaliação de políticas públicas, por carecerem de um modelo teórico mais adequado ao entendimento da questão, acabam sendo reféns de análises descritivas não densas, ou análises discretas como refere Houlihan (2005). Isto se deve, argumenta o autor, apesar do grande envolvimento dos governos com o esporte, à inexistência de uma preocupação acadêmica de compreender essas ações a partir de modelos teóricos consolidados na área da política pública. São análises preocupadas com a imagem da política, focando o curto alcance (menos de 5 anos).

No Brasil, o tema da avaliação em políticas públicas na área da educação física e dos esportes apresenta algumas fragilidades: o fato desse tema não compor a agenda de pesquisa na área. Consultando 39 artigos de seis periódicos<sup>5</sup> (indexador políticas públicas) encontramos apenas dois trabalhos de avaliação de políticas públicas

---

<sup>5</sup> Foram consultadas as revistas Movimento, Revista Brasileira de Ciência do Esporte, Motriz, Pensar a Prática, Revista de Educação Física da UEM e Revista Brasileira Ciência e Movimento.

(indexador avaliação) e de ainda mantermos um distanciamento do debate sobre avaliação de políticas públicas colocada pela área de maior tradição, a ciência política.

O debate metodológico na área de avaliação em políticas públicas tem sido muito rico. Ala-Harja e Helgason (2000) assim como Filgueiras (2007) apontam que não há um método ideal para avaliação de políticas públicas. Para eles, existem diferentes tipos de avaliação para diferentes setores e diferentes momentos. Na mesma direção, Carvalho (2003) e Skolits; Morrow e Burr (2009) concordam que o método não é um testemunho de fé, para o primeiro, ou uma fórmula a ser seguida independentemente do problema de investigação, para o segundo. Ou, como apresenta Thoenig (2000, p. 63) de forma emblemática: “Não há maneira mais certa de se imobilizar a avaliação na sua concepção do que a submetendo a princípios metodológicos.”.

A opção pela perspectiva de análise deve estar associada ao alcance analítico que se pretende dar ao estudo. Isto não significa que é possível um conhecimento exaustivo sobre determinadas realidades (WEISS, 1998; SADERSON, 2000) ou que seja livre de ambigüidade (SHULOCK, 1999). Há uma complexidade de elementos que acabam por produzir cenários bastante específicos. Como não existe uma avaliação instrumental, técnica ou neutra (ARRETCHE, 1998), o número de pessoas envolvidas com esse processo (dos avaliadores aos usuários) e suas crenças desempenharão um papel importante na construção do modelo (WEISS, 1998). Esta intrincada rede de interesse acaba por estabelecer os limites e possibilidades do processo avaliativo. Como ilustra Cotta (1998, p. 1007), “[...] as metodologias tradicionais de avaliação subestimam o impacto que esta intrincada rede de interesses pode ter na execução dos programas sociais.”.

Para Sanderson (2000), a avaliação de políticas públicas é um esforço altamente complexo. Há um certo consenso na literatura de que não existe um tempo determinado para que ocorra a avaliação (THOENIG, 2000; CAVALCANTI, 2006; FILGUEIRAS, 2007). Já com relação à posição do avaliador, há distensões importantes. Na lógica do gerencialismo, esse critério é mais difícil de ser perseguido. Se pensarmos a avaliação em termo de responsabilização, a independência se torna fundamental. Essa posição fica inviabilizada se pensarmos na avaliação como aprendizagem de processo. O pesquisador deve estar atento aos conflitos, principalmente os políticos, e precisa compreender como se dá essa dinâmica que não é produto da soma da independência de cada um dos envolvidos (atores e instituições). Skolits; Morrow e Burr (2009) destacam ainda que, para serem inseridos nesta dinâmica, precisam ter uma formação diferenciada.

No Brasil, os desafios ainda são muito grandes à implementação da avaliação. Primeiro, é preciso ser criada a demanda por ela que é incipiente, seja por parte dos governos como da sociedade civil (THOENIG, 2000; COTTA, 2001; TAVARES, 2005; CAVALCANTI, 2006; TREVISAN e von BELLEN, 2008). Depois, que o volume de trabalhos e das discussões em torno da área vá detalhando com precisão a forma como esse tema foi sendo desenvolvido no interior da sociedade e dos governos. Diante das dificuldades técnicas e políticas de construção e efetivação de políticas públicas, não é difícil de compreender porque os governos têm tanta dificuldade em aceitar com naturalidade processos avaliativos, principalmente os estudos independentes. Como destaca Thoenig (2000), em outros países a diferença não é tão substancial ao que acontece aqui. Mas, pensando em termos do acesso à informação sobre as políticas públicas, esse exercício é fundamental para uma maior

audiência da área. Concordamos com Faria e Filgueiras (2007, p. 332) quando apontam que:

As evidências da avaliação podem impactar redes de profissionais, podem pautar a atuação de *advogacy coalition*, podem alterar os paradigmas das políticas, promover alteração na agenda governamental e influenciar as crenças e *modus operandi* das instituições.

