



A CONSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO PARA PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DO ESPORTE

Eustáquia S. de Sousa¹
Daniel M. D. Teixeira
Maria Aparecida D. Venâncio
Carla Andréia Ribeiro
Duval M. Fernandes
Vânia Noronha

RESUMO

Este trabalho é resultado de pesquisa avaliativa realizada em dois programas nacionais do Ministério do Esporte: o PELC e o Programa Segundo Tempo que objetivou a criação de seus respectivos Sistemas de Monitoramento & Avaliação. O texto se propõe a apresentar a demanda inicial da pesquisa, seu objeto, as escolhas teóricas e metodológicas adotadas. Como resultado apresenta o percurso metodológico desenvolvido e aponta alguns elementos diagnosticados na pesquisa com vistas a ampliar o debate sobre a avaliação e monitoramento de programas inseridos nas políticas públicas de lazer e esporte em nosso País.

Palavras-chave: *Lazer, esporte, avaliação, monitoramento, Programa Esporte e Lazer da Cidade, Segundo Tempo*

ABSTRACT

This work is the result of an evaluative study conducted in two national programs of the Ministry of Sport: PELC and Segundo Tempo Program that aimed to create their Monitoring and Evaluation Systems. The text aims to present the initial demand of the research, its objective, the theoretical and methodological choices adopted. As a result the route has developed methodology and points out some elements diagnosed in research in order to broaden the debate on the assessment and monitoring programs included in public policies for leisure and sport in our country.

RESUMEN

Este trabajo es el resultado de una investigación evaluativa realizada en dos programas nacionales del Ministerio de Deporte: el PELC y el Programa Segundo Tiempo que buscó la creación de sus

¹ Endereço: PUC Minas. Avenida Dom José Gaspar 500, Bairro Coração Eucarístico, prédio 65, Belo Horizonte, Minas Gerais. E-mail: edfisica@pucminas.br. Para apresentação oral será necessário aparelho multimídia.



respectivos Sistemas de Seguimiento & Evaluación. El texto se propone presentar la demanda inicial de la investigación, su objeto, las opciones teóricas y metodológicas adoptadas. Como resultado presenta el recorrido metodológico desarrollado y apunta algunos elementos diagnosticados en la investigación con la intención de ampliar el debate sobre la evaluación y seguimiento de programas que forman parte de las políticas públicas de ocio, recreación y deporte en nuestro País.

Introdução

Este trabalho² é resultado de pesquisa avaliativa realizada em dois programas nacionais geridos pelo Ministério do Esporte: o Programa *Esporte e Lazer da Cidade* (PELC), implementado pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL) e o Programa *Segundo Tempo* da Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED) com o objetivo de criar seus respectivos Sistemas de Monitoramento & Avaliação (M&A)³.

Mais do que discutir os resultados obtidos com a pesquisa, a proposta do texto é apresentar seus objetivos, as opções teóricas adotadas e os caminhos metodológicos, entendendo ser essa a grande contribuição do trabalho, uma vez que criar sistemas para avaliar e monitorar programas desenvolvidos por políticas públicas de lazer e esporte no País é uma inovação. De forma sintética, apresentaremos os objetos da pesquisa e seus desdobramentos.

Objetos da pesquisa

A pesquisa surgiu da “necessidade de definição de normas e procedimentos de fiscalização sistemática, coordenada, eficiente e responsável com atualização permanente” (EWERTON, 2007, p. 219) dos referidos programas: PELC e *Segundo Tempo*.

O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) foi criado em 2003, atendendo aos interesses da SNDE de assumir “uma política pública comprometida com a democratização do acesso às políticas públicas de esporte e lazer, às diferentes regiões brasileiras e à inclusão social por meio dessas áreas, sempre priorizando as minorias e os segmentos sociais em desvantagem socioeducativoeconômica” (BONALUME, 2008, p. 62).

² Este texto foi escrito com base no livro Sistema de Monitoramento & Avaliação dos Programas *Esporte e Lazer da Cidade* e *Segundo Tempo* do Ministério do Esporte” disponível no Repositório Institucional da Rede Cedes no endereço eletrônico www.cedes.ufsc.br

³ Trata-se da pesquisa induzida pelo Edital de Chamada Pública do Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer – Rede CEDES – 01/2008/ME/ SNDEL/REDE CEDES, para projetos de pesquisa. A pesquisa avaliativa se enquadrou no tema 7, cujo objeto de estudo é a “Avaliação de políticas públicas e programas de esporte e lazer mantidos pelo Governo Federal (*Segundo Tempo, Esporte e Lazer da Cidade* e *Pintando a Cidadania*)”. A pesquisa foi realizada no período de 2008 a 2010, sendo desenvolvida pelo Centro de Estudos em Esportes e Lazer (CEEDEL) do Curso de Graduação em Educação Física da PUC Minas, com a participação de professores do Instituto de Educação Continuada (IEC) e do Programa de Pós-graduação em Geografia – Tratamento da Informação Espacial, além de contar com bolsistas de iniciação científica.



