

**Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD**

**Política de Esporte e Lazer do Recife: a elaboração de um
instrumento de avaliação**

Brunna Carvalho Almeida

Recife, 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CLASSIFICAÇÃO DE ACESSO A TESES E DISSERTAÇÕES

Considerando a natureza das informações e compromissos assumidos com suas fontes, o acesso a monografias do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco é definido em três graus:

- “Grau 1”: livre (sem prejuízo das referências ordinárias em citações diretas e indiretas);
- “Grau 2”: com vedação a cópias, no todo ou em parte, sendo, em consequência, restrita a consulta em ambientes de biblioteca com saída controlada;
- “Grau 3”: apenas com autorização expressa do autor, por escrito, devendo, por isso, o texto, ser confiado a bibliotecas que assegurem a restrição, ser mantido sob chave ou custódia;

A classificação desta dissertação se encontra, abaixo, definida por seu autor.

Solicita-se aos depositários e usuários sua fiel observância, a fim de que se preservem as condições éticas e operacionais da pesquisa científica na área da administração.

Título da Dissertação: Política de Esporte e Lazer do Recife: a elaboração de um instrumento de avaliação

Nome do Autor(a): Brunna Carvalho Almeida

Data da aprovação: 24/05/2010

Classificação, conforme especificação acima:

Grau 1 ☒

Grau 2 ☐

Grau 3 ☐

Recife, 24 de agosto de 2010.

Assinatura do autor

Brunna Carvalho Almeida

**Política de Esporte e Lazer do Recife: a elaboração de um
instrumento de avaliação**

Orientadora: Profa. Dra. Jackeline Amantino de Andrade

Dissertação apresentada como requisito complementar para obtenção do grau de Mestre em Administração, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco.

Recife, 2010

Almeida, Brunna Carvalho

Política de esporte e lazer do Recife : a elaboração de um instrumento de avaliação / Brunna Carvalho Almeida. - Recife : O Autor, 2010.

139 folhas : fig., quadro, abrev. e siglas.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2010.

Inclui bibliografia, apêndice e anexo.

1. Esportes Administração (Recife). 2. Políticas públicas – avaliação. 4. Recreação (Recife).
I. Título.

658
658

CDU (1997) UFPE
CDD (22.ed.) CSA2010 - 086

*Dedico este trabalho aos dois amores da minha
vida: João e Dudu.*

Agradecimentos

Agradeço à vida pelas oportunidades concedidas.

Agradeço aos “de casa”, que de uma forma ou de outra influenciam o nosso comportamento e, na maioria das vezes, incentiva-nos a ir além. Aos de longe, que pela distância, muitas vezes, só podem torcer por nós; e aos de perto, que dividem conosco as alegrias, os “aperreios”, as vitórias, as decepções, mas estão sempre presentes. Para Mainha, Fernando, Raquel (e Davi), Debora, Lucas, D. Socorro, Sheyla-Mané (e Murilo), Edna-Lucas-Gabi: os meus sinceros agradecimentos.

Aos amigos que vêm e vão, talvez imitando as idas e vindas da vida; juntos iniciamos um movimento que, com certeza, ainda tem muita estrada para percorrer. À Marcela, Natha, Fábio e Dan: os meus agradecimentos.

Agradeço àqueles que viveram e vivem o “mundo dos Círculos Populares”, um espaço/tempo de aprendizado inesquecível e que inspirou a realização deste trabalho; à nós, que tivemos a coragem de ir em busca de um sonho. E o melhor: um sonho que mudou a realidade de muitos.

Agradeço aos professores, pois, sem eles, com certeza, tudo seria mais difícil; à professora Jackeline, que ao aceitar orientar esse trabalho, concedeu-me um voto de confiança, e às professoras Meily e Rezilda, que deram grandes contribuições ainda no projeto desta dissertação. E ao professor Pedro Lincoln, que gentilmente aceitou fazer parte da banca examinadora deste trabalho.

Aos colegas da turma 14 do mestrado, em especial a Cleverton, Sílvio e Andrezza, cuja jornada, às vezes dolorosa, mas necessária, foi cumprida. A vocês os meus agradecimentos.

Agradeço aos amigos Marcela e Diego pela prontidão sempre que pedi ajuda.

Agradeço ainda à Debora, que me ajudou, pacientemente, no *design* deste trabalho.

Por fim, só tenho a agradecer aos meus dois amores, que por tantas vezes sofreram as tensões geradas por este desafio que me foi colocado e, apesar de tudo, estavam sempre torcendo e me encorajando. Ao pequeno João, que a cada dia me ensina a ser melhor, e ao companheiro Dudu, pelo amor, carinho e cumplicidade no dia-a-dia, os meus amorosos agradecimentos.

A reflexão crítica sobre a prática é uma exigência da relação entre teoria e prática. Caso contrário, a teoria torna-se simplesmente “blá, blá, blá” e a prática, ativismo puro.

(Paulo Freire)

Resumo

Este estudo teve como objetivo elaborar um instrumento de avaliação para a política de esporte e lazer do Recife, ao observar que uma das limitações da referida política, que completa nove anos de implementação, é a falta de uma avaliação formal que possa analisar tanto os processos desenvolvidos nesse período, assim como dimensionar o impacto dessas ações governamentais. As políticas de esporte e lazer, numa perspectiva de garantia de um direito constitucional, ainda são uma questão recente. Portanto, pode-se considerar que a temática de avaliação para o setor ainda dá seus primeiros passos. Para atingir o objetivo proposto foi realizado um estudo de caso da política de esporte e lazer do Recife e, como técnica de coleta, foram realizadas reuniões de grupo focal a partir de uma pré-matriz, previamente elaborada a partir de pesquisa documental e bibliográfica. Com o desenvolvimento das discussões foram apontados elementos de análise que possibilitem uma futura avaliação da política em estudo. Os resultados indicam uma avaliação de processo, uma vez que tem-se como foco as dimensões político-administrativas da política de esporte e lazer. No entanto, o instrumental, ao passo que norteia uma avaliação, também aponta elementos para a formulação de novas políticas para o setor que deseje trabalhar na concepção do esporte e do lazer como um direito social.

Palavras chave: Gestão de políticas públicas, avaliação de políticas públicas, políticas públicas de esporte e lazer.

Abstract

This study aimed to develop an evaluation tool for sport and leisure policies in Recife, noting that one of the limitations of such policy, implemented nine years ago, is the lack of a formal evaluation, which can analyze the procedures developed in this period and measure the impact of governmental actions. Sport and leisure policies, in a perspective of constitutional rights protection, are still a recent issue. The theme of evaluation for the area is, therefore, still taking its first steps. In order to achieve the proposed objective, a case study of Recife's sport and leisure policies was conducted and, as data collection technique, focal group meetings were held, parting from a pre-matrix, previously compiled from bibliographic and documental research. With the development of the discussions, indicators to enable a future evaluation of the policy in the study were identified. The results pointed to a process evaluation, given that the focus is on the political and administrative dimensions of sport and leisure policies. However, the instrumental, while guiding an evaluation, also points out elements for the formulation of new policies for the sector that is willing to work in the development of sport and leisure as a social right.

Key-words: public policies management, evaluation of public policies, sport and leisure public policies

Lista de Figuras

Figura 2 (1) – Ciclo das Políticas Públicas	28
Figura 4 (1) – Estrutura da Política de Esporte e Lazer do Recife	74
Figura 4 (2) – Relações estabelecidas entre os focos da dimensão de gestão	103
Figura 5 (1) – Ciclo das políticas públicas em formato espiral	117

Lista de Quadros

Quadro 2 (01) – Ações que provocaram mudanças no conceito de esporte	20
Quadro 2 (02) – Dimensões sociais do esporte	21
Quadro 2 (03) – Dimensões da política	24
Quadro 2 (04) – Tipos de política	25
Quadro 2 (05) – Fases do <i>policy cycle</i>	26
Quadro 2 (06) – Critérios básicos de avaliação	36
Quadro 2 (07) – Características de avaliação e monitoramento	38
Quadro 2 (08) – Categorias e indicadores de avaliação da política ambiental	40
Quadro 2 (09) – Sub-processos de implementação de política/programa	41
Quadro 3 (01) – Datas e tempos de duração das reuniões de grupo focal	46
Quadro 3 (02) – Pré-matriz do instrumento de avaliação	50
Quadro 4 (01) – Legislação esportiva pós-1988	59
Quadro 4 (02) – Secretarias Nacionais do Ministério do Esporte	63
Quadro 4 (03) – Problemas do setor de esporte e lazer do Recife	69
Quadro 4 (04) – Valores da política de esporte e lazer do Recife	71
Quadro 4 (05) – Instrumento de avaliação da política de esporte e lazer do Recife	111

Lista de Siglas

CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
DGE	DIRETORIA GERAL DE ESPORTES
EPT	ESPORTE PARA TODOS
FHC	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
GEGM	GINÁSIO DE ESPORTES GERALDO MAGALHÃES
LDO	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
LOA	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
OECD	ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
PPA	PLANO PLURIANUAL
PRONASCI	PROGRAMA DE SEGURANÇA NACIONAL COM CIDADANIA
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES
SEN	SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE
STE	SECRETARIA DE TURISMO E ESPORTE
UNESCO	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	13
1.1 OBJETIVOS	16
1.2. JUSTIFICATIVA	16
2 ESPORTE, LAZER E POLÍTICAS PÚBLICAS	18
2.1 ESPORTE E LAZER COMO FENÔMENO SOCIAL	18
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÕES E TRAJETÓRIA	22
2.3 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.4 A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	31
2.4.1 CRITÉRIOS, TIPOLOGIA E NATUREZA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	36
3 MÉTODO DE PESQUISA	42
3.1 DELINEAMENTO E ESTRATÉGIA DA PESQUISA	42
3.2 COLETA DE DADOS	44
3.2.1 PESQUISA DOCUMENTAL E BIBLIOGRÁFICA	44
3.2.2 APLICAÇÃO DA TÉCNICA DE GRUPO FOCAL	45
3.3 ANÁLISE DE DADOS	47
3.4 CATEGORIAS DE ANÁLISE	49
4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER	52
4.1 POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER NO BRASIL	52
4.2 POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER DO RECIFE: UM GOVERNO DE FRENTE POPULAR	66
5 DIMENSÕES DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER DO RECIFE	77
5.1 DIMENSÃO INSTITUCIONAL-LEGAL	77
5.2 DIMENSÃO DE GESTÃO	79
5.3 DIMENSÃO DE CONTROLE	104
5.4 O INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER DO RECIFE	109
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
6.1 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DA PESQUISA	118
7 REFERÊNCIAS	119

APÊNDICE A	127
APÊNDICE B	128
APÊNDICE C	129
APÊNDICE D	130
ANEXOS A	131

1 Apresentação do problema

No estudo sobre as políticas públicas há uma centralidade na análise sobre a formulação, implementação e avaliação no denominado ciclo das políticas públicas. A avaliação, por sua vez, normalmente é tomada como uma parte desse processo, que busca aferir resultados e impactos. No entanto, articulada à formulação e implementação das políticas, a avaliação também considera os aspectos processuais de uma política pública. Neste trabalho também são enfatizadas as fases de implementação e avaliação.

A expansão das avaliações de políticas e programas sociais, no Brasil, deu-se a partir dos anos de 1980, quando os movimentos sociais passaram a demandar políticas sociais universalizadas enquanto um direito de cidadania. Ao passo que cresciam essas reivindicações, aprofundava-se a crítica ao padrão das políticas sociais desenvolvidas, principalmente, referente ao mau uso dos recursos públicos (SILVA, 2008). Em função disso, na década seguinte, a avaliação assume um papel de destaque nas administrações públicas.

O perfil das avaliações neste período era de aferir a eficiência na utilização dos recursos e dimensionar o grau de eficácia com que os objetivos dos programas eram alcançados. Desta forma, ao se delinear um perfil das avaliações de políticas e programas sociais na década de 1990, pode-se afirmar que estas tinham caráter fiscalizatório. Isso foi possível em virtude das exigências dos organismos internacionais 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).

Apesar desse crescimento das avaliações de políticas e programas sociais, “há de se considerar que a prática da avaliação [...] ainda é restrita e desenvolvida mais como controle de gastos do que para redimensionar os programas em desenvolvimento” (SILVA, 2008, p. 110). Contudo, buscando superar essa concepção, a avaliação passa a se caracterizar como um esforço para mudar o comportamento ou desempenho de uma política ou programa, cujo

objetivo é oferecer informações aos decisores sobre os impactos de suas ações públicas (SILVA, 2008).

Considerando que as avaliações de caráter fiscalizatório desenvolvidas limitam-se a perceber os resultados frente aos objetos propostos, nos quais não se encontram espaços para análises mais aprofundadas dos porquês destes resultados, observa-se a necessidade de uma nova abordagem no campo da avaliação de políticas públicas.

Assim, busca-se uma avaliação com a qual seja possível enfatizar, além dos critérios de eficiência e eficácia, o contexto (social, econômico, político, cultural e organizacional) na qual está inserida uma política pública. Acredita-se que nessa perspectiva há maiores possibilidades de analisar criticamente as etapas de formulação e implementação para conhecer o porquê dos resultados e impactos gerados por determinada ação governamental.

No que tange à política de esporte e lazer, essa temática da avaliação ainda está em passos iniciais, pois as políticas públicas voltadas para o setor ainda eram incipientes mesmo após a Constituição de 1988, quando o esporte e o lazer foram elevados à condição de direito social. Somente com a criação do Ministério do Esporte, em 2003, começam a ser formuladas e implementadas políticas para o setor com a gestão de planejamento, avaliação e controle de programas, projetos e ações.

Deste modo, ao considerarmos o ciclo das políticas públicas, é possível dizer que as políticas voltadas ao esporte e lazer se encontram em estágios iniciais, tendo, ainda, muito para avançar. Isso se deve porque, além da escassez de ações governamentais para o setor, existe uma disputa de concepção sobre qual manifestação social do esporte¹ deverá ser priorizada como política pública. Sendo considerada neste trabalho a dimensão de esporte de participação.

¹ Esporte de rendimento, esporte educação ou esporte de participação ou popular, descritos com mais detalhes no quadro 2.2.

Independente da especificidade do setor, as políticas públicas, de forma geral, não podem se isentar das cobranças da sociedade, que o movimento democrático vem impondo à gestão pública. Assim, no contexto atual, no qual transparência, responsabilidade governamental e controle social formam critérios para dimensionar uma “boa gestão pública”, a avaliação constitui-se como peça essencial para identificar a realidade de uma política pública, por isso, torna-se imprescindível esse debate nas políticas públicas de esporte e lazer.

A avaliação, para esse setor, será constituída como instrumento capaz de mensurar a eficiência, eficácia e efetividade dessas ações públicas, além de analisar o contexto no qual estão inseridas essas políticas, permitindo, assim, a produção de novos conhecimentos e a possibilidade de transformar cada vez mais essas práticas, aproximando-as dos princípios constitucionais.

A Política de Esporte e Lazer do Recife, que empreende “esforços para desenvolver suas ações de forma planejada pensando a cidade como um todo e nos vários segmentos que compõem sua população” (RECIFE, 2002, p.03) e se apresenta como “algumas das experiências no campo das políticas públicas de esporte e lazer com propostas diferentes” (FERREIRA, 2009, p.02) não pode estar de fora desse contexto geral e também merece ser avaliada com profundidade, levando em consideração o contexto na qual está inserida, além do seu processo de implementação.

Ao considerar que a avaliação de uma política pública se constitui como um instrumento que possibilita o controle gerencial e, além disso, instrumentaliza a sociedade no exercício do controle social, a partir da produção de novos conhecimentos e da divulgação dessas avaliações, torna-se cada vez mais importante a utilização desse recurso, a fim de que tais políticas possam responder aos anseios de uma sociedade cada vez mais democrática.

Considerando a importância da avaliação de uma política pública, questiona-se: quais os **critérios e elementos de análise apropriados para elaborar um instrumento de avaliação para a Política de Esporte e Lazer do Recife?**

1.1 Objetivos

Com o intuito de responder ao problema de pesquisa acima citado, torna-se necessário definir os objetivos da pesquisa. O objetivo geral é elaborar um instrumento de avaliação para a Política de Esporte e Lazer do Recife.

Para tanto, foram selecionados os seguintes objetivos específicos:

- Definir marco teórico para subsidiar o instrumento de avaliação;
- Definir critérios para construção da pré-matriz de instrumento de avaliação;
- Definir os sujeitos envolvidos na política municipal de esporte e lazer que farão parte desta pesquisa;
- Identificar elementos de convergência e divergência relacionados aos critérios previamente estabelecidos por uma pré-matriz de avaliação, a partir da coleta de dados;
- Elaborar proposta final de instrumento de avaliação em consonância com os pontos relevantes na coleta e análise dos dados, apontando seus respectivos indicadores.

1.2 Justificativa

O interesse em trabalhar com a temática de esporte e lazer se deu em virtude do envolvimento da autora com o setor, no período de 2002 a 2008, ao fazer parte da equipe gestora do município e contribuir para a implementação da política estudada.

Diante da experiência vivida, juntamente com outros integrantes da equipe, identificou-se que a avaliação correspondia a uma das limitações da política de esporte e lazer

do Recife. Além disso, verificou-se que não só a política do Recife apresentava esse entrave no desenvolvimento do ciclo da política pública. De forma geral, este é um setor que ainda busca sua estruturação através da implantação de um Sistema Nacional e que ainda tem muito a construir.

Então, ao compreender a necessidade de um arsenal teórico que desse suporte a um processo avaliativo, buscou-se desenvolver esta pesquisa de forma a contribuir para o aumento nos estudos sobre avaliação de política pública municipal, voltada ao setor de esporte e lazer, além de colaborar com um instrumento de avaliação que permita identificar os “fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação” (DRAIBE, 2001, p.30) da política estudada.

Por fim, acredita-se que processos de avaliação podem contribuir para um conhecimento melhor de uma política pública, de forma a instrumentalizar a sociedade para o exercício do controle social.

2 Esporte, lazer e políticas públicas

Neste capítulo serão apresentados os temas relacionados ao referencial escolhido para subsidiar a análise dos dados desta dissertação. No tema sobre políticas públicas será estudado o ciclo das políticas públicas, com ênfase nas fases de implementação e avaliação. Também será contextualizado o setor de esporte e lazer como fenômeno social, a fim de que o leitor possa compreender a importância social do objeto estudado.

2.1 O esporte e lazer como fenômeno social

Ao tratar sobre esporte e lazer, normalmente associa-se o tema às grandes competições esportivas. Isto se dá em virtude da memória do esporte na antiguidade, com a realização dos Jogos Olímpicos, na Grécia antiga, em meados de 776 a.C. e que perduram até hoje.

Todavia, esta pesquisa versa sobre aspectos do esporte moderno², que surgiu na Inglaterra, no século XIX, caracterizado por sua capacidade de associação, constituindo-se como uma das suas primeiras referências ética e social (TUBINO, 1992).

Este esporte, relacionado aos passatempos e jogos praticados pela nobreza inglesa nasce com uma linguagem que consegue se tornar universal, pois, além das atividades de cunho corporal, as instituições criadas para normatizá-lo elaboraram regras que têm em seu bojo o mesmo ordenamento jurídico. Assim, para que houvesse competições em nível regional, nacional e internacional, eram necessárias regras a serem compreendidas por todos, podendo-se afirmar que a homogeneização das normas esportivas foi considerado um dos fatores responsáveis pela ligeira disseminação do esporte no mundo (VERONEZ, 2005).

² O termo “esporte moderno” foi utilizado pela primeira vez por Norbert Elias e Eric Dunning para demarcar sua diferença com relação ao esporte antigo e tradicional. Esse termo aparece no livro “A busca da excitação”, publicado em 1986 (MARTINS e ALTMANN, 2005)

Outro fator considerado como mola propulsora do desenvolvimento e alargamento do esporte se deu através da intervenção do Estado. No Brasil, por exemplo, a alta capilaridade do esporte no tecido social tornou-o atrativo para as elites políticas, ao passo que sua utilização se tornou intensa, principalmente na vigência de regimes autoritários (ALVES e PIERANTI, 2007).

Aliado aos fatores acima, a conquista de direitos sociais como férias e descanso remunerado provocou a popularização das atividades esportivas e estas passaram a ser consideradas as atividades culturais de lazer mais acessíveis no mundo moderno, uma marca do cotidiano da vida social de boa parte do planeta (MAGNANE, 1969).