Apesar de não ser uma condição para sua efetivação, a avaliação, feita de maneira independente, apenas como objeto de preocupações acadêmicas, cumpre uma importante função na sociedade: permitir que ideias estejam circulando e mobilizando a atenção de outros atores dispostos a conhecer ou interferir na formulação, implementação ou avaliação de políticas públicas. Principalmente na educação física, dado que essa área ainda está em consolidação, o exercício aqui proposto tem por principal objetivo contribuir com as reflexões do campo.

## **Conclusão**

Como pudemos perceber, ao longo desse trabalho, o componente político da política pública é algo permanente e necessário para a formulação, implementação e avaliação de programas. São as disputas no interior do componente político que aglutinam e catalizam diferentes atores e cenários. Suas propostas, estratégias e ideias não respondem a uma lógica previamente definida, mas são passíveis de análise empírica.

Pelos motivos já expostos, a educação física ainda se apresenta numa fase embrionária da análise de políticas públicas. Essa fragilidade se reproduz nos estudos da área que buscam fazer avaliações de políticas públicas. Falta uma base teórica, associada à área de políticas públicas, que possibilite um melhor entendimento sobre o sentido da avaliação. Há uma lógica entre o que estudar, quem deve avaliar, quando

avaliar e o que fazer com os resultados que diferem entre os enfoques apresentados, gerencialismo público, responsabilização e aprendizagem do processo.

Quando a intenção é produzir ideias, algo importante para a produção de políticas públicas, existe a possibilidade de ficar menos refém de um modelo analítico. O efeito negativo é um estudo com pouca capacidade de ser utilizado por gestores ou atores políticos que estão envolvidos com a formulação de políticas públicas. Mas, se levarmos em consideração os modelos de análise de políticas públicas como o Múltiplos Fluxos (*Multiple Stream Model*), o Lata de Lixo (*Garbage Can*), Coalizão de Defesa (*Advocacy Coalition*) ou Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*), isto não será um problema, pois eles não compreendem que a tomada de decisão (durante a formulação da política pública) é dependente desta informação (no sentido que é dado pelos modelos influenciados pelo Gerencialismo Público). Este panorama está apresentado no formato de estado da arte em Souza (2007). Na área da educação física o trabalho de Starepravo (2011) possibilita uma importante intersecção entre as duas áreas.

Porém, as ideias produzidas movimentam e alimentam o campo o que possibilita, muitas vezes, criar as bases para a produção de outras políticas públicas. Mas, para isto, como aponta Souza (2003), precisamos melhor compreender os resultados: que variáveis justificam o desempenho das políticas públicas, universo ainda pouco explorado pelas análises de políticas públicas de esporte e lazer.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-60, out./dez. 2000.

ALMEIDA, B. S.; MARCHI Jr., W. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento**, Porto Alegre, n. 4, v. 16, p. 73-92, out./dez. 2010.

ARRETCHE, M. Tendências nos Estudos sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-41.

ATHAYDE, P. F. A. **Programa Segundo Tempo: conceitos, gestão e efeitos**. 177f. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Educação Física, UnB, Brasília, 2009.

BUENO, L. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 2008. 200f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresa de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

BURSTEIN, P.; LINTON, A. The impact of political parties, interest group, and social movement organizations on public policy: some recent evidence and theoretical concerns. **Social Forces**, n. 81, v. 2, p. 381-408, 2002.

CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 2003.

CAVALCANTI, M. M. A. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais - uma abordagem conceitual. **Interfaces de Saberes**, João Pessoa, v. 6, p. 1-13, 2006.

CENEVIVA, R. Avaliação e Accountability: a avaliação de políticas públicas e a introdução de mecanismos de controle social na gestão da políticas educacional e do Programa DST/AIDS no Estado de São Paulo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29, 2005, Brasília. **Anais ...** Brasília: ANPAD, 2005.

CHELIMSKY, E. A clash of cultures: improving the fit between evaluative independence and the political requirements of a democratic society. **American Journal of Evaluation**, v. 29, n. 4, p. 400-415, dec. 2008.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-111, out./dez. 2001.

\_\_\_\_\_. Metodologia de avaliação de programas e projetos: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 103-124, abr./jun. 1998.

CUNHA, C. G. S. **Avaliação de políticas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Disponível em: <<http://ufpa.br/images/docs/paper06.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2009.

DE LORENZO, M. C. **Análise das práticas de participação em conselhos deliberativos de política: o caso do Conselho Nacional do Esporte**. 2008. Dissertação (Mestrado Administração) Universidade de Brasília, 2008.