O Programa visa suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendam às crescentes necessidades e demandas da população por esporte recreativo e lazer, sobretudo daquelas em situações de vulnerabilidade social e econômica, que reforçam as condições de injustiça e exclusão social a que estão submetidas. Conforme o o Ministério do Esporte, seus objetivos centrais são “ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrando suas ações às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social”. O objetivo é atender três eixos centrais:

1. Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer nas diversas regiões do Brasil, com o objetivo de garantir o direito ao acesso de qualidade a políticas públicas de lazer e de esporte, em sua dimensão recreativa, com expectativa de viabilizar e garantir o seu acesso à população brasileira, em todos os seus segmentos (criança, adolescente, jovem, adulto, idoso, bem como pessoas com deficiência e com necessidades educacionais especiais).
2. Funcionamento da Rede CEDES – Centros de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer nas Instituições de Ensino Superior – por meio do estímulo e fomento à produção e difusão de conhecimentos científico-tecnológicos, voltados para a qualificação das políticas públicas de esporte recreativo e do lazer, em nove núcleos temáticos (entre eles o da “Avaliação dos Programas do Ministério do Esporte”).
3. Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e lazer, que prevê a construção e a reforma de equipamentos. Essa ação é realizada pela Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.

A SNDEL acredita que essas iniciativas são fundamentais para a definição de um modelo de gestão pública participativa e democrática defendido pelo Governo. As ações que integram o Programa têm como focos centrais a formação de agentes e gestores (municipais, estaduais, de Instituições de Ensino Superior públicas e entidades privadas sem fins lucrativos) e o intercâmbio de conhecimentos e experiências em âmbitos nacional e internacional, particularmente estabelecido com a América Latina.

Segundo Bonalume *et al.* (2008), o PELC não pretende apenas promover práticas de atividades físicas e esportivas para pessoas de todas as idades e em diferentes condições físicas de uma comunidade, e, sim, estimular a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, fomentar a pesquisa e a socialização do conhecimento no meio acadêmico. Desse modo, o que se espera é contribuir para que o esporte e o lazer sejam assumidos como políticas públicas de Estado como direito de todos os cidadãos.

Em termos da abrangência geográfica, o PELC tem em vista atingir todos os Estados da Federação e o Distrito Federal, por meio de atividades desenvolvidas no âmbito municipal e sob a égide estadual, com a participação também de ONGs. Para 2010, a meta de beneficiados foi de 655.100 pessoas.

O PELC funciona por meio de núcleos de esporte recreativo e de lazer entendidos como espaço de referência para a convivência social nos municípios. As atividades são desenvolvidas nas praças, quadras, salões paróquiais, campos de futebol e outros espaços definidos pelos Núcleos, buscando a gestão participativa e auto-organização da comunidade (EWERTON, ARÁUJO, 2008). Implementado para garantir o envolvimento direto de todas as idades, inclusive pessoas com deficiência, desenvolve atividades sistemáticas como: oficinas de esporte, danças, ginásticas, teatro, música, orientação à caminhada, capoeira e outras dimensões da cultura local, além dos eventos de esporte recreativo e de



lazer organizados coletivamente como ruas de lazer, festivais, encontros temáticos, sessões de cinema e outros.

Por sua vez, o Programa *Segundo Tempo* é uma das iniciativas da SNEED e seus princípios norteadores, assim como o PELC, se ancoram na política nacional de esporte e lazer da reversão do quadro atual de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social; do esporte e do lazer como direito de cada um e dever do Estado; da universalização e inclusão social e da democratização da gestão e da participação. (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2010)

O público-alvo são as crianças, os adolescentes e os jovens expostos a riscos sociais. Seu objetivo geral é democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte de modo a promover o desenvolvimento integral desses sujeitos, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2010).

A pesquisa considerou o fato de o esporte e o lazer serem reconhecidos como direitos sociais, dever do Estado e da sociedade civil, em nosso país, tornando-se necessário a definição de políticas sociais que os concretize. A expressão “política social” é aqui assumida como o conjunto de medidas e intervenções que são impulsionadas pelo Estado e que têm por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente dos grupos socialmente excluídos (PINTO, 2007; MARCELLINO, 2008).