Diante da importância do esporte como expressão cultural da sociedade, os interesses econômicos passam a ressignificá-lo, sendo sua prática tratada como uma atividade de consumo, restrita, na maioria das vezes, àqueles que podem pagar pelo serviço. Nessa perspectiva cresce o esporte espetáculo, que o público consome de forma passiva, sendo sua expressão máxima registrada em megaeventos, a exemplo das copas do mundo de futebol.

Apesar de ser caracterizado por atividades competitivas e ter sua expressão reconhecida a partir de grandes campeonatos, o esporte é considerado uma importante atividade de lazer que, no Brasil, ficou mais acessível após a regulamentação da Consolidação das Leis Trabalhistas, em 1943 (PINTO, 2008).

Mesmo sendo considerado como uma atividade de lazer por alguns autores, o fenômeno esportivo, até a década de 1960, ainda era caracterizado prioritariamente a partir do esporte de rendimento. Nesta mesma década tem início uma movimentação internacional que questiona as concepções do esporte tradicional (de rendimento), culminando na mudança conceitual do esporte.

Os movimentos podem ser caracterizados pela manifestação de intelectuais, pela manifestação de organismos internacionais, através de documentos como a Carta

Internacional de Educação Física e Desportos, e pelo surgimento do Movimento Esporte para Todos (1967), expressos no quadro 2(1):

AÇÕES	CARACTERÍSTICAS
1. Manifestações dos intelectuais contra as exarcebações desportivas da época.	Sociologia do Esporte , discutida por intelectuais na contestação dos exageros cometidos nas competições esportivas. O grupo que deu início a esse movimento foi Antonielli (Itália), Prieto (Espanha), Cagigal (Espanha), Clayes (Bélgica), Feio (Portugal), Sergio (Portugal), Pociello (França), Magnane (França), Lüschen (Alemanha), Weiss (Alemanha), Laguillaumie (França), Lyra Filho (Brasil), Curtis (EUA), Lenk (Alemanha), Simon (EUA), dentre outros.
2. Documentos esportivos filosóficos internacionais.	Manifesto Mundial do Esporte (Conseil, 1964), assinado por um prêmio Nobel da Paz (Sir. Phillip Noel Baker), foi a primeira manifestação que reconheceu o esporte para além do rendimento; considerou-o na escola e como um esporte do tempo livre, aberto para todos. Carta internacional de Educação Física e Desportos (UNESCO, 1978), serviu de marco para um novo conceito de esporte e lançou a perspectiva do direito à prática esportiva, aumentando a significação social do esporte. Este documento serviu de inspiração para a inclusão do esporte enquanto direito social na Constituição de diversos países.
3. Surgimento e desenvolvimento do Movimento Esporte para Todos , a partir da concepção do programa TRIM, na Noruega, em 1967.	O Esporte para Todos teve seu lançamento a partir da campanha TRIM, que, através da utilização do marketing, procurava estimular os sedentários à prática de atividade física. Procurou estimular a sociedade para a utilização saudável e cooperativa do seu tempo livre. No Brasil , o Esporte para Todos teve apoio da Rede Globo, em 1983, com o desenvolvimento da campanha MEXA-SE.

Quadro 2(1): ações que provocaram mudanças no conceito de esporte

Fonte: adaptado de Tubino (1992) e Linhales (1996)

Esses fatores influenciaram decisivamente uma mudança na concepção do esporte no mundo. No Brasil, especificamente, essa influência se efetivou a partir de 1985, com a criação da Comissão de Reformulação do Esporte. Partindo do pressuposto do direito de todos à prática esportiva, o esporte passa a ser compreendido através de três manifestações: o esporte-performance, o esporte-educação e o esporte-participação, bem como ilustra o quadro 2(2):

MANIFESTAÇÕES ESPORTIVAS	CARACTERÍSTICAS
Esporte performance ou de rendimento	Dimensão social que permanece valendo a concepção do esporte até a década de 1960. Normalmente é praticado pelos chamados talentos esportivos e onde são propiciados os espetáculos esportivos . Exige organização complexa de investimento, o que muitas vezes acaba ficando sob responsabilidade da iniciativa privada.
Esporte educação	Dimensão social em que o esporte é compreendido como uma manifestação educacional . Para tanto, a orientação educativa do esporte está vinculada a três conteúdos pedagógicos: à interação social, ao desenvolvimento psicomotor e às atividades físicas e educativas.
Esporte participação ou popular	Dimensão social que referencia o esporte como princípio do lazer lúdico e que tem como finalidade o bem-estar social dos seus praticantes, além da relação com o lazer e com o tempo livre .

Quadro 2 (2): dimensões sociais do esporte

Fonte: adaptado de Tubino (1992)

Essa discussão do esporte como direito de todos, a partir de suas manifestações, foi decisiva para a indicação do artigo 217 da Constituição Federal de 1988, e que ainda hoje representa o principal marco legal que sustenta as políticas de esporte e lazer de cunho social.

Para este trabalho, será tomado como concepção – na elaboração de políticas públicas para o setor – o esporte de participação/popular, já que este se relaciona com a liberdade, com o lúdico. Assim, nessa perspectiva, o esporte tem relação com o lazer, com o tempo livre; é o esporte que ocorre em espaços não comprometidos com o tempo, que acontece fora das obrigações da vida diária, mas que proporciona o desenvolvimento pessoal e estimula as relações entre as pessoas (TUBINO, 1992). Nesse sentido, o esporte passa a ser visto como um instrumento de elevação da consciência política dos indivíduos, ajudando-os em sua auto-organização coletiva.

Além disso, o esporte participação/popular é reconhecido por estar mais inter-relacionado aos caminhos democráticos, pois ocorre em espaços não comprometidos com o tempo das obrigações e oferece oportunidades de liberdade a cada praticante, ao passo que se inicia na própria participação voluntária.

Numa perspectiva de universalização do acesso busca-se desenvolver políticas públicas de esporte e lazer em que a prática esportiva seja livre e lúdica e o esporte não seja um fim em si mesmo, mas possa servir de meio para a formação e libertação daqueles que o praticam.

2.2 Políticas públicas: definições e trajetória

É comum, ao tratar sobre políticas públicas, o surgimento de vários questionamentos: o que são políticas públicas? como elas surgem? com que finalidades? para atender quais interesses? Essas perguntas nortearam o estudo sobre políticas públicas e fez com que muitos autores trouxessem definições, tais como a de Golbert e Muller (1987), citada por Hölfing (2001), que as determina como o **Estado em ação**, ou seja, o Estado como implementador de um projeto de governo, elaborado através de programas e de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

Para Rua (1997), políticas públicas (*policies*) são como “**outputs resultantes da atividade política** (*politics*). [...] Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas” (RUA, 1997, p.01).

Já para Cunha e Cunha (2002), as políticas públicas têm sido criadas como “**resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior**, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo” (CUNHA E CUNHA, 2002, p.12).

Por fim, Giovanni (2009) compreende uma política pública como uma **“forma contemporânea do exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e Sociedade”** (GIOVANNI, 2009, p.05).

Ao vislumbrar essas definições, é possível verificar uma mudança na compreensão do papel do Estado. Primeiramente, compreendem-se as políticas públicas como uma ação do Estado para a sociedade: hoje existe a percepção da política pública como uma ação resultante da relação Estado/Sociedade, características de processos mais democráticos. Nessa democracia é observado um jogo político, com a incorporação na pauta política, dos interesses de vários segmentos da sociedade, através da participação de diversos grupos sociais.

Ao situar o estudo sobre políticas públicas, além de buscar definições, é imprescindível apontar o entendimento de política para a literatura da área, assim como discutir sobre a formulação das políticas públicas e seu desenvolvimento.

O estudo sobre políticas públicas teve sua gênese nos Estados Unidos, na década de 1960, como uma subárea da Ciência Política. Os fatores que contribuíram para os estudos em políticas públicas foram apontados por Souza (2006) como:

- a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento causando maior visibilidade às políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais;
- as novas visões sobre o papel dos governos que substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto implicando ajuste fiscal na adoção de orçamentos, assim como, restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais;
- as questões relacionadas aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados que, ainda não conseguiram formar coalizões políticas capazes de equacionar os desenhos de suas políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

A literatura norte-americana – que influenciou muitos estudos no Brasil – considera, para a análise das políticas públicas, o termo *política* em três dimensões, conforme Dias (2008) e Frey (2000):

DIMENSÕES	CARACTERÍSTICAS
Polity	Dimensão institucional: refere-se à esfera da política, à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.
Politics	Dimensão processual: refere-se à atividade ou aos processos políticos, normalmente conflituosos, que se estabelecem entre os atores da política numa determinada arena, a fim de atender seus interesses dentro de suas visões político-ideológicas.
Policy	Dimensão material da política: refere-se aos conteúdos da ação governamental, ou seja, à configuração de programas e projetos que passam, segundo o <i>policy cycle</i> , pelos processos de elaboração, execução e avaliação.

Quadro 2 (3): Dimensões da política
 Fonte: adaptação de Frey (2000) e Dias (2008)

Ainda como observa Frey (2000), essas dimensões, diferenciadas teoricamente, fornecem categorias proveitosas; todavia, na realidade política, elas se apresentam entrelaçadas e se influenciam mutuamente, em especial nas dimensões de *policy* e *politics*, pois “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (FREY, 2000, p. 219).

Além disso, considerando aspectos fundamentais para a compreensão das políticas públicas, Frey (2000) versa sobre os conceitos de *policy network*, *policy arena* e *policy cycle*. *Policy network*, segundo definição de Heclo (1978, *apud* Frey, 2000), é entendida como as “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo e do legislativo, como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy*”. Isto é: são as relações constituídas entre Estado e Sociedade que se formam em torno de políticas específicas e que

ganham importância nos processos de tomada de decisão, nas sociedades democráticas, para a constituição de determinada política pública.

A *policy arena* refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas da política. Pela concepção trazida por Lowi (1972, *apud* Frey, 2000), a *policy arena* se refere ao efeito antecipado que as reações e expectativas das pessoas afetadas pelas políticas têm no processo de decisão e implementação das *policies*. Para tanto, Frey distingue quatro formas de políticas que têm como características a forma, os efeitos, os meios de implementação, o conteúdo e o modo de resolução dos conflitos políticos, conforme quadro 2(4):

TIPO DE POLÍTICAS	CARACTERÍSTICAS
Política Distributiva	Baixo grau de conflitos nos processos políticos; só parecem distribuir vantagens com benefício a um grande número de destinatários.
Política Redistributiva	Orientadas para o conflito, pois todo processo que visa uma redistribuição costuma ser polarizado.
Políticas Regulatórias	Configuram-se a partir de ordens e proibições, decretos e portarias; os processos de conflitos e consensos podem se modificar em função da configuração específica da política.
Políticas Constitutivas (estruturadoras)	São políticas que modificam as “regras do jogo” e, conseqüentemente, a estrutura dos processos e conflitos políticos.

Quadro 2 (4): Tipos de políticas

Fonte: Construído a partir de Frey (2000)

Já o *policy cycle* traz o caráter dinâmico dos processos político-administrativos das políticas públicas. De forma didática, o *policy cycle* subdivide o agir público em fases e estas “correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem

ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase” (FREY, 2000, p.226). De forma geral, as divisões do *policy cycle* se relacionam à formulação, implementação e avaliação. No entanto, Frey (2000) detalha essas fases em: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas, implementação de políticas e avaliação de políticas e eventual correção da ação. Para o autor, cada fase tem uma particularidade, conforme descrito a seguir:

FASES DO <i>POLICY CYCLE</i>	CARACTERÍSTICAS DE CADA FASE
Percepção e definição de problemas	Quando um fato pode ser percebido como um problema político. Geralmente a mídia contribui para que seja atribuída relevância política um problema específico. Por conseguinte, um estado de coisas geralmente se transforma em problema político quando mobiliza ação política. Para que uma situação ou estado de coisas se torne um problema político e passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características: Mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados; Constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo; Constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.
<i>Agenda-setting</i>	Fase em que é decidido se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se deve ser excluído ou adiado. Para a tomada dessa decisão, comumente é realizada avaliação sobre custos, benefícios, assim como observadas as chances do tema se impor na <i>policy arena</i> .

Elaboração de programas/Formulação	Fase onde é escolhida a mais apropriada – dentre várias – alternativa de ação. Refere-se à escolha de uma dada política, a partir dos princípios que fundamentam seu conteúdo, indicando valores embutidos nos objetivos pretendidos com a sua execução.
Implementação	Fase em que a encomenda de ação foi estipulada na fase precedente e, por sua vez, irá produzir resultados e impactos passíveis de avaliação. Ou seja, corresponde à execução de atividades que permitam que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas na fase de formulação.
Avaliação	Fase em que os programas já estão implementados. Pode ser considerado um instrumento de análise para saber como uma política está sendo implementada.

Quadro 2 (5): Fases do *policy cycle*

Fonte: Construído a partir de Castro (1989), Rua (1997), Silva e Melo (2000) e Frey (2000)

O *policy cycle* e suas fases referem-se aos processos político-administrativos das políticas públicas e, portanto, corresponde à dimensão da política pública destacada neste trabalho, cujo objetivo refere-se à elaboração de um instrumento de avaliação para a Política de Esporte e Lazer do Recife.

Para criar um instrumento de avaliação é preciso aprofundar o conhecimento nessa “última” fase do ciclo das políticas públicas. Todavia, antes de focar a fase de avaliação, é necessário compreender que elas fazem parte de um ciclo, não são estanques, nem hierarquicamente definidas, como pode ser observada na figura 2(1):

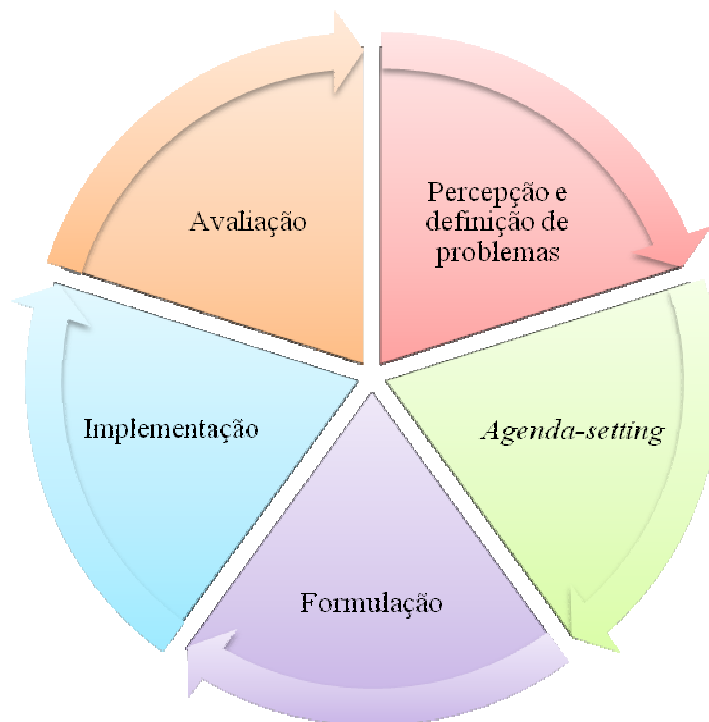


Figura 2 (1): Ciclo de políticas públicas
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Frey (2000)

De forma a caracterizar essa relação entre as fases do *policy cycle*, Castro (1989) aponta a formulação e a implementação de programas e políticas como os problemas-chave dos estudos de avaliação³. Para a autora, avaliar a formulação de uma política pública requer uma análise da dinâmica do processo decisório, ou seja, a formação da agenda governamental, o tipo de processo decisório, os mecanismos de participação política, a centralização/descentralização da gestão, os mecanismos de captação de recursos, as relações entre o Estado e o mercado, a destinação de recursos, a hierarquização dos programas e a seletividade ou universalização dos serviços. Esses itens, por sua vez, deverão representar as dimensões avaliadas no processo de formação e implementação das políticas públicas.

³ A autora considera o ciclo das políticas públicas composto pela formulação, implementação e avaliação. A definição de problemas e a agenda-setting estariam inseridos na fase de formulação.

Apesar de reconhecer a inter-relação existente nas fases do policy cycle, neste trabalho será dada ênfase nos quesitos implementação e avaliação. Na implementação, fase de execução das políticas públicas, serão apontados os aspectos institucional-legal, de gestão e de controle social, que interferem na execução da própria política. Na avaliação, por sua vez, serão aprofundados conceitos, tipologia, objetivos e finalidades, a fim de dar suporte teórico ao instrumento construído.

2.3 A Implementação de políticas públicas

A fase de implementação de uma política pública pressupõe que já tenham sido superadas as etapas de formulação e estabelecidas as estratégias da própria implementação (DRAIBE, 2001). Portanto, essa fase é caracterizada pela operacionalização de tudo que foi formulado e estabelecido para a execução de uma política pública. Fazendo uma alusão ao ciclo do PDCA⁴, no estudo das organizações, a fase de implementação seria a etapa posterior ao planejamento (numa perspectiva linear da administração).

Em uma análise do processo de implementação de políticas públicas, Silva e Melo (2000) fazem uma crítica à concepção tradicional do policy cycle e a essa concepção linear, como se na implementação só houvesse execução. Para os autores, a implementação nas “situações concretas” revelam um espaço/tempo em que prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição, a ambiguidade de objetivos, os problemas de coordenação intergovernamental, os recursos limitados e a escassez de informações.

A implementação é representada como um jogo, no qual os formuladores operam num ambiente carregado de incertezas que se manifestam da seguinte forma:

- através das grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos dos quais intervêm;

⁴ Plan, Do, Check e Act (Planejar, fazer, checar e agir)

- da impossibilidade de não controlar nem prever as contingências que podem afetar a política no futuro;
- da discricionariedade que usufruem em virtude da limitação normativa de muitas políticas;
- das preferências individuais e coletivas, cujo conteúdo pode ser diferente daquele esperado pela coletividade.

Sendo assim, observa-se que as dimensões propostas por Castro (1989) – (1) dinâmica do processo decisório, (2) formação da agenda governamental, (3) mecanismos de participação política, (4) níveis de centralização/descentralização da gestão, (5) mecanismos de captação de recursos, (6) relações entre o Estado e o setor privado, (7) destinação de recursos, (8) hierarquização dos programas e a seletividade ou universalização dos serviços – a serem avaliadas no processo de formação, também fazem parte das dimensões de avaliação da fase de implementação de uma política pública.

Desta forma, ratifica-se a ideia do *policy cycle* como um processo no qual as fases se inter-relacionam e se caracterizam por apresentarem elementos de aprendizagem, de evolução e adaptação para os formuladores, implementadores e avaliadores das políticas públicas.

Draibe (2001) destaca a importância de captar a “anatomia do processo de implementação” através dos chamados sub-processos de implementação para avaliar a implementação de determinada política pública, tais como:

- Sistema gerencial e decisório;
- Processo de divulgação de informação;
- Processo de seleção de agentes;
- Processo de capacitação (dos agentes e dos próprios implementadores);
- Sistemas logísticos e operacionais;
- Financiamento e gasto;
- Provisão de recursos materiais;
- Processos de monitoramento e avaliação internos.

Sob esta visão, compartilha-se com a ideia de Silva e Melo (2000) de que a implementação é tida como “um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não

só implementadas [...] e, como a implementação implica na tomada de decisões, ela própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas” (SILVA E MELO, 2000, p.10-11) e, conseqüentemente, ela pode orientar novas políticas.

Se for concebida a ideia de que a implementação constitui um espaço onde são executadas as ações formuladas num planejamento, mas que durante essa execução existiu a tomada de decisões que possibilitou correção de rota, é possível inferir que essa correção sucedeu de uma avaliação desenvolvida durante a execução das ações. Então, pode-se afirmar que a implementação e a avaliação estão intrinsecamente ligadas.

Para realizar a avaliação de uma política pública é necessário conhecimento sobre como determinada política foi definida enquanto problema, de que forma entrou na *agenda-setting*, sob quais concepções foi formulada e como está sendo implementada.

É nessa perspectiva que este estudo tem como objetivo **apontar um instrumento** que possibilite – de forma mais próxima da realidade – a avaliação da Política de Esporte e Lazer do Recife.

2.4 A avaliação de Políticas Públicas

O objetivo principal deste trabalho é elaborar um instrumento de avaliação de determinada política pública. Para tanto, faz-se necessário saber ***o quê, como e de que forma*** se deseja avaliar, de maneira a definir um instrumento adequado à realidade da política estudada. Em virtude disso, serão abordados nesta seção o histórico da avaliação de políticas públicas, as concepções acerca da avaliação, assim como sua tipologia, natureza, finalidade e seu papel na contemporaneidade.