ELIAS, F. T. S.; PATROCLO, M. A. A. Utilização de pesquisas: como construir modelos teóricos para avaliação? **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 215-227, 2004.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, 21-29, out. 2005.

\_\_\_\_\_. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 21-29, fev. 2003.

\_\_\_\_\_.; FILGUEIRAS, C. A. C. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 327-367.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo**. Texto para Discussão n. 1369, IPEA, 2009.

FILGUEIRAS, C. A. C. A avaliação de programas: oportunidade para a institucionalidade social. **Revista de Serviço Social**, São Paulo, v. 27, n. 90, p. 154-168, jun. 2007.

FOUCAULT, M. **As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

HOULIHAN, B. Public sector sport policy. **International Review for the Sociology of Sport**, London, v. 40, n. 2, p. 163-185, 2005.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas seus subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

KRELL, A. J. Discricionariedade administrativa, conceitos jurídicos indeterminados e controle judicial. **Revista Esmafe**, Recife, n. 8, p. 177-224, dez. 2004.

LOUREIRO, M. R. Instituição, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 47, p. 75-96, out. 2001.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Texto para Discussão n. 787, IPEA, Brasília, 2001.

MEER, F. D.; EDELENBOS, J. Evaluation in multi-actor policy processes: accountability, learning and co-operation. **Evaluation**, London, v. 12, n. 2, p. 201-218, 2006.

MOKATE, K. M. Convirtiendo al monstuo em aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista de Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 91-133, jan./mar. 2002.

O'ODNNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PIRES, R. R. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33, 2006, Caxambu. **Anais ...** Caxambu, 2009.

RIP, A. Utilization of research: a sociology of knowledge perspective. In: **RAWOO** (Netherlands Development Assistance Research Council) Utilization of Research for Development Cooperation: Linking Knowledge Production to Development Policy and Practice, 2001. p. 13-17.

ROSENAU, P. V. Anticipating a post-modern policy current? **Policy Current**, Arizona, v. 3, n. 2, p. 1-4, 1993.

SANDERSON, I. Evaluation in complex policy systems. **Evaluation**, v. 6, n. 4, p. 433-454, 2000.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334-347, jun. 1993.

SHULOCK, N. The paradox of policy analysis: if it is not used, why do we produce so much of it? **Journal of Policy Analysis and Management**, city, v. 18, n. 2, p. 226-244, 1999.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. O. S. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001. p. 37-93.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. Avaliação de políticas públicas na América do Sul. Avaliação de programas públicos: uma estratégia de análise. IN: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 5, Santo Domingo, CLAD, 2000. **Anais ...** Santo Domingo, 2000.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno de Pesquisa**, n. 48, UNICAMP/NEPP, 2000.

SKOLITS, G; MORROW, J. A.; BURR, E. M. Reconceptualizing evaluator roles. **American Journal of Evaluation**, v. 30, n. 3, p. 275-295, sep. 2009.

SOUSA, E. S. et al. **Sistema de monitoramento & avaliação dos programas Esporte e Lazer na Cidade e Segundo Tempo do Ministério do Esporte**. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

STAREPRAVO, F. A. **Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil:** aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico. 422f. Tese (Doutorado) - Departamento de Educação Física, UFPR, Curitiba, 2011.

TAVARES, E. M. F. Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos. **Holos**, Natal, a. 21, p.120-129, mai. 2005.

THOENIG, J. Avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun.2000.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, mai./jun. 2008.

VERONEZ, Luis Fernando Camargo. O planejamento governamental e o orçamento do setor esportivo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 15, 2007, Recife. **Anais ... Recife: CBCE, 2007.**

WEISS, C. H. **Evaluation research methods for assessing program effectiveness.** New York: Prentice-Hall Inc./Englewood Cliffs, 1972.

\_\_\_\_\_. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998.

\_\_\_\_\_. **Studying research utilization:** a speech at IDRC. Ottawa: IDRC Evaluation Unit, 2003.

\_\_\_\_\_. **What kind of evidence in evidence-based policy?** Disponível em: <<http://www.cemcentre.org/attachments/ebe/P284-291%20Carol%20Weiss.pdf>> Acesso em: 10 set. 2001.

\_\_\_\_\_.; BUCUVALAS, M. J. Truth test and utility tests: decision-makers frames of reference for social science research. **American Sociological Review**, v. 45, p. 302-313, apr. 1980.

ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams Framework: structure, limitations, prospects. In: SBATIER, Paul (Org.) **Theories of the policy process.** Cambridge: Westriew Press, 2007.

### **Endereço do Autor:**

Edmilson Santos dos Santos  
Av. Tancredo Neves 80/302 - Centro  
Petrolina – PE – CEP: 56304-190  
Endereço Eletrônico: [edmilson.santos@univasf.edu.br](mailto:edmilson.santos@univasf.edu.br)