Entendemos que considerar o lazer e o esporte como direito social não é apenas uma questão legislativa, uma vez que implica demandas para sua legitimação não somente para o Estado, mas também para os sujeitos. Cabe ao Estado gerir políticas públicas contemplando ações ativas e efetivas de modo a garanti-las as sujeitos, que, por sua vez, precisam compreender o significado delas. Tornar-se um sujeito de direito é ter consciência da importância desses fenômenos na vida de cada um e também da coletividade, de modo a reivindicá-los como se faz em relação à educação, saúde, moradia, segurança, dentre outros. Se o lazer e o esporte são direitos sociais, devemos lutar para que eles existam, de fato, na vida de todos, caso contrário, continuarão sendo um privilégio dos poucos que possuem os bens econômicos, culturais e educacionais para acessá-lo.

O propósito com esta pesquisa foi contribuir para a avaliação e a qualificação dos programas de esporte e lazer mantidos pelo Ministério do Esporte com o seguinte objetivo:

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

Para atingir esse objetivo principal, foi necessário:

- criar os indicadores e instrumentos de avaliação (questionário básico, roteiro de entrevista em profundidade, roteiro para entrevista em grupo focal);
- aplicar os instrumentos básicos como teste para validação e replicação, por meio de experiência piloto,



- aplicar os instrumentos definitivos em amostra nacional;
- analisar os resultados;
- apresentar produtos finais (relatórios e livro).

Referencial teórico adotado

A pesquisa considerou e discutiu os conceitos estruturadores - lazer e esporte - em sua relação com as políticas públicas e os processos de avaliação. A implantação da política pública de lazer e esporte é uma opção de governo que investe na constituição dos mecanismos necessários para torná-la uma política de Estado. Nesse sentido, percebemos que no caso brasileiro alguns desafios precisam ser superados, e o principal seria a cobertura das ações. Atualmente, estes dois principais programas sociais são focalizadores e seletivos do público-alvo, visando à priorização da população que tem restrição de acesso – renda e demais políticas públicas.

A constituição de política pública para o esporte e o lazer inova os dispositivos clássicos da gestão pública. Para analisar essa política pública, optou-se pela literatura difundida como “Gestão Social”, que critica os limites da administração burocrática e amplia os mecanismos democráticos de arranjo da agenda e dos controles sociais sobre o Estado. Nessa perspectiva, adotamos como referencial teórico os estudos de Nogueira (1998) que contribui para a formulação de tipificações, aponta inovações necessárias e permitiu sua aplicação nos diversos contextos institucionais. Este autor destaca a proposta de tipificação com base no grau de programabilidade e interação com o usuário.

Para ele projeto social é um conjunto de promessas e compromissos de ação orientados para um fim, mais especificamente, a previsões de comportamentos deliberados. O propósito de um projeto social é “provocar impactos sobre indivíduos ou grupos” (NOGUEIRA, 1998, p. 7). Não há um modelo-padrão para todos os projetos, e cada um irá requerer diferentes graus de mobilização de valores, atitudes e comportamentos tanto dos implementadores como dos próprios beneficiários.

Assim, Nogueira (1988) estabelece uma tipologia para classificar projetos sociais, considerando duas dimensões: a programabilidade das tarefas e a interação com os usuários. A primeira dimensão demonstra a necessidade ou não de variações na execução do projeto e as possibilidades de rotinização e formalização das atividades. A segunda refere-se à necessidade de interação do executor com o destinatário para a legitimação e o funcionamento da política.

Com base nessas duas variáveis o autor apresenta quatro tipos de projetos sociais. O primeiro apresenta alta programabilidade e baixa interação com os usuários. Essa seria uma situação mais simples e envolveria políticas que não necessitam da mobilização de usuários para ser implementadas – por exemplo, os programas de transferência de renda, como o Programa *Bolsa Família*, saneamento básico, dentre outros. A segunda categoria apresenta alta programabilidade e interação intensa com os usuários. Essa modalidade está representada por programas de atenção básica à saúde, nos quais a gestão pode ser central e programada, mas os executores têm de apresentar capacidade de decisão para prestar os serviços à população. Um terceiro tipo refere-se aos projetos que têm baixa programabilidade e interação, também baixa, com os usuários, representados por programas de ajuda emergencial, pontuais e circunstanciais. E,



por fim, a quarta categoria de política representa os projetos que têm baixa programabilidade e elevada interação com os usuários. Os projetos dessa modalidade têm suas “ações desenhadas em função das necessidades ou situações particulares do receptor” (NOGUEIRA, 1998, p. 8). Os projetos sociais enquadrados nessa categoria dependem de atividades de legitimação tanto dos operadores/gestores quanto dos usuários, cuja participação é crucial para o funcionamento das ações. Além disso, esse tipo de projeto social envolve baixa formalização e rotinização das atividades, contextos técnicos pouco consolidados, alta discricionariedade (poder de decisão) do operador e descentralização das ações.