A avaliação de políticas e programas sociais ganha destaque no cenário mundial logo após a Segunda Guerra Mundial, pois, nesse período, deu-se o início de programas desenhados em larga escala para atender às necessidades do desenvolvimento social. Foi o

tempo de implementação máxima do *Welfare State* nos países desenvolvidos, como um pacto social voltado a assegurar políticas universalistas, reconhecidas como de direitos dos cidadãos. Ainda nesse período é dada importância à execução de programas de ajuda internacional ao “terceiro mundo”, em que países desenvolvidos dispensaram volumosos recursos, sendo exigido criterioso acompanhamento (BARREIRA, 2002).

Para essa finalidade foram desenvolvidos inúmeros métodos de pesquisa social e de estatísticas apropriados para a avaliação de programas sociais. As décadas situadas entre 1950 e 1970 foram consideradas, pelos estudiosos norte-americanos, “o *boom period*, período áureo de maior desenvolvimento do campo da pesquisa avaliativa de programas sociais” (BARREIRA, 2002, p. 23).

No Brasil, a expansão das avaliações de políticas e programas sociais se deu a partir dos anos de 1980 quando os movimentos sociais passaram a demandar políticas sociais universalizadas enquanto um direito de cidadania. Ao passo que cresciam essas reivindicações, aprofundava-se a crítica ao padrão das políticas sociais desenvolvidas na América Latina, principalmente, referente ao mau uso dos recursos públicos (SILVA, 2008).

Assim, a avaliação de políticas começa a se desenvolver, mas se apresenta ainda pouco incorporada ao cotidiano da administração pública (COTTA, 1998). Para a autora, este fato ocorre em virtude da “complexidade inerente às metodologias de avaliação [e], em parte devido ao desinteresse dos *policy makers*”⁵ (COTTA, 1998, p.103). No entanto, na década seguinte, a avaliação assume um papel de destaque nas administrações públicas, a partir do contexto da Reforma do Estado e direcionada a uma agenda neoliberal (RODRIGUES, 2008).

A conjuntura da década de 1990 – num contexto de crise do Estado e da inserção de um modelo de administração pública, numa concepção gerencialista – trouxe à tona a necessidade de aprofundar os estudos sobre a avaliação de políticas e programas sociais. Ao

⁵ Aqueles que formulam e executam as políticas públicas.

contrário da política intervencionista, o Estado começa a tentar se retirar das atividades econômicas e a reduzir a sua participação na oferta de benefícios sociais. Diante da crise, o Estado passa a contar com menos recursos e, conseqüentemente, com menos poder efetivo. A busca de soluções estendeu-se da esfera econômica ao modelo político e administrativo, e assim têm início as medidas de modernização do setor público, resultando no modelo que se convencionou chamar de Administração Gerencial para o Setor Público (SABINO e PELLERIN, 2007).

Como critérios dessa modernização, alguns elementos da administração empresarial foram adotados pelo setor público, tais como a “priorização dos conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade e a orientação dos serviços públicos para as demandas e anseios dos cidadãos” (SABINO e PELLERIN, 2007, p. 637).

É nesse contexto que a avaliação das políticas públicas se faz presente “como instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos nele (a) aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para gestão pública mais eficaz” (COSTA E CASTANHAR, 2003, p. 02).

Com esta afirmativa de Costa e Castanhar (2003), pode-se observar que as prerrogativas que constituem o objetivo das avaliações de políticas públicas se assemelham aos princípios da vertente gerencialista da administração pública, associada aos padrões dos organismos internacionais que demandavam reforma dos programas sociais, pautada pela focalização, descentralização e privatização. Como esses organismos (Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento) incluíam “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, [...] desenvolve-se a avaliação, no sentido de

aferir a eficiência na utilização dos recursos e para dimensionar o grau de eficácia com que os objetivos dos programas estão sendo alcançados” (SILVA, 2001, p.46).

A partir desse entendimento, observa-se uma série de definições de avaliação com características de maximização de resultados. Para Cohen e Franco (1994, *apud* Barreira, 2000, p.25), a avaliação é vista como “atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos”, e para a UNICEF (1990, p.02)

a avaliação é um processo que tenta determinar de forma mais sistemática e objetiva possível a relevância, eficácia, eficiência e impacto das atividades em função de determinados objetivos. É uma aprendizagem e uma ação, instrumento de gestão orientado e processos organizacionais para melhorar tanto as atividades atuais, quanto as futuras atividades de planejamento, programação e tomada de decisão (tradução livre).

Mesmo diante dessa “expansão” de avaliações de políticas e programas sociais “há de se considerar que a prática da avaliação [...] ainda é restrita e desenvolvida mais como controle de gastos do que para redimensionar os programas em desenvolvimento” (SILVA, 2008, p. 110). Contudo, buscando superar essa concepção, a avaliação passa a se caracterizar como um esforço para mudar o comportamento ou desempenho de uma política ou programa, cujo objetivo é oferecer informações aos decisores sobre os impactos de suas ações públicas (SILVA, 2008).

Por outro lado, apesar de a maioria das práticas de avaliação ser desenvolvida como mero controle de gastos, existem tendências para a produção de avaliação como um instrumento que contribui para melhorar as práticas governamentais, tornando-as transparentes à sociedade, pois “numa perspectiva de cidadania a avaliação pode vir a se constituir num instrumento eficaz para controle social das políticas sociais por parte da sociedade” (SILVA, 2008, p.111).

A avaliação na concepção etimológica do termo “significa valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom ou ruim. Trata-se de um julgamento valorativo; deste

modo, não é um ato neutro, nem exterior às relações de poder, mas um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo postura de objetividade e de independência, sendo por natureza uma atividade interdisciplinar” (SILVA, 2001, p.48).

Ao compartilhar dessa visão, Contrandiopoulos *et al.* (2000 *apud* Contrandiopoulos, 2006) define avaliação como uma atividade que

consiste fundamentalmente em aplicar um julgamento de valor a uma intervenção, através de um dispositivo capaz de fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre ela ou qualquer um de seus componentes, permitindo aos diferentes atores envolvidos, que podem ter campos de julgamento diferentes, se posicionarem e constituírem (individual e coletivamente) um julgamento capaz de ser traduzido em ação (p.706).

Já Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p.15), consideram a avaliação como uma “análise de uma atividade fatos ou coisas que permite compreender, **de forma contextualizada**, todas as suas dimensões e implicações, **com vistas a estimular seu aperfeiçoamento**”. Dessa forma, novas abordagens de avaliação de políticas públicas “passaram a enfatizar a importância da análise de contexto – social, econômico, político, cultural – e da análise organizacional – estrutura de funcionamento, dinâmica, relações de poder, interesses e valores que permeiam as instituições envolvidas na elaboração e implementação de políticas” (RODRIGUES, 2008, p.10-11). E, para elaboração do instrumento de avaliação, será considerada, neste trabalho, a definição de Belloni, Magalhães e Souza (2007).

Dentro dessa perspectiva é que Arretche (2009) e Draibe (2001) abordam questões sobre as preferências e escolhas do investigador, uma vez que uma avaliação pressupõe atribuir um valor, um julgamento; é analisar uma política pública sob certa concepção de justiça. Para tanto, torna-se necessário definir critérios, tipo e natureza da avaliação que se pretende realizar.

2.4.1 Critérios, tipologia e natureza de avaliações de políticas públicas

Para realizar uma avaliação de política pública é fundamental estabelecer os critérios básicos de avaliação, como aponta Belloni, Magalhães e Sousa (2007) ou de suas dimensões, como indica Arretche (2009).

São os critérios/dimensões: a *eficiência* – quando se pretende avaliar a relação do esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados; a *eficácia* – que corresponde ao resultado do processo; e *efetividade* – que corresponde ao exame da relação entre a implementação de um programa e seus impactos.

Considerando as dimensões acima como importantes para a avaliação, além de ser enfatizada por diversos autores, como Arretche (2001), Draibe (2001), Faria (2001), Belloni, Magalhães e Sousa (2007) e Costa e Castanhar (2003), é apresentado o quadro 2(6), de forma a sintetizar as ideias desses critérios.

CRITÉRIO/DIMENSÃO	CARACTERÍSTICA/DEFINIÇÃO
Eficácia	Corresponde ao resultado de um processo.
Eficiência	Corresponde às respostas dadas a questionamentos ou indicadores relativos a necessidades atendidas, recursos utilizados e gestão desenvolvida.
Efetividade	Corresponde à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Mede os níveis de qualidade com que se realiza seus objetivos específicos.

Quadro 2 (6): Critérios básicos de avaliação

Fonte: adaptado de Arretche (2001), Draibe (2001), Faria (2001), Belloni, Magalhães e Sousa (2007) e Costa e Castanhar (2003), Silva (2008).

Compreendendo a avaliação como um instrumento para produção de novos conhecimentos, elaboração de novas práticas para transformação das políticas e transparência nas ações públicas, Draibe (2001, p.19) afirma que “a escolha do tipo e a natureza da avaliação deverá ser definida pelas dimensões, momentos e as etapas que se pretende avaliar”. Dessa forma, neste trabalho serão analisados a avaliação quanto ao tipo e ao momento, de forma a subsidiar a elaboração do instrumento de avaliação.

A avaliação quanto ao tipo pode ser:

- *ex-ante* – realizada ao se iniciar a elaboração da política/programa - consiste no levantamento das necessidades e estudos de factibilidade que irão orientar a formulação e o desenvolvimento do programa (definição de objetivos, âmbito de aplicação) (FARIA, 2001).
- *ex-post* – realizada durante ou após a execução da política e tem duplo objetivo: verificar os graus de eficiência e eficácia com que o programa está atendendo seus objetivos e avaliar a efetividade da política/programa (resultados e impactos) (DRAIBE, 2001). Observando que a avaliação *ex-post* pode ser realizada durante ou após a execução do projeto, conclui-se que tanto a avaliação **somativa** como a **formativa**, citadas por Faria (2001), estariam enquadradas na dimensão *ex-post*, uma vez que a primeira avalia a efetividade e é identificada como resultado, e a segunda, que tem como objetivo avaliar a eficácia, é realizada durante o processo de execução do projeto/programa.

Outra dimensão temporal é a avaliação realizada durante a execução do projeto/programa, que também pode ser denominada de gestão contínua, concorrente, ou mais conhecida como monitoração ou monitoramento (COHEN & FRANCO, 1994).

Silva (2001) defende que o monitoramento, apesar de ser caracterizado como uma forma de avaliação, é uma atividade gerencial, que tem como objetivo garantir o

desenvolvimento do trabalho conforme planejado e caracteriza-se como uma atividade interna realizada durante a execução do programa. Enquanto o monitoramento acompanha, sistematicamente, ações e tarefas, a avaliação examina e analisa impactos e resultados, voltando-se para fins e propósitos. A proposta de avaliação sugerida pelo instrumento elaborado difere de um simples monitoramento, pois se propõe a enfatizar o contexto social, econômico, político, cultural e organizacional da política de esporte e lazer do Recife.

Para sintetizar, no quadro 2(7) estão as principais características das atividades de monitoramento e avaliação, conforme Faria (2001) e Silva (2001; 2008);

DIMENSÃO	MONITORAMENTO	AVALIAÇÃO		
		EX-ANTE	EX-POST	
			FORMATIVA	SOMATIVA
Característica	Acompanhamento das ações e tarefas no plano de execução.	Levantamento das necessidades e estudos que orientarão a formulação do programa	Acompanhamento de ações e tarefas referentes ao conteúdo, método e instrumentos.	Exame e análise de objetivos, impactos e resultados.
Momento/tempo	Processo contínuo durante a execução do programa.	Anteriormente à implementação do programa.	Acompanhamento do processo de coleta de dados e registros de observações específicas para a avaliação.	Tomadas pontuais durante e depois para avaliar o impacto.
Objetivo	Garantir o desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado.	Identificar condições para implementação do projeto.	Identificar os aspectos do programa que devem ser aprimorados.	Analisar as relações entre processo, resultados e impacto, comparando diferentes programas.

Atitude	Gerencial	Analítica	Descritiva, clínica e corretiva.	Analítica, normativa, prescritiva.
Recomendações	Ajuste do plano de trabalho ou na estratégia de execução.	Orientação para desenvolvimento do programa.	Aprimoramento do conteúdo, objetivos, foco e metodologia.	Revisão de ações, recursos e metas.

Quadro 2 (7): Características de avaliação e monitoramento

Fonte: adaptado de Faria (2001) e Silva (2001)

Em relação à sua natureza, as avaliações podem ser classificadas conforme Draibe (2001):

- de *resultado* – aquela avaliação que pretende saber se a política/programa cumpriu seus objetivos;
- de *processo* – têm como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas avaliados.

Além de considerar essas definições e tipologias, ao se desenvolver uma avaliação é importante definir os elementos de análise que serão capazes de guiar a ação e subsidiar o acompanhamento do processo de avaliação.

Para tanto, tomou-se como base para a elaboração da pré-matriz de avaliação dois conjuntos de categorias de análise. O primeiro é relacionado à experiência de avaliação de uma política ambiental (em nível municipal), proposta por Barros (2009), conforme quadro 2(8):

CATEGORIAS ANALÍTICAS	INDICADORES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS
Base Legal	Existência de marcos legais que tratem do setor Nível de conformidade das ações ambientais conduzidas pelo poder local com a base legal estabelecida Relação à base legal estabelecida
Aparato Institucional	Existência de estrutura organizacional do aparato institucional. Nível de capacidade técnica, tecnológica e operacional do órgão. Relação entre execução financeira e orçamento. Quantitativo de recursos captados e investidos no setor. Nível de utilização dos instrumentos de políticas públicas. Quantitativo de recursos humanos e suas qualificações profissionais.
Planejamento e Gestão	Modelos de planejamento e de gestão adotados. Quantitativo de planos, programas e projetos propostos. Nível de implementação das ações propostas.
Controle Social	Quantitativo de parcerias estabelecidas para a gestão. Nível de articulação e relacionamento institucional com organizações externa. Capacidade de articulação política e de parcerias institucionais. Relação quantitativa e qualitativa das formas de participação social. Nível predominante de participação social na gestão. Existência e formas de processo de transparência e divulgação dos resultados

Quadro 2 (8): Categorias e indicadores de avaliação de política ambiental

Fonte: Barros (2009)

O segundo, por sua vez, está relacionado à “anatomia” do processo de implementação de políticas/programas, sugerido por Draibe (2001), em destaque no quadro 2(9):

SUBPROCESSO	CARACTERÍSTICAS PARA AVALIAÇÃO
Sistema gerencial e decisório	Identificar a estrutura organizacional, hierarquia, graus de centralização e descentralização da gestão.
Processo de divulgação e informação	Identificar se há divulgação da política, se há clareza e abrangência das informações.
Processo de seleção	Identificar se há publicidade nos processos seletivos, se os critérios são adequados com a finalidade da política.
Processo de capacitação	Identificar se existe ações no intuito de capacitar os agentes implementadores, em que prazo e quais os conteúdos.
Sistema logístico	Identificar se existe se os recursos financeiros são compatíveis com as ações, assim como quantidade e qualidade dos materiais e infraestrutura.
Processo de monitoramento e avaliação interna	Identificar se existe alguma forma de controle sobre as ações realizadas pela política.

Quadro 2(9): Subprocessos de implementação de política/programa
Fonte: Draibe (2001)

Essas experiências, associadas à literatura específica do setor, deram elementos para a elaboração de uma pré-matriz que foi discutida com os gestores, identificando as dimensões necessárias ao processo de avaliação de uma política de esporte e lazer.

3 Método de pesquisa

Este capítulo dedica-se à metodologia da presente pesquisa e é dividido em quatro partes: delineamento e estratégia da pesquisa, coleta de dados, análise dos dados e categorias de análise.

3.1 Delineamento e estratégia da pesquisa

A abordagem utilizada neste trabalho é caracterizada como qualitativa. Acredita-se que a diferença entre métodos qualitativos e quantitativos são mais que diferenças entre estratégias de pesquisa e procedimentos de coleta de dados. Esses enfoques representam, fundamentalmente, diferentes referenciais epistemológicos para teorizar a natureza do conhecimento, a realidade social e os procedimentos para se compreender esses fenômenos (FILSTEAD, 1979 *apud* DENZIN E LINCOLN, 2006). Esta escolha está baseada nos paradigmas que o pesquisador acredita ser coerente, pois a “pesquisa qualitativa é uma atividade que localiza o observador no mundo” (DENZIN; LINCOLN, 2006, p.17).

Quanto ao caráter, afirma-se que é exploratório-descritivo e, como método, foi adotado o estudo de caso. No que se refere ao caráter exploratório, este justifica-se, pois proporciona maior familiaridade com o problema, de forma a torná-lo mais explícito, e tem como principal objetivo o aprimoramento de ideias (GIL, 2007). Já o caráter descritivo expressa-se, pois “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno” (GIL, 2007, p. 42). Ainda segundo o autor, as pesquisas descritivas, juntamente com as exploratórias, são normalmente realizadas por pesquisadores preocupados com a atuação prática.

Quanto ao método de estudo de caso, este se constitui como um “método de olhar a realidade social” (GOODE; HATT, 1968, p. 421 *apud* GODOY, 2010, p. 118). Ainda

segundo esses autores, o estudo de caso é um “meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado” (p. 119). Portanto, o estudo de caso se justifica nessa pesquisa, pois o seu objetivo é elaborar um instrumento de avaliação para a política pública de esporte e lazer do Recife. E sobre a especificidade do estudo de caso, Merriam (1988) destaca-o como uma descrição de um fenômeno bem delimitado e denota que o interesse do pesquisador está mais voltado à compreensão dos processos sociais que ocorrem num determinado contexto.

Como essa pesquisa trata de um problema empírico, o estudo de caso, mais uma vez caracteriza-se como uma possibilidade metodológica, pois, segundo Yin (2001), “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real” (p.32).

Como característica, pode-se afirmar que um estudo de caso deve ser centrado na situação particular estudada; deve ser heurístico, pois auxilia o pesquisador na compreensão e descoberta de novos significados; deve ser descritivo, pois tem a finalidade de proceder com a descrição do fenômeno estudado e deve ter enfoque indutivo no processo de coleta de dados, pois os pesquisadores obtêm informações a partir da percepção dos sujeitos da pesquisa (GODOY, 2010).

Por fim, como característica de um método de pesquisa qualitativa, o estudo de caso permite a utilização de várias técnicas de coleta. As mais comuns são as observações, as entrevistas e a análise documental. No entanto, para esse estudo foi utilizada a pesquisa documental e bibliográfica, na coleta de dados secundários e a técnica de grupo focal – que é caracterizada como uma entrevista em grupo em que o próprio pesquisador participa como mediador – para a obtenção de dados primários. Não foi adotada, neste caso, a técnica de observação em função do envolvimento que a autora possui sobre a política estudada, pois fez parte da equipe durante 6 anos (2002-2008).

3.2 Coleta de dados

3.2.1 Pesquisa documental e bibliográfica

A pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica, neste estudo, estão relacionadas à coleta de dados secundários. Ambas se assemelham, no entanto, apresentam como peculiaridade o fato de que numa pesquisa bibliográfica serão analisados materiais já elaborados constituídos por livros, artigos, dissertações, teses, dentre outros, enquanto numa pesquisa documental estão relacionados os materiais que não receberam tratamento analítico ainda, tais como documentos de órgãos públicos ou privados, leis, resoluções, etc.

Para desenvolver tal pesquisa utilizou-se o delineamento proposto por Gil (1991) nos seguintes pontos:

- Identificação das fontes;
- Obtenção do material;
- Leituras;
- Tomada de apontamentos;
- Redação do trabalho.

A principal etapa acima relacionada consistiu na leitura do material selecionado. Ainda conforme Gil (1991), foi primeiramente realizada uma leitura exploratória que pode ser comparada “à expedição de reconhecimento que fazem os exploradores de uma região desconhecida” (GIL, 1991, p.67). Posteriormente, procedeu-se com a leitura seletiva, voltando várias vezes ao material coletado para, finalmente, realizar a leitura analítica dos textos, ordenando as informações contidas nas fontes de forma a possibilitar possíveis respostas ao problema de pesquisa indicado, ou seja, informações que fossem essenciais para categorizar as dimensões propostas na elaboração da pré-matriz do instrumento de avaliação.

Os documentos e bibliografias selecionados contêm os seguintes eixos:

- Avaliação e análise de políticas públicas;
- Gestão de políticas públicas;

- Ciclo de políticas públicas;
- Políticas públicas de esporte e lazer;
- Construção e definição de indicadores sociais;
- Legislações do setor de esporte e lazer;
- Documentos internos da gestão da política de esporte e lazer do Recife e,
- Resoluções da II Conferência Nacional de Esporte e Lazer, que indicam as diretrizes para a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Concluída essa primeira etapa de coleta, partiu-se para a elaboração da pré-matriz, pautando-se nas bibliografias e documentos dos eixos acima citados.

Posteriormente, essa pré-matriz foi discutida nas reuniões de grupo focal, com o objetivo de levantar os elementos de análise para finalizar a elaboração do instrumento de avaliação.

3.2.2 Aplicação da técnica de grupo focal

A coleta dos dados primários foi realizada através de reuniões de grupo focal. Por possuir caráter exploratório, o grupo focal classifica-se como “um tipo de entrevista em profundidade realizada em grupo, cujas reuniões apresentam características definidas quanto à proposta, tamanho, composição e procedimentos de condução” (OLIVEIR; FREITAS, 1997, p.05).

Os grupos focais são definidos por “grupos de investigação que intencionam descobrir como as pessoas agem e pensam sobre determinado tema” (BERGUER, 1995 apud ROSO, 1997) e têm como finalidade chegar mais próximo às compreensões que os participantes possuem do tópico de interesse do pesquisador (MORGAN, 1988 apud ROSO, 1997). Sua marca distintiva “é o uso explícito da interação do grupo para a produção de *insights* que seriam menos acessíveis sem a interação encontrada num grupo” (MORGAN, 1988 apud FLICK, 2004).

As reuniões de grupo focal foram realizadas entre setembro e novembro de 2009, no Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães (Geraldão), autarquia municipal responsável pelo desenvolvimento da política de esporte e lazer do Recife, em virtude da comodidade dos participantes, que teriam problemas de deslocamento.

Foram realizados seis encontros; no entanto, o primeiro deles, no dia 10 de setembro de 2009, foi uma espécie de “apresentação” do projeto de pesquisa na reunião do coletivo de esporte e lazer. Naquele momento foi explicada a intenção de formar um grupo focal com as pessoas que formulam, planejam e executam a política, ou seja, pessoas que estivessem numa função de tomada de decisão em relação ao “rumo” da política estudada. Os demais encontros aconteceram nas datas abaixo relacionadas:

DATA	TEMPO DE DURAÇÃO
17/09/09	1h 51min
24/09/09	1h 49min
08/10/09	2h 24min
03/11/09	1h 37min
09/11/09	1h 13min

Quadro 3 (1): Datas e tempo de duração das reuniões de grupo focal

Fonte: construído pela autora

Para a realização das reuniões foi elaborado roteiro (ver Apêndice D), conforme orientação de Oliveira e Freitas (1997). Uma cópia foi entregue para cada participante, em cada reunião, onde era seguido de leitura coletiva e explicado os pontos de discussão de cada reunião. Antes de iniciar a discussão do tema de cada reunião era realizada uma síntese da reunião anterior como uma forma de “validação” do que fora discutido.

Posteriormente à realização das reuniões de grupo focal, teve início o processo de transcrição do material. A exploração do material e o tratamento dos resultados foram pautados na estratégia de análise de conteúdo de Bardin (2004).

3.3 Análise dos dados

A metodologia de análise escolhida nesta pesquisa foi a análise de conteúdo, pois numa pesquisa qualitativa que envolve a coleta de dados através de grupo focal, geralmente esta é a forma de análise adotada.

Essa técnica de análise consiste num processo de identificação, codificação e categorização dos dados, permitindo ao pesquisador fazer inferências de elementos importantes encontrados em textos. A análise de conteúdo

É um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, para obter indicadores (quantitativos ou não), que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens. (BARDIN, 2004, p. 37).

A organização da análise se deu a partir das três etapas sugeridas por Bardin (2004): a *pré-análise*, que comporta a organização do material coletado, juntamente com o referencial teórico escolhido pelo pesquisador que formará o *corpus* da pesquisa, a *exploração do material (operação de codificação)*, na qual o material organizado constitui o corpo de documentos que será submetido à análise de forma aprofundada, para então ser iniciada a codificação e categorização dos dados constituídos no *corpus* e, por fim, o *tratamento dos resultados*, que poderá ser realizado em relação ao conteúdo manifesto ou latente do material analisado. É nesta fase em que o pesquisador propõe inferências e realiza interpretações previstas em seu quadro teórico.

A pré-análise, neste trabalho, está associada à fase de pesquisa em que foi realizada a pesquisa documental e bibliografia, pois, de acordo com a orientação de Bardin (2004), a pré-

análise constitui uma etapa em que é realizada uma leitura flutuante do assunto a ser pesquisado, há escolha dos documentos e elaboração dos indicadores de forma a nortear a análise dos resultados. Nesta pesquisa, a elaboração dos indicadores refere-se à elaboração da pré-matriz do instrumento de avaliação, pois as dimensões e focos estabelecidos pela pesquisadora foram os pontos que nortearam tanto as discussões do grupo focal, como a análise dos dados primários coletados.

A exploração do material, que compõe a codificação e a categorização, foi realizada após a coleta, juntamente com a transcrição e organização do material resultante das reuniões de grupo focal. Por codificação entende-se como o “processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo” (HOLSTI *apud* BARDIN, 2004, p. 99).

Para realizar a codificação é necessário escolher as unidades de registro e as categorias. As unidades de registro correspondem à unidade de significação do segmento de conteúdo a ser considerado como unidade de base, ou seja, uma palavra, um tema ou objeto. Nesta pesquisa, a opção para unidade de análise será o tema, normalmente utilizado em análises de conteúdo e para estudar motivações de opiniões, atitudes, valores, em entrevistas individuais ou em reuniões de grupo (BARDIN, 2004).

Quanto à categorização, pode-se afirmar que esta finaliza o processo de codificação, no entanto, não é considerada uma etapa obrigatória numa pesquisa (DELLAGNELO e SILVA, 2005). A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto e reúnem, em grupos, os elementos de um texto sob um determinado título e o agrupamento é efetuado em função dos caracteres comuns destes elementos. Classificar elementos em categorias impõe investigação do que cada um deles tem em comum com os outros, pois o agrupamento está no que existe em comum entre eles (BARDIN, 2004). Ainda segundo Bardin (2004), os critérios de categorização podem ser semântico, sintático, lexical e

expressivo. Nesta pesquisa, o critério utilizado foi o semântico, ou seja, aquele relacionado à categoria temática. Essa categorização foi realizada na fase de pré-análise, pois após a pesquisa bibliográfica e documental foi elaborada uma pré-matriz de avaliação na qual contava as categorias que posteriormente foram utilizadas na análise.

Por fim, foi realizado o tratamento dos resultados ou interpretação dos dados codificados. Esta etapa consiste no momento de reflexão e intuição do analista, com base nos materiais empíricos e nos referenciais teóricos escolhidos previamente, buscando estabelecer relações entre o material coletado e o referencial adotado (DELLAGNELO; SILVA, 2005).

3.4 Categorias de análise

Nesta pesquisa, as categorias de análise foram definidas anteriormente à análise dos dados, pois durante a sistematização da pesquisa bibliográfica e documental foram identificadas e selecionadas as dimensões necessárias para elaboração da pré-matriz do instrumento de avaliação. Nesse momento foram respondidas as questões levantadas anteriormente, tais como: o quê, como e de que forma se deseja avaliar, a fim de definir um instrumento adequado à realidade da política estudada.

Considerando que a avaliação de uma política estabelece um processo investigativo voltado para o produto da política, sejam os valores disseminados ou os programas e projetos desenvolvidos para atender a uma determinada população, a definição de dimensões é fundamental para subsidiar esse processo. Assim, nesta pesquisa busca-se identificar quais dimensões devem ser consideradas para a elaboração do instrumento de avaliação da política pública de esporte e lazer do Recife.

As estruturas analíticas consideradas para elaboração da pré-matriz constituem-se a partir de três vertentes. A primeira é apresentada por Frey (2000) como a estrutura analítica da ciência política, nas dimensões de *polity*, *politics* e *policy* (ver quadro 2.3). A segunda refere-

se às categorias de análise de políticas públicas ambientais elaborada por Barros (2009), que leva em consideração a base legal, o aparato institucional, o planejamento e gestão e o controle social das políticas ambientais (ver quadro 2.8). A terceira estrutura está relacionada ao processo de implementação de políticas e programas, destacada por Draibe (2001) como a “anatomia” do processo geral de implementação, que leva em consideração os aspectos político-administrativos de uma política (ver quadro 2.9).

Diante dessas três estruturas que propõem uma avaliação de políticas públicas, chegou-se à pré-matriz abaixo relacionada, no quadro 3(2), associando à realidade do setor, com base na resolução da II Conferência Nacional de Esporte e Lazer (ver anexo A), que define como eixos estruturadores para uma política de esporte e lazer, a estrutura, os recursos humanos, a gestão e controle social e financiamento.

DIMENSÃO	FOCO
Institucional - Legal	Legislação
Gestão	Planejamento
	Financiamento
	Orçamento
	Recursos Humanos
	Programas, Projetos e Eventos
	Intersetorialidade
	Monitoramento
Controle	Participação Social
	Controle Social

Quadro 3 (2): Pré-matriz do instrumento de avaliação
Fonte: construído pela autora

A dimensão institucional-legal tem como objetivo proceder uma análise da legislação existente no setor com vistas à constituição de uma política na qual o esporte e o lazer sejam reconhecidos como direito social acessível à maioria da população.

A dimensão de gestão tem como objetivo analisar a “anatomia” do processo de implementação da política, ou seja, identificar como são planejadas suas ações, como os gestores executam o seu orçamento, quais as estratégias para captação de recursos, de que forma selecionam e capacitam seus recursos humanos, de que forma concretizam seus projetos/programas/eventos e qual a relação dessas ações com as diretrizes da política, de que forma e com que setores estabelecem relações inter-setoriais, e como avaliam internamente suas ações.

A dimensão de controle, por sua vez, busca identificar a existência e a forma de participação dos beneficiários na formulação, implementação e avaliação da política, assim como busca identificar quais os mecanismos de controle social impactam a sua atuação.

Através dessa estrutura de análise, acredita-se na possibilidade de realizar uma avaliação em que se identifique as três dimensões de Frey (2000) sobre as políticas públicas associadas às dimensões relacionadas na pré-matriz.

As categorias estabelecidas nesse modelo foram discutidas com os gestores nas reuniões de grupo focal, a fim de identificar qual o entendimento do grupo sobre esses itens, associadas à realidade vivida na política de esporte e lazer do Recife para a elaboração de um instrumento de avaliação.

4 Políticas Públicas de Esporte e Lazer

Neste capítulo será realizada contextualização da política de esporte e lazer perpassando pelas políticas em nível nacional, assim como pela experiência dessa política setorial do Recife, no período de 2001 a 2009.

4.1 Políticas de Esporte e Lazer no Brasil

Neste trabalho, o entendimento sobre as políticas de esporte e lazer está relacionado à concepção do esporte de participação ou esporte popular, considerada como dimensão social que referencia o esporte como princípio do lazer lúdico, tendo como finalidade o bem estar social dos seus participantes (ver quadro 2.2).

Nessa perspectiva, as políticas públicas do setor devem promover, prioritariamente, a participação de todos (pois não quer dizer que não deva existir uma política voltada para o esporte de alto rendimento e o esporte educação), devem voltar-se para a maioria da população porque “as pessoas não praticam esportes por causa dos jogos olímpicos ou competições internacionais, as pessoas praticam esporte para o seu prazer” (ALMEIDA e GUTIERREZ, 2008, p.03), mesmo reconhecendo a grande atração que as competições esportivas exercem junto às pessoas.

O esporte chega ao Brasil a partir da influência europeia no final do século XIX: “desse momento até o início da década de 1930, observa-se uma efetiva autonomia da sociedade para se organizar esportivamente. Somente com a Revolução de 1930 e no Estado Novo, demarca-se de forma mais consistente a entrada do Estado no setor esportivo” (LINHALES, 1996, p 62). Assim, diz-se que a organização esportiva brasileira é abraçada por entidades específicas de direito privado voltadas ao esporte de rendimento.

Ainda sobre a origem do esporte no Brasil, Linhales (1996) enfatiza a autonomia da sociedade em detrimento da organização do setor no Estado, para a autora,

a autonomia da sociedade para organizar-se esportivamente é uma forte característica do esporte brasileiro em sua origem, parece-me verdadeiro afirmar que tal condição guarda relação com quatro fatores fundamentais: 1) pequena intervenção estatal; 2) baixo nível de conflito entre os grupos ou agremiações esportivas; 3) baixo nível de demanda da população por equipamentos e estruturas para a prática desportiva; 4) ausência de interesses secundários em relação aos resultados, resguardando e favorecendo a dimensão lúdica como elemento motivador das atividades (LINHALES, 1996, p 68).

Sob esta visão, o esporte ainda não se constituía um “problema” a ser inserido na pauta política e absorvido pelo Estado para o desenvolvimento de políticas públicas.

Por outro lado, ao contestar as justificativas de Linhales (1996), Veronez (2005) destaca que havia, sim, uma intervenção do Estado no setor, pois “independentemente do estágio de desenvolvimento do capitalismo, o Estado sempre atua intensamente em reação à sociedade” (p.157) e alega ainda que na esfera do trabalho o lazer foi um instrumento para “disciplinar e adequar as classes que vivem do trabalho” (VERONEZ, 2005, p. 159), já que havia uma preocupação em controlar as atividades fora do tempo de trabalho, assim, “o esporte era tido como uma prática que disciplinava o corpo e mantinha-o saudável e disposto, condição necessária ao novo tipo de trabalhador da sociedade industrial” (VERONEZ, 2005, p.160).

Além disso, as desavenças das entidades que administravam o esporte (principalmente as entidades futebolísticas) levaram o Estado à “necessidade” de disciplinar e organizar o esporte, que já estava estabelecido como uma esfera da vida cotidiana no Brasil (VERONEZ, 2005). Então, na década de 1930 foram realizadas mudanças no padrão de intervenção do Estado no setor esportivo, mais precisamente a partir do período da Era Vargas, conhecido como Estado Novo (1937- 1945).

Observa-se que apesar da análise realizada por Veronez (2005) sobre a interferência do Estado no direcionamento das práticas esportivas e de lazer, esta ação só foi efetivada a

partir da década de 1930 e se deu pela justificativa de “organizar” uma prática que até então era gerida pela esfera privada.

Essas situações de conflitos das organizações privadas de gestão do esporte despontaram um problema político que passou a ser configurado como um item prioritário na agenda governamental, ou seja, houve por parte do Estado a percepção de um problema que posteriormente foi inserido na *agenda-setting*, pois foi tomada a decisão, em 1937, de criar a Divisão de Educação Física vinculada ao Ministério de Educação e Cultura (MEC).

Para solidificar a intervenção do Estado no setor é criada uma legislação consolidando a dimensão de *polity*, que corresponde à esfera de ordenação do sistema político. A estrutura legislativa do esporte passa a ser regulamentada a partir do Decreto Lei nº 378/1937, com a criação do **Sistema Esportivo Nacional** (SEN), a partir do Decreto Lei nº 3.199/1941, permanecendo praticamente imutável por pouco mais de 50 anos. O esporte para o SEN era visto como uma estratégia para fortalecer o disciplinamento moral e corporal dos indivíduos, além da consolidação do ideário de disciplina num discurso nacionalista, moral e cívico (LINHALES, 1996). E para consolidação deste “ideário de disciplina”, o esporte, através da educação física, torna-se um instrumento fundamental, passando a ser matéria obrigatória em todos os níveis de ensino.

No que se refere às ações públicas, é possível destacar que entre 1937 e 1945 houve

esforços para o desenvolvimento de várias ações relativas à cultura corporal de movimento em que se destacam a criação de parques infantis, jogos estudantis, colônia de férias, a preparação de instrutores e professores, eventos técnico-científicos, a criação de departamentos e superintendências voltadas para a implementação de ações relativas à educação física e aos esportes nos âmbitos estadual e municipal, entre outras (MARINHO⁶ apud LINHALES, 1996, p. 93).

Pelo relato acima, percebe-se que tem início uma descentralização que leva a educação física para os demais entes federativos (Estados e Municípios). No entanto, não se constata a

⁶ MARINHO, Inezil Penna. *História Geral da Educação Física*. São Paulo. Cia. Brasil. (s.d.)

existência de programas/projetos de incentivo à prática do esporte numa perspectiva de participação. Ainda era enfatizada a estrutura do esporte educação a partir de uma orientação educativa do esporte vinculada à interação social, desenvolvimento psicomotor e atividades físicas e educativas (ver quadro 2.2).

No período de Juscelino Kubitschek (1956 a 1961), ainda numa perspectiva do esporte educação, foi instituída a Campanha Nacional de Educação Física (1958), com o objetivo de promover o desenvolvimento da educação física, o aperfeiçoamento dos professores e a instalação de centros.

No que se refere ao lazer, também em 1958 foram instituídas as Ruas de Lazer como um modelo de política pública na maioria dos Estados. Ligada a essa estratégia, é destaque a aliança entre as políticas de esporte, lazer e educação física, que foi possível “a partir da obrigatoriedade da educação física escolar como prática de atividades esportivo-recreativas em todos os níveis de ensino do país” (PINTO, 2008, p. 84).

Observa-se a educação física escolar como alternativa de acesso ao esporte, entretanto, como elemento da educação formal, perpetua-se o objetivo de garantir a disciplina e a ordem para crianças e adolescentes (VERONEZ, 2005).

O governo dos militares, que compreende o período de 1964 a 1985, em seus primeiros anos, demonstra bastante incentivo à prática esportiva, no entanto, “recorrem mais uma vez ao fenômeno esportivo como estratégia de controle social e integração nacional” (LINHALES, 1996, p.133). A Política Nacional representa a continuação da política dos anos anteriores; suas ações revelam uma intenção de ampliar o acesso às práticas esportivas sem deixar explícito seu papel ideológico⁷.

⁷ CASTELLANI FILHO, Lino. Educação Física no Brasil – a história que não se conta. Campinas. Papirus. 2001. P. 122 Vários estudos sobre o esporte no Brasil durante a Ditadura Militar salientam a utilização do esporte como instrumento de alienação política. O incentivo à prática esportiva tinha como fator principal favorecer a disciplina e desviar a atenção da população das questões políticas. Em 1969, no Decreto Lei 705, a educação física é transformada em prática obrigatória para todos os alunos universitários com a tarefa de

Apesar disso, nesse período foi criada, em 1969, a Loteria Esportiva Federal, como forma de financiar as atividades esportivas nacionais. A renda líquida obtida com a exploração da loteria esportiva deveria ser obrigatoriamente aplicada em ações de caráter assistencial, educacional e de aprimoramento físico.

Em 1975, sob Decreto Lei nº 6.251, é criado o **Plano Nacional de Educação Física e Desporto**, propondo uma alteração no Sistema Esportivo Nacional (SEN) no que se refere à organização do esporte em classista, militar, comunitário e estudantil. Mesmo com essas alterações no SEN, Linhales (1996) analisa que esse plano não conseguiu instituir mudanças substantivas, pois o Estado não conseguiu ampliar as políticas para o setor e a Política Nacional continuava a apresentar o esporte de rendimento como principal ação do Estado.

Nesse mesmo período da criação do Plano Nacional de Educação Física e Desporto, sob influência do movimento esportivo internacional (ver quadro 2.1), é implementado no Brasil, o Esporte Para Todos (EPT), e a busca pela participação das comunidades no programa dá abertura para os movimentos sociais reivindicarem nova concepção de esporte pelo poder público.

Além dessa movimentação da sociedade civil, a reabertura dos processos políticos e as discussões acerca da Constituinte geraram uma defesa do setor esportivo em relação à democratização do esporte, de forma que passasse a ser encarado como um “direito de todos”. Todavia, eram necessárias mudanças institucionais tais como a constitucionalização do esporte, a substituição da legislação infraconstitucional e a mudança de estruturas administrativas para que esse direito fosse reconhecido (TUBINO, 1996).

Para tanto, “é importante não perder de vista que a política do Estado, em qualquer campo da vida, corresponde à interação entre conflitos sociais concretos, entre visões de mundo [...] e, ainda entre o aparelho de Estado e a sociedade civil.” (MANHÃES, 2002, p.

colaborar através do seu caráter lúdico-esportivo, com o esvaziamento de qualquer tentativa de rearticulação política do movimento estudantil.