Considerando os quatro tipos apresentados, observa-se que o PELC e o Programa *Segundo Tempo* se enquadram no quarto tipo – baixa programabilidade e elevada interação com o usuário. O PELC atribui ao operador maior discricionariedade que os operadores do *Segundo Tempo*. Essa diferença pode ser atribuída à natureza dos objetos dos programas: o PELC, o lazer; e o *Segundo Tempo*, o esporte educacional.

Nesta pesquisa, considerando a necessidade de definição dos termos para a fundamentação das decisões metodológicas e as reflexões elaboradas, optou-se em considerar que o conceito-chave do termo “avaliação” refere-se ao processo de determinação do mérito, validade ou valor de algo, que pode ser continuado, sobreposto ao termo ‘monitoramento’, ou periódico. Significa analisar elementos dos processos e dos resultados julgando-os e produzindo conhecimentos que permitem tomar decisões gerenciais e operacionais sobre o rumo de uma ação. (BARREIRA, 2000)

Por acompanhamento entende-se o ato de verificação do andamento de algo que requer tomada de decisão imediata diante de alterações previstas ou não. Pode ser tomado como sinônimo de monitoramento. (ZINGONI; RIBEIRO, 2006)

Por sua vez, o monitoramento é a ação contínua de verificação do processo e/ ou do resultado de atividades, serviços, projetos e programas, visando ao suprimento, de forma tempestiva, das necessidades para os processos avaliativos e de decisões operacionais, gerenciais e estratégicas. Baseia-se, principalmente, em indicadores, também utilizando de outras fontes de informação.

Nesse paradigma, a avaliação é compreendida como instrumento de gestão e, portanto, não deve ser compreendida como um ato isolado, com um fim em si mesmo, mas inserida no planejamento das ações. (AGUILAR e ANDER-EGG, 1995)

A avaliação pode estar relacionada com o processo e/ou aos resultados de uma ação ou política. O adequado é que contemple essas duas dimensões a fim de garantir a complementaridade das análises e a efetiva investigação das inter-relações entre a metodologia (processo) e os resultados alcançados (produto).

Conforme Ribeiro *et al.* (2003), a avaliação do processo é qualitativa quando os elementos em interação nem sempre produzem manifestações mensuráveis e quantitativa, quando se torna possível o estabelecimento de variáveis mensuráveis. Ela ocorre durante a formulação, implantação, implementação de uma ação e se sustenta nos princípios e diretrizes da política, metodologia da ação e orientação do



processo de planejamento. A avaliação do processo ou avaliação formativa pode ser compreendida também como monitoramento e acompanhamento amigável do processo e produção de algo.

A avaliação de resultados, ou avaliação somativa, considera elementos quantitativos e qualitativos, segundo os referenciais de expectativas em relação aos resultados e pactuados previamente, estabelecidos no processo de planejamento. Ocorre, ao final da intervenção da ação com princípio, meio e fim, ou em período predeterminado e condizente com o ciclo de planejamento e gestão, para os casos de ações continuadas.

Os enfoques avaliativos podem ser concebidos como a natureza do julgamento de algo. A literatura sobre o tema define de forma diversa os conceitos dos enfoques. Sendo assim, torna-se necessário fazer escolhas e esclarecê-las para permitir melhor compreensão dos conteúdos a elas relacionados.

Eficiência é o enfoque que permite o julgamento das correlações estabelecidas entre a ação e o seu custo, custeio e recursos despendidos. Pode-se avaliar a eficiência considerando três níveis: a) recursos disponíveis transformados em oferta de bens e serviços; b) recursos realizados/esforços empreendidos e os resultados obtidos; c) recursos realizados/esforços empreendidos e os efeitos/impacto dos resultados.