20). Sendo assim, pode-se afirmar que as discussões acerca dos direitos ao esporte e ao lazer não se deram de forma tranquila, tampouco consensuadas. Isso faz com que vários pesquisadores apontassem divergências no texto da Constituição de 1988, ao que realmente se almejava, numa perspectiva do esporte como um direito de todos.

Mas, apesar de todas as contradições, a Constituição Federal (CF), em seu artigo 217, estabelece que é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

- I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
 - II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;
 - III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;
 - IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.
- § 1º - O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.
- § 2º - A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.
- § 3º - O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social (BRASIL, 1988).

Em relação à atuação do Estado, em seu artigo 24, Inciso IX, a Constituição apontou que tal competência deveria ser compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso propiciou que artigos referidos ao esporte e ao lazer fossem incorporados às Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, sendo considerado o principal acontecimento no setor esportivo no período que sucedeu à promulgação da CF de 1988.

No entanto, nesse período que sucede à Constituição de 1988, “a realização do direito ao esporte não foi além de sua inclusão em novas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais” (LINHALES, 1996, p. 182). Desde o Estado Novo até 1988 não ocorreram mudanças substantivas na legislação e na relação do Estado com o setor esportivo e, segundo

Manhães (2002), a estrutura autoritária do esporte permanece intacta até a promulgação da Constituição Cidadã.

Numa análise da trajetória política do esporte no Brasil, Linhales (1996) destaca que o período posterior à inclusão do esporte na CF de 1988 é uma etapa registrada pela elaboração de novas legislações, pois, para a autora,

tal opção justifica-se pelo fato de que, a meu ver, a ação do Governo Federal no setor esportivo, durante esse processo, assumiu um caráter provisório e, de certa forma, indefinido, na medida em que os esforços se concentraram, prioritariamente na revisão e reformulação das normas e estruturas esportivas existentes, pois estas se apresentavam incompatíveis com as diretrizes estabelecidas pelo artigo nº 217 da Constituição de 1988 (LINHALES, 1996, p. 183)

Outro fator que caracteriza o período posterior à CF de 1988, no setor, são as sucessivas mudanças na estrutura administrativa do Poder Executivo. De 1990 a 2002, essa estrutura sofreu várias alterações que, por fim, culminou na criação do Ministério do Esporte, em 2003.

No intuito de consolidar um aparato legal, de forma a regulamentar o setor no país, várias leis foram criadas conforme descrição do quadro 4 (1):

LEI	DISPOSIÇÃO
Lei 7.752/89 – Mendes Thame	Trata dos incentivos fiscais no Imposto de Renda para empresas que façam investimentos no esporte amador.
Lei 8.672/93 – Lei Zico	Lei que pretendeu modernizar o esporte brasileiro ao retirar a tutela do Estado em relação ao setor. Propõe um Sistema Nacional do Desporto plural, composto por entidades públicas e privadas.
Lei 9.615/98 – Lei Pelé	Aprofunda a chamada “modernização do setor”, com autonomia em relação ao Estado. Além do fim do passe, a nova lei promove a constituição do clube enquanto empresa, a presença do Ministério Público como órgão fiscalizador, a natureza do torcedor enquanto consumidor e a possibilidade da criação das ligas e o financiamento do setor a partir da regulamentação dos bingos.
Lei 9.981/00 – Lei Maguito Villela	Primeira alteração da Lei Pelé, em que a transformação dos clubes em empresas passa a ser facultativa.
Lei 10.264/01 – Lei Piva	Estabelece que 2% da arrecadação bruta de todas as loterias federais do país sejam repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB). Do total de recursos repassados, 85% são destinados ao COB e 15% ao CPB
Lei 10.671/03 – Estatuto do Torcedor	Estabelece normas de proteção e defesa do torcedor, inspirado no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº80.78/90).
Lei 10.672/03 – Lei de Moralização dos clubes	Estabelece regulamentação sobre os temas: Transparência financeira e administrativa dos clubes; Moralidade na gestão desportiva dos clubes; Responsabilidade social dos clubes e de seus dirigentes; Tratamento diferenciado em relação ao desporto não profissional; Participação na organização desportiva do País

Quadro 4 (1): Legislação Esportiva Pós-1988

Fonte: adaptado de Veronez (2005).

Numa breve análise sobre esse quadro das legislações, de 1989 a 2003, é possível inferir sobre a necessidade do Estado em consolidar a dimensão institucional-legal, numa

perspectiva de *polity*, em detrimento de ações materiais, na elaboração e implementação de programas, ou seja, nesse período o Estado despense esforços na elaboração de leis que se adequem às necessidades da CF de 1988.

Contudo, observa-se nessas leis um direcionamento ao esporte de rendimento, com suas ações a cargo da iniciativa privada, como os clubes e as associações esportivas. Assim, ao observar dimensões das políticas públicas apontadas por Frey (2000), indica-se que as políticas nacionais de esporte e lazer no período acima foram direcionadas à dimensão institucional. Talvez a disputa de concepção das políticas de esporte e lazer tenha dificultado o direcionamento para a materialização de uma política nacional com diretrizes a serem seguidas por Estados e Municípios.

Apesar da ênfase na revisão da legislação nacional, Veronez (2005) destaca que após a CF de 1988, somente no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC)⁸ há uma preocupação do Estado no desenvolvimento de programas de esporte e lazer com ações direcionadas à sociedade. Em seu primeiro mandato (1995-1998) foram criados sete programas que relacionaram a capacitação do servidor público (do setor) e a manutenção do órgão responsável pela política nacional de esporte. No segundo mandato (1999-2002), FHC desenvolve um Programa de Mobilização da Sociedade pela Ação Desportiva Comunitária, cuja principal ação estava no programa Esporte Solidário.

Mesmo sem aprofundar sobre as concepções dessas ações – pois não faz parte do objetivo deste estudo – é possível perceber que diferentemente dos governos anteriores, há uma tentativa de desenvolver o esporte em sua dimensão social e fica mais perceptível uma materialidade da ação governamental com a configuração desses programas e projetos.

⁸ Fernando Henrique Cardoso do partido do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) foi eleito Presidente da República em dois mandatos que se estendeu entre 1995 a 2002.

Em 2003, no Governo Lula⁹ – que traz como marca de seu governo o discurso de participação popular e cidadania – é criado o Ministério do Esporte, o de menor orçamento entre todos os Ministérios. Apesar disso, adota a estratégia de criar projetos que possibilitem a prática do esporte de forma massificada, em diversos níveis e com finalidades distintas, a partir de uma estrutura administrativa que busca garantir ações nas três dimensões sociais do esporte: esporte participação, esporte de rendimento e esporte escolar (ALVES e PIERANTI, 2007).

Como foi visto acima, a inserção do esporte na agenda dos Governos Federais tinha uma perspectiva mais regulamentadora das atividades desenvolvidas por entidades esportivas no campo privado. As ações desenvolvidas pelo Estado, de forma a garantir o acesso ao direito ao esporte e ao lazer, só começaram no governo anterior, todavia, as legislações do período caracterizam-se por compreender o esporte como uma atividade rentável, profissionalizante e, apesar de formulados projetos de caráter social, sua implementação foi prejudicada.

Atualmente, o Ministério do Esporte é responsável por construir uma Política Nacional de Esporte e Lazer, e, além de desenvolver o esporte de alto rendimento (mais comumente desenvolvido pelos Governos Federais), possui ações de inclusão social por meio do esporte, garantindo à população o acesso gratuito à prática esportiva, qualidade de vida e desenvolvimento humano (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2009).

De certa forma, é possível inferir que com essa iniciativa de adotar linhas de ação para cada área do esporte, o governo procura minimizar as disputas no processo político, garantindo uma dimensão material (*policy*) para cada manifestação do esporte (ver quadro 2.2). Isso não significa que as disputas desses setores para garantia de recursos e desenvolvimento de ações tenha se extinguido, pelo contrário, esse conflito estabelecido pelos

⁹ Luis Inácio Lula da Silva (LULA) do Partido dos Trabalhadores (PT) é eleito Presidente da República, nas eleições de 2002, em segundo turno, após disputar quatro eleições diretas (1989, 1994, 1998, 2002).

atores envolvidos nesta arena política ainda é bastante acirrada, no intuito de consolidar as suas visões político-ideológicas. A grande mostra desses conflitos está nos espaços das Conferências realizadas nacionalmente, em que os grupos se colocam em nítida disputa. Marcellino (2008), uma das principais referências em estudos sobre o lazer no país, explicita em um de seus livros, ao falar sobre as Conferências Nacionais, que “alguns setores ligados ao Esporte, presentes na II Conferência Nacional, defenderam a retirada do termo ‘lazer’ da nomenclatura do Sistema” (MARCELINO, 2008, p.08), na discussão de criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, que ainda não foi implementado.

Fica claro nesse debate que não há um consenso sobre a concepção de esporte e lazer a ser priorizada pelo Estado no desenvolvimento de políticas para o setor. Por esse motivo, é relevante a iniciativa do Governo Federal, a criação de um Ministério, com a abertura de um leque de ações nos três eixos de atuação do esporte (educacional, de participação e de rendimento).

Dentro dessa estrutura organizacional, para o desenvolvimento dessas ações, foram criadas Secretarias Nacionais, cujo objetivo comum é formular, implementar, avaliar e controlar programas, projetos e ações dentro de cada área do esporte.

Apontada como uma dimensão de análise na pré-matriz elaborada, a dimensão institucional-legal poderá analisar a Política Nacional de Esporte e Lazer a partir de sua legislação e da estrutura administrativa criada para o desenvolvimento de suas ações. E, como já foi dito, nas políticas anteriores, as estruturas eram diminutas e não tinham suporte para formulação e, principalmente, implementação de ações mais consistentes.

Assim, fazendo uma breve análise, verifica-se que hoje existe uma estrutura formal que dá condições para o desenvolvimento de uma política pública, considerando o seu ciclo básico de formulação, implementação e avaliação. Nas Secretarias Nacionais abaixo relacionadas, no quadro 4(2), são desenvolvidos os programas e projetos com o objetivo de

garantir o acesso ao esporte e lazer à população considerando às três manifestações do esporte.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	PROJETOS/PROGRAMAS DESENVOLVIDOS
Secretaria Nacional de desenvolvimento do Esporte e do Lazer	Programas Esporte e Lazer da Cidade; Centro de desenvolvimento do esporte recreativo e do Lazer; Prêmio Brasil de Esporte e do Lazer de inclusão social.
Secretaria Nacional de Esporte Educacional	Programa Segundo Tempo; Projetos esportivos sociais.
Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento	Descoberta do talento esportivo; Jogos da juventude; Olimpíadas Universitárias; Olimpíadas Escolares; Bolsa Atleta; Rede CENESP (Centros de Excelência Esportiva).

Quadro 4 (2): Secretarias Nacionais do Ministério do Esporte
Fonte: Ministério do Esporte (2009).

Os programas e projetos desenvolvidos pelas Secretarias são, em sua maioria, descentralizados. Os Estados e Municípios, através de edital público, concorrem a verbas desses projetos para executá-los em suas localidades. O Ministério, por sua vez, tem a função de capacitar os implementadores, avaliar e controlar como essas ações estão sendo desenvolvidas.

Ainda que o Ministério contemple as três manifestações do esporte, é possível observar na Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento um maior número de ações,

mostrando que a Política Nacional do presente governo ainda sofre fortes influências da concepção hegemônica do esporte, com grandes investimentos nessa dimensão do esporte.

Por outro lado, pode-se afirmar que um marco fundamental desse novo processo de elaboração de políticas públicas de esporte e lazer está na realização das Conferências Nacionais. A Primeira Conferência Nacional de Esportes aconteceu em Brasília, no ano de 2004, na qual 1.200 delegados, escolhidos em assembleias estaduais e municipais em todo o país, discutiram durante quatro dias os objetivos, diretrizes e bases de uma Política Nacional de Esporte (ALVES E PIERANTI, 2007). A segunda Conferência aconteceu no ano de 2006 e apontou diretrizes para a construção de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer. No entanto, como já foi citado, esse processo não reflete uma construção de uma política em que as visões político-ideológicas são consensuadas, pelo contrário: observa-se um grande conflito de ideias em que de um lado está a concepção do esporte como um reflexo das grandes competições e de outro, o esporte como um instrumento de melhoria na qualidade de vida da população, assim como instrumento de inclusão social.

Diante desse breve histórico sobre as políticas públicas nacionais para o setor, viu-se que no início do século XIX o esporte chega ao Brasil e logo é organizado pela sociedade através dos clubes e associações esportivas. A percepção e definição desse fenômeno social enquanto um problema político se dá na década de 1930, com Getúlio Vargas, no período do Estado Novo. A partir desse período, o Estado se propõe a organizar o setor com a criação do Sistema Esportivo Nacional, somando esforços no desenvolvimento de várias ações relativas à cultura corporal, consolidando a dimensão material da política.

No que se refere à formulação e elaboração de programas, cada governo procede de acordo com os seus interesses, trazendo os conteúdos da ação governamental de acordo com a percepção que tem da manifestação esportiva. Na maioria dos casos, tanto a legislação como as ações são direcionadas para o esporte de rendimento. Somente com a incorporação do

esporte e do lazer na Constituição Federal de 1988, estes passam a ser discutidos como direitos sociais. Neste período, sob influência das discussões internacionais, há uma “nova” concepção formada sobre os tipos de manifestações do esporte, abrindo espaço para novos processos políticos, a partir de visões político-ideológicas distintas.

No período pós-Constituição de 1988 há uma preocupação do Estado em adequar a sua legislação esportiva às orientações constitucionais. Novamente vê-se a necessidade de consolidar a dimensão institucional-legal, de forma a subsidiar as ações do Estado nessa área.

Na década de 1990, o Estado volta suas ações para o desenvolvimento de políticas públicas e o esporte é trabalhado como um direito de todos. A dimensão material da política começa a tomar corpo, sendo possível identificar programas e projetos oferecidos à sociedade. Contudo, a estrutura administrativa do governo ainda permanece precária, dificultando o desenvolvimento de tais programas e projetos.

Nesta última década, no ano de 2003, é criado o Ministério do Esporte com Secretarias específicas para formulação de projetos, levando em consideração as três manifestações do esporte. Essa ação traz certo alívio às correlações de força que reivindicavam mais atenção ao esporte de participação; todavia, os conflitos políticos ainda estão presentes, sendo externados nas Conferências realizadas pelo governo.

Apesar dessas considerações, observa-se nesse período uma sequência no ciclo político da Política Nacional de Esporte e Lazer, pois há elaboração/formulação e implementação de programas e projetos através das Secretarias ministeriais. Além disso, outro ponto que pode ser chamado à atenção está na perspectiva de avaliação desses projetos e programas, que ainda não tinha sido enfatizada nas políticas anteriores.

4.2 A Política de Esporte e Lazer do Recife: um governo de frente popular

O Município do Recife, com autonomia estabelecida nos termos da Constituição Federal de 1988, organizou em sua Lei orgânica, promulgada em 1990, o tema “esporte e lazer”, tratados em capítulos separados.

Conforme o texto, o capítulo IX – Da Política do Lazer, art. 139, institui que o Município fomentará as atividades de lazer ativo e contemplativo, favorecendo a sua realização individual e grupal, observando:

- I – o atendimento a todas as faixas etárias de trabalhadores ativos e inativos, estudantes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e enfermos;
- II – as programações específicas para o período de férias, fins de semana, feriados e dias santificados;
- III – a atuação de praças e logradouros, locais de moradia e entidades civis sem fins lucrativos;
- IV – o incentivo às atividades recreativas, aos jogos e às brincadeiras infanto-juvenis característicos do Nordeste Brasileiro (CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE, 2010).

Já o Capítulo X – Da Política do Esporte, art. 140, trata da responsabilidade do Município em promover, estimular e apoiar as práticas desportivas e atividade física sistemática cabendo ao Município:

- I – estabelecer, nos projetos urbanísticos e nas unidades escolares públicas, bem como na aprovação dos novos conjuntos habitacionais, reserva de área destinada a praça ou campo de esporte e lazer comunitário, nos termos da Lei;
- II – utilizar-se de terreno próprio, cedido ou desapropriado, para desenvolvimento de programa de construção de centro esportivo, praça de esporte, ginásio, área de lazer e campos de futebol, necessários à demanda do esporte amador nos bairros da cidade.
- III – destinar recursos para esse fim;
- IV – apoiar as manifestações espontâneas da comunidade e preservar as áreas por ela utilizadas;
- V – ampliar as áreas públicas destinadas a pedestre.

§ 1º - O Município, por meio de rede pública de saúde, propiciará acompanhamento médico e exames ao atleta integrante de quadros de entidade amadorística carente de recursos.

§2º - O Município garantirá, ao portador de deficiência, atendimento especial no que se refere à educação física e à prática de atividade esportiva, sobretudo no âmbito escolar (CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE, 2010).

Com base na Lei Orgânica, o setor entra na agenda pública do município mais por um imperativo constitucional do que por uma necessidade demandada pela sociedade. É interessante notar que, no âmbito nacional, as políticas de esporte e lazer já vêm sendo discutidas desde a década de 1930, mas na realidade dos municípios passa a ser incorporada após a Constituição Federal de 1988.

Observa-se nessa legislação uma preocupação em atender a duas manifestações do esporte: o esporte de participação (quando trata de conteúdos, como os jogos e brincadeiras) e o esporte de rendimento (quando trata de questões relacionadas ao atleta). A segunda questão a ser levantada está relacionada à adequação do projeto urbanístico da cidade para a construção de espaços destinados à prática esportiva e de lazer. E, por fim, destaca-se o fator de inclusão social ao levar em consideração o atendimento às pessoas portadoras de deficiência.

No entanto, apesar da legislação apontar para a constituição de políticas, visando a garantia do direito ao esporte e lazer, em linhas gerais, Ferreira (2009) ratifica que o setor vivencia no campo das políticas públicas a hierarquização de atendimento (quando se pauta na afirmação do sistema esportivo padronizado e do lazer produtivo) e o modelo conceitual tradicional da arquitetura esportiva e de lazer (quando se pauta pelos modelos competitivos do esporte). Mesmo com os imperativos constitucionais, o autor considera que “as políticas do campo do esporte e do lazer continuam mantendo o histórico perfil compensatório, hegemonizado na indústria cultural e “progonizado” de forma indutora, construindo em todas as esferas do poder público nada mais, nada menos que um ‘balcão’ de projetos” (FERREIRA, 2009, p. 02).

Por outro lado, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, algumas experiências no setor são identificadas em virtude de suas propostas diferenciadas. Dentre elas, destaca-se a Política de Esporte e Lazer do Recife, nas gestões de 2001-2004 e 2005-2008 (e que continua na atual gestão), do governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

A diferenciação na proposta desse governo é representada pela necessidade de rediscutir as bases em que estão calcadas as políticas públicas de esporte e lazer no país e, principalmente, no município, pois

a história da ação municipal no setor de Esporte & Lazer é, reconhecidamente, marcada pelo favorecimento eleitoreiro de pequena parcela da população, em detrimento do acesso das crianças, das mulheres e dos idosos e das pessoas com deficiência, principalmente nas áreas pobres da Cidade (RECIFE, 2002, p.03).

A partir do reconhecimento do esporte e lazer como direito dos cidadãos, os gestores do esporte e lazer do Recife buscam empreender

esforços para desenvolver suas ações de forma planejada, pensando na cidade como um todo e nos vários segmentos que compõem sua população [...] com o desafio de desenvolver uma Política de Esporte & Lazer segundo a diversidade cultural, a riqueza ambiental e as potencialidades políticas da Cidade [...] com a participação popular (RECIFE, 2002, p.03).

Nesse primeiro momento há o reconhecimento de um problema social, a necessidade de desenvolver uma política que estivesse em consonância com a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica do Recife. Ao passo que o problema foi identificado, somam-se esforços da equipe em planejar, formular e desenvolver ações que materializem uma política pública de esporte e lazer com características diferenciadas.

Neste período (início de 2001), no governo federal estavam presentes as ações do Programa Esporte Solidário, que já direcionava ações de esporte e lazer para a sociedade. Contudo, a maioria das práticas esportivas desenvolvidas pelo poder público focava o esporte de rendimento.

A equipe gestora, ao iniciar o processo de formulação da política de esporte e lazer do Recife, estabeleceu uma metodologia para realizar um diagnóstico do setor e, naquele momento, foram relacionados os problemas enfrentados pelo setor conforme quadro 4(3).

TEMÁTICA	PROBLEMAS
Infraestrutura esportiva	Insuficiência e mal estado de conservação dos equipamentos públicos de esporte e lazer; Uso privado e restrito dos espaços esportivos públicos em função dos comodatos firmados nas gestões anteriores; Espaços públicos de atividades esportivas sem reconhecimento legal;
Recursos Humanos	Insuficiência do quadro docente e funcional para atuação no setor; Desvalorização dos profissionais que atuam no setor; Formação continuada inadequada em relação ao campo atual.
Recursos Orçamentários	Orçamento aquém das reais necessidades; Baixa capacidade e inexperiência para captação de recursos.
Programação de esporte e lazer	Parques e praças da cidade sem contar com uma gerência de animação; Baixa capacidade de apoio às iniciativas populares no âmbito do esporte e lazer; Impossibilidade de acesso dos vários segmentos da população (especificamente a população de baixa renda) às práticas sistemáticas de esporte e lazer; Baixa capacidade de apoio às representações esportivas da cidade.
Gestão	Desarticulação de ações das diferentes secretarias e órgãos que atuam no setor (Saúde, Assistência Social, Educação, Cultura, Serviços Públicos etc). Inadequação da estrutura administrativa da DGE em relação à missão da Secretaria de Turismo e Esporte; Baixa participação popular na gestão do esporte e lazer.

Legislação	Inocuidade da Lei Orgânica pela falta de normatização dos dispositivos relacionados ao esporte e lazer; Ausência de normatização da atuação dos profissionais no âmbito do lazer; Uso dos espaços públicos de esporte e lazer desordenados e desorganizados; Ausência de dispositivo legal de institua o Sistema Municipal de Esporte e Lazer.
--------------------------	--

Quadro 4 (3): Problemas do setor de esporte e lazer no Recife

Fonte: Adaptação do Plano Municipal de Esporte e Lazer 2001-2004

Esses problemas estavam relacionados à realidade da gestão pública frente ao setor e é aparente, segundo avaliação da equipe, o descompromisso do poder público por não disponibilizar recursos orçamentários, por não manter uma infraestrutura de atendimento, por não contratar e qualificar pessoal para atuar no setor e por não investir em programas e projetos para atender à população.

Assim, pode-se afirmar que esse processo de identificação de problemas foi um passo fundamental para nortear a equipe na formulação e implementação de uma política pública. Em certos aspectos, pode-se afirmar que o grupo realizou uma avaliação *ex-ante*, que consiste no levantamento das necessidades que irão orientar a formulação e desenvolvimento da política. Na verdade, esse não foi um processo “consciente”, ou seja, os gestores não se reuniram para realizar uma avaliação *ex-ante*, mas sentiam a necessidade de identificar os problemas existentes no município em relação ao setor, como um ponto de partida para a construção da missão e valores da política.

Outro fator que cabe salientar é que, este processo de elaboração de diagnóstico, não foi a primeira ação da política de esporte e lazer realizada pela equipe gestora. Como havia a necessidade do governo em responder às demandas da população, concomitantemente à elaboração de um programa de esporte e lazer denominado Círculos Populares de Esporte e Lazer, foram realizados os estudos para o levantamento dos problemas, a definição dos

valores da política, assim como a definição das diretrizes de ação do governo, no que se refere ao setor.

Posteriormente à seleção dos problemas, os gestores elaboraram os valores da política que estão em consonância com as diretrizes do governo municipal (gestão pública radicalmente democrática apoiada na mobilização popular; a promoção da cidadania e a luta contra a exclusão e as desigualdades sociais), e com a missão do órgão responsável pelo desenvolvimento da política, que é *desenvolver o esporte e o lazer popular*. No quadro abaixo estão relacionados os valores da política de esporte e lazer, assim como a concepção político-ideológica que os norteia.

VALORES	CONCEPÇÃO
O esporte como fator de desenvolvimento humano	Enquanto fenômeno histórico cultural, o esporte é parte das manifestações de cultura corporal. Como fator de desenvolvimento humano, permite a reflexão crítica sobre suas diversas determinações.
O lazer como instrumento pedagógico de elevação cultural e consciência política	O lazer constitui um conjunto de práticas sociais de caráter lúdico e enquanto instrumento pedagógico possibilita a reflexão crítica da realidade.
O esporte e o lazer como fator de inclusão social	O esporte e lazer enquanto direitos sociais são fatores que contribuem para o exercício da cidadania quando desenvolvem formas humanizadas de sociabilização.

Quadro 4 (4): Valores da Política de Esporte e Lazer do Recife
Fonte: Elaborado pela autora baseado em Recife (2002)

É possível inferir que esta construção (identificação de problemas, elaboração de valores e missão), além de fazer parte da formulação da política, no ciclo das políticas públicas, também está relacionada à dimensão de *politics*, apontada por Frey (2000), pois ao apontar os problemas e definir valores, estão em jogo as concepções ideológicas dos atores

que fazem parte do processo e, até chegar à materialização dessas concepções na elaboração dos programas, muitos conflitos foram travados no próprio governo, para convencimento da importância de uma política de esporte e lazer mais estruturada com foco na participação popular.

Ainda no processo de formulação da política, são construídas as diretrizes que seguem também as orientações políticas do governo acima citadas. As diretrizes de ação que constituem a política municipal de esporte e lazer e visam atender a missão institucional são:

- Revitalização e democratização dos espaços e equipamentos públicos de Esporte e Lazer;
- Promoção de práticas sistemáticas de esporte e lazer para todos os segmentos da população;
- Valorização e ampliação do quadro docente e funcional da área de Esporte e Lazer;
- Incentivo e apoio às iniciativas esportivas espontâneas das comunidades de baixa renda;
- A promoção da animação cultural e esportiva nas praças e parques da Cidade;
- O fortalecimento da estrutura administrativa da rede de lazer e esporte;
- A organização das condições legais para o fortalecimento do setor de lazer e esporte;
- A proposição de bases legais que busquem o desenvolvimento do setor de esporte e lazer e,
- A construção de mecanismos de participação popular na gestão do lazer e esporte (RECIFE, 2002).

Essas diretrizes constituem uma espécie de ação norteadora, fazendo parte da formulação da política, numa dimensão de *politics*, pois representa a concepção político-ideológica que subsidiará os projetos e programas desenvolvidos ao longo da gestão.

No que se refere à elaboração/formulação dos princípios da política, esta fase, diz respeito aos processos políticos que muitas vezes são consolidados por uma legislação e subsidiado por uma estrutura através de um órgão. Quanto à legislação, afirma-se que a política de esporte e lazer do Recife tem suas bases legais pautadas na Constituição de 1988, na Lei Orgânica do Recife e na Lei municipal nº 17.544/09 (que trata das áreas de preservação esportiva e de lazer).

Em relação à estrutura, na primeira gestão (2001-2004), a Secretaria de Turismo e Esportes, através da Diretoria Geral de Esportes (DGE), era o órgão responsável pela execução da política, mas não dispunha de uma organização formal capaz de dar suporte às suas ações. Entretanto, foram criadas coordenações para atuarem, levando em consideração as diversas manifestações do esporte (participação, educacional e rendimento), com a prioridade ao esporte de participação. Somente na segunda gestão (2005-2008), a partir de uma Reforma Administrativa, o Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães (Geraldão), vincula-se à Secretaria de Educação, Esporte e Lazer e torna-se o órgão responsável pelo desenvolvimento da política de 2005 até a gestão atual. A configuração administrativa mostra uma organização do trabalho das atividades-fim através de três diretorias:

- *Diretoria de Esporte Amador*, que trabalha com o esporte de rendimento (amador e esporte educacional que dispõe do mesmo formato),
- *Diretoria de Lazer e Cidadania*, que trabalha o esporte de participação (através de conteúdos de jogos populares e outras linguagens corporais, tais como a arte, dança e teatro) e,
- *Diretoria de Esporte e Juventude*, que tem foco direcionado à juventude através de atividades esportivas de identidade juvenil, como o skate, o patins, o break dance e o Le Parkour.

Ao observar as ações da política é possível inferir que ela trabalha em duas frentes, uma programática – relacionada às atividades finalísticas, ou seja, às atividades-fim, como os programas, projetos e eventos direcionados à população – e uma estruturadora, àquelas relacionadas à organização e suporte para as atividades-fim da política. De forma a ilustrar essa organização foi elaborada figura 4(1):



Figura 4 (1): Estrutura da Política de Esporte e Lazer do Recife

Fonte: elaborado pela autora

As atividades sistemáticas são aquelas desenvolvidas pelo programa Círculos Populares de Esporte e Lazer (CPEL), que possui três linhas de ação: os círculos de esporte (que reúne as atividades sistemáticas de Esporte voltadas para crianças e jovens), círculos de juventude (que reúne as atividades de esporte e lazer de identidade juvenil) e círculos de lazer (que reúne as atividades sistemáticas de esporte e lazer oferecidas ao segmento da pessoa idosa, além das oficinas sistemáticas de artes, dança e teatro para todos os segmentos).

As atividades periódicas são os projetos que têm períodos de duração específicos; alguns são realizados anualmente, outros não. Os principais são os projetos Futebol Participativo e o Esporte do Mangue. O Futebol Participativo,¹⁰ que consiste na realização de um campeonato de futebol de várzea

¹⁰ O Futebol Participativo é divulgado pela gestão como o maior campeonato de futebol de várzea do mundo. Em sua última versão, no ano de 2009, participaram 520 equipes de futebol amador.

onde as equipes, os atletas e os dirigentes comunitários são atores com poder de decisão em todos os momentos do calendário anual do projeto, desde o planejamento, definição do regulamento, julgamentos disciplinares e do gerenciamento dos jogos propriamente ditos. Além disso, sempre há uma campanha transversal que perpassa todo o ano e é debatida em vários momentos com a comunidade. A preservação dos campos de várzea, a participação popular e a segurança alimentar foram alguns dos temas debatidos com a população através de palestras, oficinas e apresentações teatrais nos intervalos dos jogos. (RECIFE, 2008, p. 120).

O Esporte do Mangue é um projeto direcionado à juventude e que consiste na realização de fóruns, seminários, festivais da juventude e rodas de diálogo, com fechamento no Encontro Municipal Esporte do Mangue.

Os eventos esportivos e de lazer são aquelas ações mais pontuais, realizadas num curto período de tempo e podem ser de iniciativa da própria gestão ou através de patrocínio às entidades esportivas.

As ações estruturadoras são aquelas voltadas para dar suporte às atividades finalísticas. A Formação Continuada em Esporte e Lazer é uma ação voltada para a formação dos educadores que atuam nas atividades sistemáticas, periódicas e eventuais. O objetivo da formação continuada é levar aos educadores os princípios pedagógicos estabelecidos pela gestão para atuarem com a população. A manutenção dos espaços e equipamentos de esporte e lazer refere-se à busca de melhores condições para os espaços e equipamentos onde são realizadas as atividades dos programas, projetos e eventos. A execução-orçamentária refere-se à própria execução do orçamento, de forma a garantir as ações finalísticas. Já o monitoramento é uma forma de acompanhar o desenvolvimento do trabalho, conforme o planejado. E, apesar de ter sido criado um sistema de monitoramento em 2006 – o Sistema Práxis de Monitoramento, Avaliação e Controle Social – o mesmo não conseguiu ser implementado em sua completude por diversas dificuldades internas, principalmente em relação à complexidade no sistema de coleta, alimentação e análise dos dados.

No que se refere ao ciclo das políticas públicas, foram observados os elementos que contribuíram para a formulação da política estudada, assim como sua implementação a partir

da estrutura político-administrativa. Todavia, a fase de avaliação da política é timidamente abordada nos documentos de gestão, tendo como principal registro a construção do Sistema Práxis de Monitoramento, Avaliação e Controle Social, em 2006. Por outro lado, é encontrada uma espécie de avaliação da primeira gestão no documento do Plano Municipal de Esporte e Lazer (2005-2008), conforme relato abaixo:

Democratizamos campos de várzea, construímos novos equipamentos de lazer, levamos atividades programadas e sistemáticas de esporte e lazer para crianças, jovens adultos e idosos. Ajudamos a juventude adepta dos esportes radicais e do Hip Hop a serem reconhecidos na sua cidadania. Realizamos futebol participativo, maior campeonato de futebol de várzea do mundo, criamos a Corrida das Pontes e realizamos a Formação continuada de centenas de educadores para atuarem nos projetos buscando promover a participação popular, a elevação cultural e a consciência política da população. Como reflexo dessa presença do poder Municipal no setor de Esporte e lazer, coisa nunca vista anteriormente, a população elegeu o tema Lazer e Esporte como a segunda prioridade da cidade, no ciclo do Orçamento Participativo de 2003. (RECIFE, 2005, p. 04).

Como não cabe a este estudo fazer uma avaliação da política, uma vez que a proposta é elaborar um instrumento para posterior avaliação, fica a reflexão dos gestores como um indicativo dos resultados satisfatórios atingidos naquele período.

Entretanto, pode-se afirmar que nesses dois períodos de gestão (2001-2008) a equipe desenvolve processos de avaliação interna numa perspectiva de avaliação formativa, pois tem como objetivo o acompanhamento de ações e tarefas referente ao conteúdo, métodos e instrumentos da política (ver quadro 2.7). Não há um sistema de monitoramento que possa acompanhar as tarefas no plano de execução num processo contínuo e, muito menos, uma avaliação externa formal.

Ao identificar essa dificuldade da gestão, buscou-se realizar uma pesquisa sobre o tema a partir da elaboração de um instrumento de avaliação, de forma a contribuir para a formalização e registro de um processo de avaliação da política de esporte e lazer do Recife.

5 Dimensões de avaliação da política de esporte e lazer do Recife

5.1 Dimensão Institucional-legal

Nas reuniões de grupo focal sobre a dimensão institucional-legal foi discutido o foco sobre legislação, que está relacionado aos ordenamentos legais de uma política. Considerando as dimensões apontadas por Frey (2000), a legislação corresponde à dimensão de *polity*, ou seja, à dimensão institucional, à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico.

Para o setor, o principal marco legal é a Constituição Federal (CF) de 1988, na qual o esporte e o lazer são elevados à condição de direito social.

No entanto, como pontua o diretor-presidente do Geraldão

em nossa área de esporte e lazer, o fato de ter sido incluído na Constituição Federal, foi resultado de um acúmulo, de uma história que tem uma abordagem também, mas que, se for pegar na letra do que está escrito nesse referencial, você vai ver que há resquícios do esporte, apesar de ser dito como direitos da população, [...] mais voltados para um esporte de rendimento, mais seletista (de ser público seletivo), inclusive alguns desses referenciais falam da ênfase na formação atlética (Diretor-presidente).

Em uma análise da trajetória política do esporte no Brasil, Linhares (1996) destaca que o período posterior à inclusão do esporte na CF de 1988 foi uma etapa registrada pela elaboração de novas legislações, no intuito de consolidar um aparato legal de forma a regulamentar o setor no país.

Várias leis foram criadas (ver quadro 4.1), no entanto, ao analisar tais dispositivos, observa-se que o Estado brasileiro se relaciona com o setor esportivo, priorizando o esporte de rendimento, que também passa pelos gestores do Recife quando é relatado que

[...] a lei Zico foi a primeira dessas. A lei Zico procurou criar novos referenciais para a questão do passe do atleta, para a organização do futebol profissional. A lei Pelé veio aprofundar essas mudanças, inclusive no sentido democrático, de dar mais liberdade ao atleta, tá entendendo? **Mas mesmo assim, para ser uma lei esportiva para regular o esporte nacional,**

regulando só o futebol, fica muito aquém de uma necessidade de uma política pública que se pretenda a cumprir aquilo que a constituição determina que é garantir o Esporte e Lazer enquanto direito (Diretor-Presidente – grifo nosso).

A mesma opinião compartilha o diretor de espaços de esporte e lazer quando afirma que

a legislação do setor de esporte não somente existe, como ela é transformada de forma muito ágil, só que, na perspectiva que é hegemônica no sistema (Diretor de Espaços)

Todavia, se de um lado é rara a legislação que pautar o esporte de participação/popular, de forma a garantir o acesso a todos os cidadãos, de outro, a prática política do poder executivo pode influenciar na promulgação de leis que se adequem às ações vigentes, como mostra o diretor de espaços sobre a experiência do Recife.

Eu acredito que no nosso caso específico aqui, a gente conseguiu através da nossa ação, da implementação de políticas públicas, a gente conseguiu mudar um pouco a legislação, construir uma coisa muito incipiente que foi a **lei de preservação municipal de espaços esportivos e de lazer da cidade** (Diretor de Espaços – grifo nosso).

Assim, pode-se inferir que não só os dispositivos legais determinam o perfil de uma política pública, mas também a intencionalidade da ação política, na dimensão de *politics* – nos processos políticos estabelecidos entre os atores da política, a fim de atender seus interesses – também é determinante na criação de leis e normatizações para as políticas do setor. Sobre essa questão, a política de esporte e lazer do Recife tem uma experiência relatada pelo Diretor de Espaços do Geraldão de que:

[...] é possível se mudar uma conjuntura a partir de uma decisão política. Eu acho que já teve um movimento aqui, há oito anos atrás, muito importante de sensibilizar uma liderança, que foi o prefeito João Paulo, que permitiu essas novas experiências no campo do setor de esporte e lazer (Diretor de Espaços).

Então, ao analisar os marcos legais que regem uma política, é possível identificar como ela está situada em relação à legislação vigente e se sua ação permite alguma mudança ou aprofundamento na legislação atual.

Assim, para avaliar uma política do ponto de vista jurídico/legal, além dos elementos como **marco legal, legislação regulamentadora do setor e ordenamentos legais do município**, é fundamental observar o **objeto regulamentado nas legislações**, porque ao analisar o conteúdo de uma legislação pode-se visualizar a direção em que ela está apontando e sua influência numa determinada política, bem como analisar se a legislação é suficiente ou está aquém das necessidades para a normatização de uma política pública.

5.2 Dimensão de Gestão

Nesta dimensão foram discutidos oito focos relacionados à execução da política e, para abarcar todos os pontos, foram realizadas três reuniões de grupo focal. Os focos discutidos foram: (1) planejamento, (2) financiamento, (3) orçamento, (4) recursos humanos, (5) programas, projetos e eventos, (6) intersetorialidade, (7) infraestrutura e (8) monitoramento.

O objetivo de elencar esses itens está na possibilidade de avaliar o processo desenvolvido por uma política ao longo de um período de tempo, em um determinado território. Nessa avaliação deverão ser observados o conteúdo e o contexto no qual está inserida a política. Para tanto, levantou-se às seguintes questões: Qual a importância de se identificar como determinada política foi planejada? O que dizem aos avaliadores às estratégias de financiamento e organização de orçamento de uma política? O que representa a forma que está estrutura a política de recursos humanos? O que revelam sobre a política os programas, projetos e eventos? O que representa a intersetorialidade na avaliação de uma

política pública? O que diz a infraestrutura de uma política pública para os seus avaliadores?

Por que é importante saber se uma determinada política é monitorada internamente?

Quanto ao planejamento, foi identificada uma associação à formulação da política pública, pois na experiência de planejamento dos *policy makers* do Geraldão, eles consideram que

um exercício de planejamento, com base na experiência que a gente veio construindo, tem sido [...] o processo de construção de diretrizes, de objetivos, de missão (Diretor-Presidente)

Assim, como uma fase do processo de gestão da política, que permite a definição de metas e linhas de ação, têm-se os seguintes entendimentos sobre planejamento, expostos pelo grupo de gestores:

Eu entendo por planejamento a organização das ações, etapas para se atingir uma meta/resultado pré-elaborado, pré-definido, [...] porque eu estou definindo que quero chegar a um determinado alvo. Como não estou ainda neste alvo, eu estou imaginando algumas ações previamente para poder chegar (no alvo) (Assessor da presidência).

(planejamento) [...] seria a organização das ações, construindo objetivos a serem alcançados no decorrer do período estabelecido levando em consideração às prioridades existentes (Diretora Financeira).

(planejamento) [...] é o plano de ação desenvolvido pelo governo, balanço do governo e quais são as diretrizes que a gente teria para construir somando isso tudo, **não esquecendo de levar em consideração a disponibilidade orçamentária**, quais são as ações, as metas, quais as necessidades do setor, acho que tudo isso tá envolvido (Assessora Jurídica – grifo nosso).

Desta forma, o planejamento, para o grupo de gestores, representa um espaço onde são definidas as ações relacionadas à política, de definição de metas e prioridades.