Já na eficácia, o foco está no julgamento do cumprimento de resultados esperados e pode ser dividida em quantitativa e qualitativa. A eficácia quantitativa afere o alcance quantitativo dos objetivos (resultados esperados) e metas, verificando se foram atingidos segundo o previsto. A eficácia qualitativa relaciona-se a como os objetivos foram atingidos, considerando se os instrumentos previstos para a execução foram realmente os empregados e se os meios utilizados foram coerentes e adequados para se atingir o resultado esperado.

A efetividade, por sua vez, é a verificação dos efeitos esperados dos resultados da ação. Pode ter como “recorte” o indivíduo ou o contexto social e territorial, e classificar-se como objetiva, subjetiva e substantiva. A efetividade objetiva é o critério de aferição da mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução da ação, considerando aspectos objetivos e mensuráveis. A efetividade subjetiva se refere às mudanças comportamentais, crenças e valores. A efetividade substantiva individual ou social valida as mudanças mais qualitativas e duradouras nas condições sociais de vida dos usuários/beneficiários. A efetividade social e/ou o impacto, conforme Zingoni e Ribeiro (2006), tem como *locus* o território ou o contexto social. Justifica-se sua importância por ser ela que afere o proveito que as populações, comunidades ou segmentos obtiveram com a ação, projeto, programa.

O indicador é um recurso de mensuração utilizado para levantar aspectos quantitativos ou qualitativos de dado fenômeno ou das etapas de planejamento e de gestão de uma ação (política pública, programa, projeto, serviços e benefícios) com vista à avaliação.

O indicador é um sinal que expressa algo de forma observável e mensurável. Não é possível compreendê-lo em si. Torna-se necessário agregar parâmetros à sua interpretação. Por fim, é preciso compreendê-lo como o principal instrumento operacional dos processos avaliativos.



Já um sistema de indicadores, como o próprio nome diz, é um conjunto de indicadores inter-relacionados de forma complementar com base nos enfoques avaliativos e na sua relação com as etapas de planejamento e de gestão da política pública ou de uma ação. Dessa forma, sua concepção e elaboração tornam-se possíveis após o desenho de Sistema de Monitoramento e Avaliação.

Por se tratar de aspectos avaliativos, é necessário que o Sistema de Indicadores seja coerente com a visão e com a concepção que a organização ou política pública tem sobre seus objetivos centrais e suas ações (serviços, produtos, projetos, programas e outros). Sendo assim, a elaboração do sistema de indicadores deve ser resultante de um processo de negociação transparente, e não impositiva, dos diferentes interesses e expectativas existentes na organização. Além disso, o processo de concepção e elaboração deve considerar as particularidades do contexto organizacional e ser capaz de estabelecer um conjunto de indicadores que captem os resultados e efeitos atribuíveis às ações.

É importante considerar, também, na elaboração dos Indicadores e do Sistema, estratégias para a sua progressiva adesão pela organização e sua apropriação por todos, no cotidiano das ações desenvolvidas.

O Sistema de M&A é um conjunto de elementos interligados que compõem um modelo avaliativo de forma complementar e interdependente. Isso representa a necessidade do estabelecimento *a priori* do que será avaliado, segundo quais enfoques, com base em quais indicadores e meios de verificação.

Por conseguinte, produzir um modelo avaliativo em qualquer âmbito (atividade, serviços, projetos) pressupõe definir com clareza os resultados esperados (produtos), a metodologia e suas condicionantes, as variáveis, as relações destas com os resultados, os parâmetros avaliativos e de comparações, bem como os indicadores.

A concepção e a elaboração do Sistema M&A consistem em duas etapas: a primeira é a delimitação dos objetos que serão avaliados e a indicação de como poderão ser verificados, enfoques avaliativos e os meios. Essa etapa de concepção permite planejar de forma cumulativa a elaboração e a implantação dos diversos elementos do sistema de M&A. A segunda etapa, ou a elaboração, é o detalhamento daquilo que foi concebido, em destaque o sistema de indicadores. A implantação, a implementação e o aperfeiçoamento são etapas da operacionalização do sistema e se sustentam na Gestão da Informação e na geração de conhecimento sobre o Sistema de Indicadores.