Outra questão observada no espaço de planejamento é que o mesmo pode ser utilizado para avaliar as próprias ações executadas, ou seja, antes de definir novas metas, as ações realizadas são avaliadas pelos responsáveis durante o seu desenvolvimento. Destaca-se na experiência do Recife que o planejamento

[...] tem sido um instrumento de avaliação também. Você, a partir da avaliação dos projetos, você redimensiona eles (os projetos) e nessa perspectiva de tá construindo novos projetos a partir de metas e indicadores

que a gente queira atingir. E eu acho que ele (o planejamento) cumpre também o papel de priorização de ações, das atividades, elencando isso com o orçamento disponível, até para a gente poder estar objetivando mais o nosso orçamento, onde a gente vai investir (Assessora Pedagógica).

Apesar de considerar a avaliação como uma fase final no processo gerencial, ela é fundamental para subsidiar o processo de tomada de decisão num planejamento. Para um planejamento ser bem sucedido é necessário estar subsidiado por uma avaliação das ações desenvolvidas. Então, se de um lado o relato acima deixa clara a preocupação dos gestores em avaliar suas ações, de outro, como já fora observado, mostra que os gestores não dispõem de uma sistemática para realizar uma avaliação formal, utilizando o espaço do planejamento para esse fim.

Outra questão observada em relação ao planejamento refere-se à influência da dimensão *politics*, pois no espaço de planejamento são estabelecidos os consensos entre a equipe gestora, após processo político estabelecido, levando-se em consideração os interesses político-ideológicos de cada ator. Quanto a essa questão, a Assessora Pedagógica faz o seguinte relato

[...] o planejamento é essa questão de a gente compartilhar, discutir conjuntamente aonde a gente quer chegar, o que a Política de Esporte e Lazer do Recife está propondo para a cidade a partir de vários fatores, a partir das demandas, a partir de “n” fatores, então é a gente elencar mesmo onde a gente quer chegar. A construção de metas, inclusive, faz parte do planejamento (Assessora Pedagógica).

Por fim, a última questão discutida está relacionada à forma como é realizado o planejamento na gestão de um governo democrático-popular, que possui como uma das diretrizes gerais a participação.

Sobre essa discussão, observa-se, abaixo, nas declarações feitas pelo grupo gestor, a forma de planejamento que se adequa a essa realidade:

[...] um planejamento não pode ser uma coisa só da cabeça do chefe, do gestor, do diretor. Ele, para realmente ser materializado, ter mais probabilidade de ser materializado, ele deve envolver dimensões diferenciadas, mas envolvendo todo mundo no geral, em sua construção (Diretor-Presidente).

[...] nesse planejamento, reafirmamos as missões, os valores, relemos e redefinimos de acordo com mudanças na realidade, né? Na direção política, são tirados objetivos; e a reunião de colegiado, posteriormente, acaba também se tornando um espaço de inserir novos elementos nesse planejamento, ou de se retirar algumas questões da prioridade e, também as reuniões de colegiado acabam sendo espaços contínuos de planejamento que duram o ano inteiro. Algumas metodologias utilizadas na política também subsidiam o colegiado para tomadas de decisão como reunião específica dos núcleos, as próprias reuniões de formação continuada, as reuniões de comissões de usuários, enfim, os eventos, as observações dos eventos e atividades do projeto. Há uma forma bem dinâmica de conduzir esse planejamento [...] (Diretor-Presidente).

[...] (o planejamento) ele existe de vários níveis, né? do jeito que a gente vem trabalhando. Para a gente chegar no planejamento, mais do ponto de vista dos gestores, a gente tirou um encaminhamento na época da diretoria de lazer que era importante, por exemplo, de se fazer os jogos municipal da pessoa idosa. Então, para os jogos chegarem no âmbito maior, foi-se tirado dentro da diretoria. Eu tô dando um exemplo, mas eu acredito, então, que nesse planejamento, a gente (gestores) discute um projeto, digamos assim, mais amplo. Mas, nas diretorias, se discute como isso vai ser elaborado, é uma outra forma de se planejar as coisas. É de se executar, é o outro nível de planejamento [...] enquanto os gestores, digamos assim, não planeja tudo, talvez a gente discute uma linha, mas eu acho que ele (o planejamento) é feito de uma forma bem coletiva, isso que o pessoal já colocou, o que quando chega no âmbito do colegiado, as diretorias, elas já veem com sua proposição e que essa proposição é tirada junto com os educadores, junto com os coordenadores, junto com outros níveis da gestão. E eu acho que a forma tem que ser essa, a forma coletiva, se for do ponto de vista mais objetivo, de que forma a gente a gente vai construir, é de forma coletiva (Assessora Pedagógica).

Uma questão interessante a ser colocada é em relação aos relatos dos gestores, pois mesmo cientes de que a discussão não tem como objetivo avaliar a experiência do Recife, mas, a partir dessa experiência elaborar um instrumento de avaliação, observa-se que é quase inevitável não abordarem aspectos de suas experiências.

Em relação ao planejamento, destaca-se que o conteúdo e a forma constituem dimensões relevantes a serem consideradas numa avaliação. Ambos podem ser analisados, buscando uma coerência com as diretrizes da política, ou seja, como eles atendem aos princípios políticos.

Portanto, para realizar uma avaliação sobre o planejamento de uma política podem ser considerados os seguintes elementos de análise: o conteúdo e a forma de gestão. O elemento

sobre o conteúdo diz respeito ao **nível de coerência entre as diretrizes gerais da política e o conteúdo do planejamento**, buscando responder se o conteúdo do planejamento está convergindo com a missão, valores e diretrizes gerais da política, pois além do planejamento estratégico onde são definidas as ações gerais norteadoras da política existem o planejamento em nível tático e operacional e todos devem estar alinhados. Já o elemento de análise sobre a forma de gestão refere-se à **forma de planejamento** (centralizado/descentralizado) e aos **níveis hierárquicos que participam do planejamento**. A forma irá mostrar como os gestores da política organizam o seu planejamento numa estrutura hierárquica, bem como identificará se é possível a participação dos níveis tático e operacional, atingindo toda a equipe, ou se há uma imposição do planejamento realizado na cúpula para os demais níveis, estabelecendo uma dicotomia entre quem planeja e quem executa.

O financiamento é o foco que diz respeito às estratégias de captação de recursos desenvolvida pela gestão de uma política para complementar seu orçamento, pois nos órgãos públicos, o recurso disponibilizado através do orçamento, principalmente nos municípios, não corresponde à realidade das demandas de uma política pública.

Nesta discussão buscou-se do grupo gestor a percepção sobre esse processo de financiamento e quais as iniciativas que uma gestão pode ter na busca de financiamento para superar as deficiências orçamentárias do setor. A partir dessa discussão foram elencados os indicadores que permitem analisar as estratégias de financiamento adotadas pela equipe gestora de uma política pública e identificar o quantitativo de recursos captados para as ações dessa política.

De início foi colocado que há diversas frentes para se conseguir financiamento para uma política, tais como:

[...] locação de espaços públicos, permissão de uso a título oneroso, apresentação de planos de trabalho para captação de convênios, né? Cooperações técnicas – não apenas financeira – para viabilizar algumas ações da nossa política (Diretora Financeira).

Por outro lado, a equipe gestora necessita conhecer as fontes de financiamento para o setor, além de dispor de uma equipe capacitada para elaboração de projetos, conforme relatos abaixo:

[...] Quem é do setor tem que saber quais são os espaços que tem recurso para o setor. Porque se não, o cara vai captar aonde? (Diretor de Espaços)

[...] ter a **capacidade de elaboração de projeto** e, aí se completa nesse projeto, a parte que é de assegurar o direito social, né? Mas, elaborar projeto no formato que eu possa agradar o meu parceiro, [...] por exemplo, para que a gente possa captar um recurso do governo federal, é preciso elaborar um projeto de acordo com o que eles demandam. [...] Fazer um **diagnóstico dos parceiros em potenciais**, não é?! Para que a gente possa, de fato, saber o que talvez fosse mais fácil a gente conseguir (Assessor da Presidência – grifo nosso).

Outra questão levantada durante essa discussão sobre captação de recursos junto ao setor privado e as dificuldades do órgão – que gerencia a política de esporte e lazer no Recife – em captá-los, seja na própria esfera pública ou privada. Sobre as dificuldades, tem-se a seguinte colocação:

[...] A gente tem essa dificuldade de dar essa contrapartida aos órgãos, principalmente às empresas privadas. E o tempo de execução da coisa, por exemplo, para entregar um projeto a uma empresa privada, o projeto tem que estar entregue, mas uns pedem no início do ano, outros pedem no final do ano. E quando a gente se planeja de modo participativo, o nosso planejamento não é rápido, tá entendendo? Aí às vezes, a gente não tem, a gente precisa pegar esse *time* aí de fazer, de procurar e, encontrar a melhor forma de dar essa contrapartida” (Assessora de Comunicação).

Como já foi mencionado, os próprios relatos fazem uma auto-avaliação da política do Recife, contudo, é importante considerá-los como um elemento para se chegar aos indicadores de avaliação.

Por fim, sobre a discussão gerada em relação ao financiamento, observa-se que na experiência do Recife, ainda existem problemas para se captar recursos de forma mais eficaz. No entanto, para seus dirigentes, o órgão demonstra alguns avanços, apesar das dificuldades apontadas acima.

[...] a gente detecta quais são as dificuldades porque a gente tem a possibilidade de transpor essas dificuldades, e é, por exemplo, esse ano a gente conseguiu aqui para o Ginásio, pelo programa de governo, o

PRONASCI¹¹, que atendia a cidades que tinham indicadores parecidos com os nossos e isso (indicadores sociais) foi o foco (Diretor de Espaços).

Além das parcerias que foram citadas, existe um Convênio firmado com o Ministério do Esporte, desde 2003, que no início da política foi fundamental para a expansão dos serviços deste setor no Município.

Assim, chega-se à conclusão que existe uma real dificuldade na captação de recursos, seja na iniciativa privada seja nos órgãos públicos. Esse ponto discutido sobre as dificuldades para captação de recursos surgiu durante a discussão do grupo focal e não havia sido considerado pela autora.

Mesmo considerando essas limitações da gestão, é possível que elas sejam superadas à medida que os dirigentes consigam estabelecer em planejamento, quais as cooperações técnicas que desejam e podem realizar, quando consigam fazer um estudo sobre as possíveis fontes de financiamento para o setor e quando dispõem de equipe capaz para elaborar projetos a serem submetidos aos financiadores.

Dessa forma, observa-se que a capacidade de captar recursos está diretamente relacionada à capacidade de organização da gestão em, primeiro, definir no planejamento as diretrizes para captação, levando em consideração os recursos disponíveis (humano, tempo, financeiro), para, em seguida, colocá-las em prática.

A partir dessa discussão é possível apontar três **elementos de análise** que, numa avaliação, poderão sugerir em que nível uma política pública se encontra, frente à captação de recursos. O primeiro é **quantidade de pessoal disponível para elaboração de projetos para captação de recursos**, pois irá demonstrar se a gestão tem a preocupação em destinar uma equipe para a elaboração de projetos; o segundo, **percentual de recursos captados via convênios e parcerias com órgãos públicos**; e, o terceiro, **percentual de recursos privados**

¹¹ PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania do Ministério da Justiça que promove parceria com Estados e Municípios.

que financiam a política pública, que mostrarão se efetivamente há financiamento da política avaliada através de captação de recursos.

O orçamento público compreende a elaboração e execução de três leis – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) – que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas (SENADO, 2010).

No orçamento público deverão estar discriminados receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, conforme artigo segundo da Lei 4.320/64. O PPA define as prioridades de governo num período de quatro anos e deve conter as diretrizes, objetivos e metas para as suas despesas. Este plano estabelece uma relação entre as prioridades a longo prazo e a Lei Orçamentária Anual. A LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente e a LOA, definida pelo executivo, define as metas contidas no PPA que deverão ser atingidas no exercício atual (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010).

Como é possível notar, a execução de um orçamento público deverá estar atrelada às legislações que o normatizam, portanto, estão vinculadas a um planejamento, de tal modo estão vinculadas às dimensões *polity* – quanto à formalidade da legislação, e *politics* – quanto ao jogo de interesses na definição de prioridades orçamentárias.

A discussão do grupo versou sobre a execução desse orçamento e representou uma parte bastante difícil, pois toca numa questão muito delicada e de que há certo receio em se falar abertamente; no curso da discussão, muitos colocaram que era “subjetivo” caracterizar uma boa execução orçamentária. No entanto, se um orçamento público é regido por leis, uma execução apropriada deverá respeitá-las e, além dessas ordenações, deverá observar a Lei 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

De acordo com esse parâmetro, a Assessora Jurídica afirma que um orçamento público deve ser executado

[...] dentro das diretrizes, das normas, da legislação, principalmente em observância a lei 8.666. Se você consegue estar dentro dos padrões, dentro do que é exigível, às leis, qual é a lei que rege essa parte administrativa? É a lei de responsabilidade fiscal (Assessora Jurídica).

Além disso, outra questão que representa um problema para a execução do orçamento em vários setores e, em especial o setor de esporte e lazer, está na destinação do montante de recursos. Atualmente, o orçamento para desenvolvimento da política de esporte e lazer no município é de aproximadamente 0,034% do orçamento geral da prefeitura, o que gera dificuldades na execução desse recurso escasso.

Na resolução da II Conferência Nacional de Esporte e Lazer é dado que a vinculação e destinação do percentual mínimo deverá ser de 1%, nos três níveis de governo. No entanto, o documento não tem teor normativo e deve ser compreendido apenas como uma diretriz.

Apesar das dificuldades, os gestores mostraram uma preocupação com a eficiência na execução do orçamento ao afirmarem que:

[...] se você for analisar o que a gente tem hoje pela forma que a gente tá utilizando, eu digo que a gente tá utilizando ele (o orçamento) muito bem. Porque a gente tá num cenário de crise, num cenário difícil e a gente vem conseguindo realizar praticamente tudo o que foi planejado. [...] a gente vem fazendo adequações, a gente vem conseguindo recursos por fora, através de convênio, porque se não fosse isso a gente não teria condições de executar (Diretora Financeira).

[...] hoje o orçamento está sendo bem executado porque mesmo tendo o mesmo recurso de tempos passados, ou até menor, eu estou garantindo uma ampliação no atendimento. Aumentei o meu contingente de pessoas atendidas [...] e isso para mim é um dado concreto. **Eu diminui o orçamento, aumentei a ação, ampliei o atendimento e a qualidade se manteve. Então assim, isso para mim é um indicador** (Assessor da Presidência – grifo nosso).

Dessa forma, o elemento de análise que poderá compor o instrumento de avaliação refere-se à eficiência na execução do orçamento, na **relação entre o orçamento destinado e o executado**, levando-se em consideração as dificuldades que uma gestão possui para executar um orçamento em consonância com os dispositivos legais.

Os Recursos Humanos, de acordo com a resolução da II Conferência Nacional de Esporte e Lazer, são considerados um dos elementos estruturadores de uma política para o setor. Para tanto, devem ter caráter multiprofissional e multidisciplinar, constituindo-se de todas as pessoas que atuam na pesquisa, no planejamento, organização, coordenação, fomento, incentivo, mobilização, dinamização, promoção, divulgação, implementação e animação das atividades físicas, esportivas e de lazer (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2007).

Mesmo considerando esta referência, que apesar de não ser normativa, e sim um avanço para o setor, a discussão sobre os recursos humanos passa pela concepção de que os gestores possuem sobre o esporte e lazer, conseqüentemente da política que pretendem implementar.

Ao pensar numa avaliação, pergunta-se: o que revela a política de Recursos Humanos na gestão de uma política pública? Diante desse questionamento, buscou-se nesse item uma discussão sobre a formação (perfil), o processo de seleção e a capacitação de pessoal.

Quanto à formação, vários estudiosos no campo do lazer trazem como característica, além da competência técnica, a consciência do compromisso político de transformação social, pois uma política que tem essa transformação como princípio, necessita de profissionais engajados com a causa.

Portanto, diz-se que há uma intencionalidade da política quando se propõe transformar a realidade e isto se reflete na contratação de pessoal, pois a seleção

[...] vai depender do que eu quero atingir, a depender do que eu quero atingir, qual o meu pensamento enquanto gestor sobre o esporte e sobre o lazer, eu vou pensar quais são o conjunto de profissionais que eu vou querer na minha equipe. Aí eu vou juntar a minha capacidade financeira com a intencionalidade. A partir disso eu vou definir um plano de contratação (Assessor da Presidência).

Todavia, além da intencionalidade, existe outra preocupação quanto à competência, habilidade e aptidão de pessoal para desempenhar funções na política estudada.

[...] vou ter que ter a preocupação de contratar levando em consideração as características funcionais, a qualidade funcional e o que aquela pessoa pode

dar de retorno enquanto profissional. E não vou contratar fulano e não ter um critério objetivo, levando em consideração o currículo, levando em consideração a experiência profissional anterior, levando em consideração retornos que tem, porque isso é importantíssimo para que você tenha mão-de-obra qualificada. Se você não leva em consideração esses critérios, você vai continuar tendo profissionais ruins, que vai continuar dando problemas para você ter uma boa administração (Diretora Financeira).

Então, para selecionar e contratar pessoas, o gestor tem que fazê-lo em coerência com o que se propõe a executar. Essa coerência determinará o perfil de profissional contratado e, para os gestores, isso é bem claro, pois,

[...] o perfil (do profissional) é traçado pela política, né? Na verdade, pela gestão. Pela gestão que está, digamos assim, administrando a política pública de esporte e lazer e traçado esse perfil. Traça as diretrizes, a missão, [...] e a gente começa a estruturar isso a partir mesmo da própria seleção, né? A gente tá passando por um processo de seleção aí e, a gente já começa a identificar o perfil das pessoas que a gente vai selecionar (Assessora Pedagógica).

Normalmente, nos processos de recrutamento e seleção são definidas as especificidades do cargo para nortear a escolha do candidato. Na esfera pública, a forma mais comum de seleção é através de concurso público, é contratar a partir de seleções simplificadas e empresas terceirizadas.

No caso da política estudada, a forma de contratação é via termo de parceria¹², através de convênio de cooperação técnica. A seleção é realizada pela equipe da assessoria pedagógica e tem como metodologia a seleção de currículos e, posteriormente, a realização de um seminário, onde são discutidos metas, diretrizes e valores da política.

[...] a gente começa a identificar o perfil a partir de um debate. Às vezes a seleção é muito mais uma formação, de as pessoas saberem onde elas estão entrando, quais são os nossos objetivos, a forma que a gente trabalha e, as pessoas começam a se identificar ou não com o projeto. Então, nesse processo de seleção a gente seleciona as pessoas, mas as pessoas se identificam com o projeto também (Assessora Pedagógica).

¹² Esse termo de parceria refere-se aos trabalhadores que estão envolvidos diretamente na execução do programa e projetos da política, pois há outros funcionários que desempenham função de serviços gerais, por exemplo, que são terceirizados. Já a equipe gestora é composta, em sua maioria, por funcionários com cargos comissionados.

Percebe-se que há uma via de mão-dupla neste tipo de seleção, pois à medida em as atividades do seminário vão avançando, tanto a equipe gestora identifica o perfil dos candidatos como os próprios candidatos também podem conhecer e se identificarem ou não com o trabalho proposto.

Diante da equipe contratada, é necessário estabelecer planos para o aperfeiçoamento do grupo selecionado, já que a capacitação está diretamente relacionada à capacidade dos trabalhadores em cumprir as tarefas que lhes cabem na execução da política (DRAIBE, 2001). Na realidade estudada, a capacitação desenvolvida é denominada de formação continuada. E, de acordo com as colocações abaixo, representa uma das estratégias da gestão para consolidar, junto à sua equipe a missão, as diretrizes e os valores da política.