Metodologia da pesquisa

A metodologia participativa foi considerada a mais consistente na perspectiva de construção de um modelo avaliativo voltado para a geração do conhecimento (BARREIRA, 2000). Nesse sentido foram realizadas diferentes atividades e procedimentos para definição do escopo, precisão da demanda, compreensão da percepção dos envolvidos e principalmente, validação dos produtos. A pesquisa foi realizada em 5 fases cada uma com objetivo específico para a elaboração do Sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A). Na 1ª fase, entendida como momento de concepção, buscou-se identificar o ambiente e detalhar a demanda de cada Programa. A fase da concepção do sistema de M&A do PELC utilizou como campo de pesquisa, cinco reuniões regionais – uma em cada região do Brasil –, que aconteceram no



segundo semestre de 2008. Tais reuniões tinham como propósito formar e informar os atores responsáveis pela gestão, operação e controle social dos núcleos do PELC, sobre o Programa, temas pertinentes à realidade de cada região e sobre a elaboração do Sistema de M&A. O público participante das reuniões era composto por gestores e coordenadores dos núcleos, formadores, pesquisadores da Rede CEDES e gestores públicos dos níveis federal, estadual e municipal. Já no Programa Segundo Tempo essa fase iniciou-se em julho de 2009, em reuniões com a participação das equipes de pesquisadores da PUC Minas e de gestão do Programa no Ministério do Esporte, objetivando uma maior compreensão do seu funcionamento e gestão e a apresentação do detalhamento da metodologia da pesquisa.

A 2ª fase, elaboração do Sistema de M&A teve como base a lista de componentes descritos na fase de concepção dos dois Programas, de onde foram extraídos os dados que permitiram elaborar o sistema de M&A e definir a construção dos instrumentos de coleta de dados, a saber, a observação em campo, os *surveys*, os grupos focais e as entrevistas em profundidade que seriam testados no piloto.

A 3ª fase consistiu na pesquisa piloto que teve como propósito testar os principais instrumentos elaborados para a constituição do Sistema de Monitoramento & Avaliação. Com base na definição dos indicadores, foram propostos instrumentos que se constituíram em fontes de informações estruturadas e não estruturadas. As fontes estruturadas são aquelas que constituem bases de dados que podem ser manipulados e utilizados na construção de indicadores e relatórios gerenciais, predominantemente quantitativos. As não estruturadas constituem conteúdos que podem ser utilizados nas análises dos indicadores e na produção de novas questões avaliativas e são informações, predominantemente, de natureza qualitativa.

Para o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PELC e do *Segundo Tempo*, considerando os componentes avaliativos propostos/pactuados e os indicadores, foram elaborados e testados o *survey* – instrumento de coleta de dados da percepção/opinião de um sujeito; o grupo focal – instrumentos de coleta de dados da percepção/opinião de um grupo de sujeitos que permite explorar em profundidade questões que aparecem no *survey*, mas não são passíveis de tratamento estatístico; a observação *in loco* – descrição dos fenômenos pesquisados com base na percepção de um ator externo e capaz de identificar os elementos relevantes e trazer informações complementares e as entrevistas – instrumento qualitativo de investigação de assuntos de abrangência restrita.

A 4ª fase consistiu na aplicação do *survey* nacional com o beneficiário para avaliar os resultados dos dois programas. O propósito desse *survey* foi identificar as características do público, a percepção e a avaliação de elementos do funcionamento e da gestão, bem como dos benefícios percebidos atribuídos aos respectivos programas.

Toda documentação final foi organizada na 5ª fase: relatórios de cumprimento do objeto; pesquisa nacional completa em CD; instrumentos elaborados e validados; *surveys*; manual operacional de extração (construção) dos indicadores e livro contendo todo o processo da pesquisa bem como os resultados e suas análises.



Os resultados do PELC priorizaram as análises sobre a caracterização dos beneficiados; a infraestrutura dos bairros e municípios quanto a existência de equipamentos de lazer e esporte; a participação e inserção do beneficiado; o entendimento de lazer; os benefícios percebidos com a participação; a estrutura e o funcionamento do Programa no município e as condições do núcleo.

No Programa *Segundo Tempo* foram analisados quem são os beneficiados; a inserção no Programa; a participação; as atividades realizadas; a equipe, os materiais e infraestrutura; a influência do Programa na vida do beneficiado e sua percepção geral.

Considerações finais

Nesta pesquisa, cumpriram-se os objetivos, e no seu processo foi possível elaborar várias questões que apontam desafios para a consolidação dos programas na política pública de esporte e lazer, assim como para a implantação dos seus Sistemas de Monitoramento e Avaliação.

Observa-se que a política pública de esporte e lazer no rol das políticas públicas sociais é a mais recente a ocupar a agenda do Estado brasileiro. Essa incipiência permite a escolha de dispositivos de gestão experimentados em outras políticas públicas, o que gera uma vantagem e a aceleração da sua implantação. Destacam-se dois elementos desse processo de “transferência” de conhecimento:

- a) elaboração do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e sua criação por meio de lei.
- b) realização de conferências em âmbitos municipal, estadual e nacional, em períodos de dois anos.

O Sistema Nacional de Esporte e Lazer é um arranjo político-institucional que organiza a oferta de bens e serviços, gestão e financiamento da política pública de esporte e lazer. Seu propósito é a garantia do direito. Um dos princípios balizadores dessa política pública é o pacto federativo. A União, os Estados e os municípios têm obrigações na perspectiva da garantia do direito. Esse arcabouço que se estrutura no processo de implantação da política pública requer a adoção de mecanismos inovadores de gestão e legitimização. A realização de conferências em períodos de dois anos reitera o princípio da participação popular e social e amplia a compreensão desse direito social na sociedade. A mobilização de setores organizados e não organizados da sociedade em torno da agenda amplia as perspectivas da implantação e cobertura da referida política pública.

Considerando a ambiência satisfatória de produção das ações para a garantia do direito ao esporte e ao lazer no contexto brasileiro, observa-se que os programas PELC e Segundo Tempo conforme Nogueira (1998) têm desafios similares. Os dois programas podem ser compreendidos como ações com baixa programabilidade e alta interação com o usuário. Observa-se uma diferença no grau da baixa programabilidade: no PELC, ela é menor que no Segundo Tempo, considerando a natureza das ações: lazer e esporte educacional. Para ações enquadradas nessa tipificação os desafios são vários e em dimensões distintas. No caso dos programas, observa-se:

. Qualificação dos agentes sociais e monitores. A alta discricionariedade do agente operador das ações pressupõe que ele tenha aporte teórico-metodológico suficiente para “navegar” na diversidade das demandas/necessidades, nos contextos sociais e culturais, nos aspectos subjetivos que mobilizam os



IMPLICAÇÕES NA/DA EDUCAÇÃO FÍSICA E CIÊNCIAS DO ESPORTE

interesses individuais e do grupo para a prática do lazer. A atuação profissional qualificada condizente com os princípios e as diretrizes dos programas garante sua identidade como política pública nacional no contexto local da operação. Nesse sentido, a necessidade de atuação profissional qualificada suscita uma discussão sobre a relação entre a qualificação dos agentes sociais ou monitores e a efetividade destas, entendida como contribuição positiva na situação problema.

No processo de qualificação para atuação no PELC, a ação de agentes sociais está relacionada com sua capacidade de leitura da realidade onde o projeto se insere, exigindo deste a tomada de decisões no transcorrer do caminho de realização das ações (NOGUEIRA, 1998). Nesse sentido, a abordagem prescritiva e técnica precisa ser articulada com a fundamentação teórico-metodológica no campo do lazer, o que permitirá a esses sujeitos uma atuação mais qualificada. Outra questão que se coloca diz respeito ao conhecimento produzido ao longo do trabalho, no sentido de registrar, analisar e avaliar as ações com vista ao aperfeiçoamento do Programa.

- O financiamento do Programa – tempo e construção da autogestão e autonomia. O desafio está em constituir uma dinâmica de financiamento que considere a dinâmica de organização de uma comunidade, para assumir autonomamente a oferta das atividades de esporte e lazer. Esse desafio remete à não-linearidade do tempo e do processo.
- A autogestão sendo questionada pelo cidadão-usuário, no que tange à realização de atividades físicas orientadas no PELC-*Vida Saudável*. Como realizá-las sem apoio de profissional qualificado?

Os desafios apontados sinalizam para os gestores e operadores do PELC algumas reflexões necessárias sobre o desenho do Programa e de suas estratégias de implementação.

Um dos aspectos críticos a respeito do Programa *Segundo Tempo* e que se configura como um importante desafio para o desenvolvimento e sua ampliação diz respeito à atuação dos monitores/estagiários na operacionalização dos núcleos. Reconhecemos que esse é um momento importante na formação do futuro profissional e salientamos a necessidade da orientação e do acompanhamento pelo coordenador do núcleo. Nessa direção, sugerimos o estabelecimento estreitado de diálogo permanente com as instituições de Ensino Superior, a fim de promover um processo de acompanhamento que possibilite a discussão das dificuldades enfrentadas e a reflexão sobre as experiências vivenciadas em campo. Além disso, tendo em vista que o objeto do Programa *Segundo Tempo* é o esporte educacional e que o seu público-alvo se encontra em idade escolar, torna-se fundamental que haja uma profunda reflexão sobre a relação entre este e o sistema educacional. Outro argumento que favorece a reflexão sobre a relação do Programa com o sistema escolar é a tendência observada nas escolas públicas brasileiras de aumentar o tempo que os alunos permanecem na escola diariamente.

Por fim, é necessário reforçar a importância de se refletir sobre o ensino do esporte. Essa não é uma questão sobre a qual haja consenso no meio acadêmico brasileiro, sendo fonte de muita tensão na área. Por esse motivo, o Programa *Segundo Tempo* pode ser uma excelente oportunidade de construção de novas propostas de ensino para as modalidades esportivas destinadas a crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social no contexto educacional. A tentativa de superação dos antagonismos



que permeiam o ensino do esporte pode favorecer o surgimento de práticas criativas que contribuam efetivamente para o acesso da população *ao esporte* como direito de todos.

Enfim, programas tão bem avaliados pelos públicos atendidos, que tem trazido benefícios importantes à vida das pessoas e que contribui efetivamente para ampliar o acesso da população a esse direito ao esporte e ao lazer precisa ser compreendido no contexto e nas condições em que ocorre. As questões apontadas na pesquisa, longe de serem vistas como problemáticas, pontos fracos ou intransponíveis, devem ser vistas como desafios.

Referências

AGUILLAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. *Avaliação participativa de programas sociais*. São Paulo: Veras Editora. 2000.

BONALUME, Cláudia R.; EWERTON, Andréa N.; PINTO, Leila M. S. M.; SILVA, Débora A. M. da. O PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE (PELC). In: PINTO, Leila M. S. M.; SILVA, Débora A. M. da.; BONALUME, Cláudia R.; RODRIGUES, Rejane P. e ARÁUJO, Luiz Roberto M. (Orgs.). *Brincar, jogar, viver. Lazer e Intersetorialidade com o PELC*. Volume I – nº 1. novembro, 2008.

EWERTON, Andréa N. e ARÁUJO, Luiz Roberto M. O fundionamento de núcleos do PELC. In: PINTO, Leila M. S. M.; SILVA, Débora A. M. da.; BONALUME, Cláudia R.; RODRIGUES, Rejane P. e ARÁUJO, Luiz Roberto M. (Orgs.). *Brincar, jogar, viver. Lazer e Intersetorialidade com o PELC*. Volume I, nº 1, novembro, 2008.

EWERTON, Andréa Nascimento. Acompanhamento, Monitoramento, Fiscalização e Avaliação no Programa Esporte e Lazer da Cidade. In: MARCELLINO, N. C. e FERREIRA, Marcelo P. A. (Orgs.). *Brincar, Jogar, Viver. Programa Esporte e Lazer da Cidade*. Volume I, nº 1, janeiro de 2007.

MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). *Políticas públicas de lazer*. Campinas: Alínea Editora, 2008.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. Programa Segundo Tempo: diretrizes e orientações para o estabelecimento de parcerias. Secretaria Nacional de Esporte Educacional, 2009. Disponível em www.esporte.gov.br/segundotempo.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. Los proyectos sociales: de La certeza omnipotente AL comportamiento estratégico. *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 1998.

PINTO, Leila M. S. M.; EWERTON, Andréa N.; SILVA, Débora A. M. da.; FERREIRA, Marcelo P. A.; ARÁUJO, Luiz Roberto M.; DALMAS, Leandro C.; PLAUTZ, Muriel de C. e LOPES, Andréia M. S. O lazer e a intersectorialidade no funcionamento dos núcleos do PELC: fala dos gestores e agentes participantes da 2ª Reunião Nacional do PELC. In: PINTO, Leila M. S. M.; SILVA, Débora A. M. da.; BONALUME, Cláudia R.; RODRIGUES, Rejane P. e ARÁUJO, Luiz Roberto M. (Orgs.). *Brincar, jogar, viver. Lazer e Intersetorialidade com o PELC*. Volume I, nº 1, novembro 2008.



PINTO, Leila M. S. M. (Org.) *Como fazer projetos de lazer: elaboração, execução e avaliação*. Campinas: Papyrus, 2007.

RIBEIRO, Carla Andréia; QUEIROZ, Maria Cristina Nunes de; RIBEIRO, Maria Fatima Queiroz; DANIEL, Renata Silva. Introdução ao debate sobre o monitoramento e avaliação da assistência social. *Política Social*. Belo Horizonte, n. 6, p. 32-42, 2003.

ZINGONI, Patrícia e RIBEIRO, Carla Andréa. *Elaboração, monitoramento e avaliação de projeto social de lazer*. Brasília: SESI/DN, 2006. (Dimensões políticas de lazer, vol. 8).