[...] o que a gente foca muito aqui é o investimento agressivo em formação continuada. É um investimento agressivo e continuado, onde articulamos eventos, com a participação de pesquisadores de grandes referenciais da área que nos ajudam a inclusive **avaliar** o trabalho que estamos desenvolvendo. E, capacitações que levam mais a cabo a parte técnico operacional [...] foi uma coisa que a gente discutiu muito no planejamento desse ano, é calçar essa parte que é mais teórico-cognitiva com a parte técnico-operacional nesse trabalho de formação continuada. [...] existe essa necessidade, de você estar sempre procurando alinhar a prática com os princípios e com as metas de uma gestão e com a missão que foi projetada no planejamento, né? (Diretor-Presidente – grifo nosso)

[...] a partir da seleção, a questão da formação continuada já é trabalhada, e a gente chama, ela é continuada, porque ela é desde quando as pessoas entram e vão se apropriando de conceitos, se apropriam de debates, né? E até o processo de planejamento faz parte da formação continuada. O **planejamento**, quando ele é discutido nas diretorias, quando é feita a **avaliação** dos projetos, quando é feita a intervenção da própria avaliação dos educadores, isso faz parte da formação continuada. E a gente vai fazendo a formação de acordo com as necessidades, de acordo com as demandas e, nesse processo de avaliação, se a gente aponta as falhas, apontam onde estão as nossas dificuldades, a gente vai fazer a formação para cortar essas falhas, né? Para avançar essas dificuldades, então é essa a relação do debate teórico com a prática, no processo de planejamento e avaliação. Isso é, no meu ponto de vista, o que constroi, é o que faz os profissionais se envolverem com as diretrizes da política. E aí, nessas diretrizes existem o referencial teórico, que é proposital, que não surge do nada. Então, a gente vai debatendo a partir desse referencial teórico (Assessora Pedagógica – grifo nosso).

Além de consolidar as diretrizes da política, a formação continuada – relatada pelos gestores – apresenta-se como um espaço no qual os trabalhadores têm a possibilidade de

influenciar no ciclo dos programas e projetos dos quais fazem parte, pois planejam e avaliam suas ações.

Questionando-se os porquês de avaliar os Recursos Humanos de uma política pública, observa-se que é fundamental para o avaliador identificar qual o perfil dos agentes recrutados, como são selecionados e, posteriormente, capacitados, pois os recursos humanos representam um dos eixos estruturadores de uma política de esporte e lazer, influenciando no seu sucesso ou fracasso. Portanto, para o instrumento de avaliação, os elementos de análise selecionados são: a **forma de seleção**, pois tem como objetivo de identificar os critérios de seleção utilizados na gestão, assim como observar a existência de adequação entre os tipos de processos seletivos e os objetivos da política; o **conteúdo da capacitação**, para analisar se os conteúdos abordados no processo de capacitação são pertinentes às atividades que os agentes irão realizar; e o **nível de satisfação** do trabalhador, que pode ser identificado através da assiduidade e do compromisso dos agentes com a realização de suas atividades.

Outra discussão travada com o grupo foi sobre a intersetorialidade, com o objetivo de responder ao seguinte questionamento: que representa a intersetorialidade no contexto de uma avaliação de políticas públicas?

O debate foi iniciado a partir da referência de Junqueira (1998) sobre a intersetorialidade como uma lógica para a gestão da cidade que busca superar a fragmentação das políticas e considerando o cidadão em sua totalidade.

Diante dessa definição, o grupo mostrou, de forma geral, um entendimento que pode ser sintetizado na fala abaixo:

[...] a intersetorialidade é uma necessidade essencial quando a gente fala em garantia de direitos porque [...] nenhum direito se encerra em si, nem é melhor do que outro (Assessor da Presidência).

No entanto, duas questões foram inseridas pelo grupo. A primeira refere-se à intersetorialidade como uma estratégia de visibilidade da política, pois

[...] a importância disso (da intersetorialidade) para a política de esporte e lazer é maior ainda por ser um setor que não encontra ainda no estado suas bases normativas organizadas, os papéis, o que é o objeto desse setor – novo – para as políticas públicas. Então, se apoiar e se inspirar em outros setores que já tem essa sua organização constituída, se articulando com outros direitos, articulando o esporte e lazer a outros direitos, é estratégico e importante, nesse sentido, para o desenvolvimento institucional de uma política setorial, certo? E também para atender naturalmente como um princípio da intersetorialidade, atender o cidadão em sua integralidade (Diretor Presidente).

A segunda questão refere-se à questão orçamentária, ou seja, à otimização de recursos, pois em uma gestão a intersetorialidade pode evitar a sobreposição de ações direcionadas aos cidadãos.

[...] eu acho que o principal da intersetorialidade é essa questão de entender o cidadão no seu todo, né? É a questão do direito à cidade inclusive. [...] Mas, uma outra coisa também que eu acho que é importante, que é relevante para a gente do ponto de vista estratégico, não só para a gente, mas para a própria gestão pública como um todo, é a questão da otimização orçamentária mesmo. É de a gente conseguir atender a uma demanda maior de pessoas da cidade, de cidadãos e, ao mesmo tempo, otimizando recursos, porque à medida que cada setor oferece alguns serviços, em benefício da população, às vezes a gente oferece os mesmos serviços, que outro setor está oferecendo e que na verdade não é necessário [...] eu acho que a estratégia é mais essa, é a questão de não sobrepor ações mesmo, de não estar os vários setores fazendo a mesma coisa e, às vezes, atendendo às mesmas pessoas. (Assessora Pedagógica).

[...] Quando a gente traz para a prática econômica que a gente vive, (a intersetorialidade) também é uma necessidade essencial porque você precisa trabalhar com recursos existentes e, dificilmente, um determinado setor vai conseguir atender no seu universo, se ele trabalhar apenas com o seu recurso. [...] Não sei se me fiz claro, mas assim, eu vejo muito isso, é necessário que haja as parcerias entre as secretarias porque a gente, no máximo, pode produzir questões mais voltadas para um determinado setor, mas não consegue esgotar as necessidades do setor apenas com nossas ações. Por exemplo, o Geraldão, ele não vai conseguir enquanto órgão gestor da política pública de esporte e lazer, ele não vai conseguir assegurar o direito à população em esporte e lazer apenas com suas ações. Ele vai necessitar que outras coisas aconteçam, de outras secretarias, em outras políticas para que seja atendido o direito de esporte e lazer para a população. (Assessor da Presidência).

Ao analisar as falas, percebe-se que o entendimento de intersetorialidade, para o grupo, está mais próximo à uma parceria com objetivos de financiar a realização de ações da política, tais como projetos e eventos. Além disso, compreendem a intersetorialidade como

uma estratégia para fortalecer e dar visibilidade ao setor (que ainda não dispõe de estrutura suficiente para se afirmar como direito social).

Por outro lado, é conveniente lembrar que a intersectorialidade é uma relação estabelecida entre duas ou mais partes. Desta forma, não se pode considerar que tudo será acordado e que as políticas serão executadas de forma articulada. Sobre essa questão, a Diretora de Lazer faz a seguinte ponderação:

[...] a gente tá dizendo que é muito boa a intersectorialidade, só que a gente esbarra em algumas dificuldades para poder fazer com que isso caminhe e a gente está sofrendo na pele isso agora lá na diretoria, né? É muito boa a intersectorialidade quando os dois lados se correspondem. Mas eu vejo um movimento muito grande do setorial de esporte e lazer para com os outros setores e aí, esse retorno, por vezes, ele não é satisfatório (Diretora de Lazer).

Ao analisar essas questões, afirma-se que a intersectorialidade encontra-se numa dimensão de *politics*, já que se caracteriza pela disputa de interesses entre as partes no processo de integração das políticas.

Mas, para um avaliador, o que representa a intersectorialidade? O que se pode dizer da política, ao analisar seus índices de integração com outros setores, seja da própria esfera pública, da esfera privada, ou do terceiro setor? Para tentar responder essas inquietações sugerem-se como elementos de análise a **quantidade de parcerias desenvolvidas com o setor público, setor privado e com as organizações da sociedade civil**; busca-se com esse indicador identificar a disponibilidade da gestão em estabelecer relações para qualificar e até aumentar suas ações na prestação de serviços públicos.

O foco “projetos, programas e eventos” foi debatido buscando compreender as diferenças entre essas três ações de uma política pública e identificar o que elas revelam sobre a política.

Considerados como a etapa de materialização da política, os programas, projetos e ações referem-se à dimensão de *policy*, apontada por Frey (2000). Todavia, essa dimensão

está relacionada à dimensão institucional (*polity*), visto que as ações de uma política pública são dinâmicas e, ao passo que interferem na realidade dos usuários, também é influenciada.

No que concerne ao entendimento sobre “projetos, programas e eventos” têm-se as seguintes declarações:

Eu acho que os programas, eles são mais estruturadores da política, né? Eles estruturam a política, na realidade. É o que fundamenta, é o que faz ela acontecer. E os projetos, eles vão surgir a partir desses programas que são estruturadores. Então um projeto pode acontecer esse ano, no próximo ano pode ser que não aconteça, mas a política ela fica, os programas são contínuos. Um projeto deixando de acontecer, não quer dizer que política de deixa acontecer. Mas o programa, eu acho que o programa, ele é mais estruturador nesse sentido, né? (Assessora Pedagógica).

[...] eu acho que é de extrema importância quando o gestor, ele elabora seu programa e, esse programa é que serve de instrumento norteador para suas ações durante aquele período que ele passa no governo. Então, essas ações seriam os projetos que teria como foco, lá em cima, os programas. Eu acho que o programa seria o carro chefe e, dentro desse programa, surgiriam vários projetos, claro que todos eles tentando focar o que? Tentando focar o programa (Assessora Jurídica).

[...] os programas são importantes e denotam com mais ênfase, até essa questão da compreensão do governo sobre as políticas, né? [...] A gente vê que existia a política de esporte e lazer, tradicionalmente, que se a gente for fazer um gráfico aí, a gente teria uma predominância muito maior dos eventos em detrimento dos programas e projetos. Ou seja, o governo tinha e em sua maioria, ainda hoje tem, um padrão de relacionamento com a sociedade de apoio ou de patrocínio mesmo. Não tem ainda uma cultura de apropriação do trabalho no setor enxergando a dimensão do direito, as dimensões educativas, as dimensões de qualidade de vida, que necessariamente ficam muito difíceis de serem trabalhadas de forma efetiva e eficaz por dentro apenas de eventos. Então, eu acho que revela muito do perfil político de uma gestão esse equilíbrio entre programa, projeto e evento (Diretor Presidente).

Nota-se que o entendimento do grupo sobre a distinção entre programa, projeto e evento é clara. Da mesma forma, é comum a perspectiva de que essas ações deixam à mostra a concepção político-ideológica trabalhada por uma gestão:

[...] se eu digo que eu vou estabelecer uma política enxergando o esporte e lazer como um direito social, o projeto, ele tem que demonstrar, o programa tem que demonstrar como eu estou materializando esse direito social ou a forma que eu estou procurando materializar esse direito social (Assessor da Presidência).

Por conseguinte, uma política que tem como característica predominante a realização de eventos, em suas ações, mostra-se, de certa forma, descompromissada com a continuidade do atendimento ao cidadão, posto que uma política de cunho social deverá apresentar de modo contínuo e sistemático suas ações.

Para os gestores, há uma grande diferença entre os programas e os projetos e eventos. O programa é compreendido como uma ação estruturadora, norteadora da política e, portanto, está situado no plano estratégico de gestão. Os projetos e eventos apresentam-se como ações mais pontuais e deverão ser norteados pelos programas.

Desta forma, os elementos para avaliar o programa de uma política podem ser o **conteúdo das diretrizes do programa**, buscando analisar a coerência do programa com a proposta política, e **o público-alvo a ser atendido**, que dará uma noção de amplitude e cobertura do programa. Quanto aos projetos e eventos, que são caracterizados como um trabalho com limitações de prazo, os indicadores podem ser a **quantidade de projetos e eventos realizados**, pois aponta o esforço da gestão em desenvolver ações para atender a uma determinada demanda, e **os objetivos que os projetos e eventos se propõem a atingir**, referindo-se ao conteúdo da ação realizada, que apesar de ser por um período determinado, tem que estar em consonância com as diretrizes gerais da política.

Para o desenvolvimento dos programas, projetos e eventos de uma política, além dos recursos humanos, materiais e dos beneficiários, os espaços ou a infraestrutura física onde acontecerão as ações, que são fundamentais para a consolidação dessa prática social.

No Plano de Revitalização de Espaços Públicos os gestores declaram que a socialização do esporte e lazer, a promoção do acesso às práticas ligadas ao universo da cultura corporal requer o provimento de espaços públicos (RECIFE, 2002), ou seja, existe uma percepção dos gestores sobre a necessidade de construção e preservação dos espaços públicos destinados as práticas esportivas e de lazer.

No entanto, essa questão dos espaços públicos constitui um problema da sociedade contemporânea, pois o crescimento desordenado e acelerado das cidades brasileiras tem sacrificado os espaços de uso coletivo. O avanço das construções civis vem gerando um movimento de invasão dos espaços urbanos que atinge diretamente os espaços públicos de esporte e lazer. As áreas destinadas a parques, praças, quadras, campos, etc, têm sido vítimas de especulações imobiliárias, comprometendo a prática do esporte e lazer como dimensão social (REIS *et al*, 2009).

Infelizmente, essa é uma questão que ainda não tem repercussão no debate nacional, como um aspecto estruturador de uma política para o setor. Tanto que não há referência sobre a preservação de espaços públicos na resolução da II Conferência Nacional de Esporte e Lazer, que busca nortear diretrizes para a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Na elaboração da pré-matriz, esse item sobre rede de atendimento não havia sido considerado, pois tomou-se como referência a resolução da II Conferência, que não apresentava tal questão. No entanto, durante a discussão do grupo focal surgiu esse tópico dos espaços públicos como um dos aspectos estruturadores da política local. Ao verificar a relevância do tema, ele foi incorporado ao debate no grupo focal.

Durante a discussão específica desse ponto, além da importância de uma rede física de atendimento, outras questões surgiram, tais como: a importância da legislação para garantia desses espaços, a necessidade de conscientização da população do direito ao esporte e lazer e, conseqüentemente, ao espaço para o exercício dessas atividades e a relação estabelecida entre programação (atividade fim) e espaço.

Apesar do debate sempre levar os gestores a pensarem o que é importante a ser avaliado em uma política pública de esporte e lazer, em suas declarações normalmente surgiam relatos a partir da experiência vivida e, de certa forma, faziam uma avaliação da própria realidade. Neste tópico foi mais presente essa “auto-avaliação”, pois era recente a

conquista da promulgação da Lei Municipal nº 17.544/09, que trata de áreas de preservação esportiva e de lazer, sancionada em 15/04/2009.

Sobre a legislação, foi apontada sua importância, assim como as limitações da lei para a garantia da preservação de um espaço público. Quanto à importância da legislação para a preservação desses espaços tem-se que a lei é

[...] um dispositivo muito interessante e seguro seria a criação de leis que assegurem e que criem esses espaços públicos de esporte e lazer; que assegurem que esses espaços públicos não sofram com as especulações imobiliárias [...] agora a lei, que já foi sancionada pelo prefeito (lei de preservação de espaços públicos de lazer do Recife), ela assegura esses espaços públicos de esporte e lazer (Assessora Jurídica)

[...] a existência da lei que garante o espaço vai dar a gente pelo menos uma margem de segurança, numa briga, para que esse espaço continue a existir (Diretor de Juventude).

Todavia, a limitação da legislação está associada à necessidade de conscientização da população sobre o direito ao esporte e lazer por que

[...] esse foi um avanço (o fato da instituição de uma lei), mas não quer dizer que só com isso fique realmente assegurado, não é isso? [...] a gente tem que conscientizar a população em relação à prática, ao direito ao esporte e ao lazer e de preservar esses campos (espaços) e, inclusive colocar a par de que são espaços que devem ser assegurados, inclusive, em legislação (Assessora Jurídica).

[...] eu acho que a lei do Recife, de preservação das áreas de esporte e lazer, é importante, é um avanço muito grande e a gente tem que saber trabalhar com ela, porque, inclusive, na lei, a perspectiva é de que os espaços tenham a sua finalidade. Mas, por exemplo, se a autarquia de esporte, que é o Geraldão, assinar embaixo, um campo de futebol pode virar um posto de saúde ou uma escola. E o que vai garantir, no final, que isso não tenha outro objetivo é a participação popular, é o povo usando o equipamento e dizendo “não!” Eu quero isso aqui porque minha mãe vem para cá fazer caminhada, eu venho para cá jogar bola, meu filho vem para cá para vir pro parquinho e minha mulher vem para o culto, pronto! Ai é...porque a lei por si só, às vezes, não garante, né? (Diretor de Espaços)

Ao indicar como fundamental a conscientização da população, como garantia de preservação dos espaços público de lazer, o elemento de reconhecimento da população em relação a um determinado espaço foi levantada por que

[...] o espaço, antes de mais nada, ele tem que ter um valor de uso, né? Ele precisa ser legítimo porque não adianta você preservar um espaço só porque é importante, que tenha um espaço na cidade que a gente acha que é

importante, né? As pessoas que vivem em torno daquele espaço precisam reconhecer nesse espaço esse valor de uso (Diretor de Juventude)

[...] para mim é mais ou menos assim: a conscientização da população e a ocupação desses espaços com atividades sistemáticas de esporte e de lazer. Aqui eu estou falando dos espaços dos campos, né? Mas, se for parques e praças, a mesma coisa. Promover a auto-organização para que as pessoas possam conhecer seus direitos, procurar os subsídios legais para impedir que essas ocupações desordenadas (Assessora de Comunicação)

Esse reconhecimento se estabelece a partir de uma “via de mão-dupla”: de um lado deverá estar o poder público, oferecendo uma programação (atividades sistemáticas para a população) e, de outro, a própria população, ao perceber a importância daquela atividade para sua vida despertará em defesa de locais apropriados às práticas esportivas e de lazer. Assim, não basta o Estado intervir oferecendo estrutura física, se não houver um direcionamento de ações para aquele local é muito provável que ele será sucateado.

Para o Diretor de Espaços, há uma estreita relação entre programação, espaço e preservação:

Eu acho que essa questão da programação, primeiro está ligada a isso, né? Preservar se remete a cuidar, a ter essa relação. E a população geralmente não cuida de uma coisa que ela não tem acesso, não cuida de uma coisa que ela não usa [...] Por exemplo, você tem o Bidu Krause¹³. O Bidu Krause foi pintado no ano passado e ainda não foi pichado, por quê? Porque além de ser pintado, reformado, tem lá educadores, professores, muitas pessoas tão usando, têm acesso, é quase um *record*, uma parede pública, aberta, pintada há um ano e não estar pichada. Isso é a preservação! (Diretor de Espaços)

Por outro lado, a ausência do poder público poderá acarretar duas consequências: uma está relacionada à criatividade da população para inventar seus próprios espaços porque

[...] às vezes, o equipamento, o espaço de lazer, ele não está dado. A gente vê os espaços de lazer como o campo, a praça, o parque, mas, às vezes, uma sala de uma associação de moradores pode se tornar um espaço de lazer, mesmo não sendo público. A própria rua não é um equipamento, mas pode ser um espaço de lazer onde as pessoas se encontram, fazem atividades. Você vê que na maioria das comunidades não tem uma pista, por exemplo, apropriada de caminhada e, as pessoas normalmente utilizam a rua para fazer esse tipo de atividade. Mas as pessoas começam a perceber esses espaços quando é lhe dado uma oportunidade também de uma programação. Quando ela começa a reconhecer o direito ao esporte e lazer, né? E começa a ampliar as possibilidades desses espaços, não só dos espaços que estão colocados

¹³ Bidu Krause é um Centro Social Urbano (CSU) localizado no bairro do Totó, na cidade do Recife.

como legais na cidade, mas elas podem fazer outros espaços, reconhecer outros espaços naquela comunidade como espaços de lazer (Assessora Pedagógica).

A outra se refere à transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade, conforme declaração do Diretor de Espaços:

[...] eu acho que passou muito tempo que os espaços de esporte e lazer via a ausência do poder público [...] é a ausência do poder público que obriga as pessoas a cumprirem um papel que é da prefeitura de manter. Isso é muito forte! E quando a prefeitura não fazia, eram os homens que faziam, adultos, e isso gerava um tipo poder de poder que acabava uma liderança se sobressaindo. E depois, se apropriando do espaço, legitimado em que? Se eu pago a energia, por exemplo, aí só usa quem eu quero, quem paga a taxa para mim. Sou eu quem solda a barra do campo, sou eu quem faço a marcação. E, na ausência do poder público, essa figura, esse agente vai se empoderando, vai se responsabilizando pelas tarefas que eram do poder público. Se o poder público não toma, ele vai gerindo o espaço de acordo com interesse privado dele. Aí eu acredito que assim, a manutenção tem que ser com a prefeitura na execução do serviço (Diretor de Espaços).

Contudo, não é fácil uma gestão assumir a responsabilidade de construção e manutenção de equipamentos/espaços se não há planejamento e disponibilidade de recursos. Observa-se, como um grande avanço, a aprovação de uma lei que preserve as áreas destinadas às atividades esportivas e de lazer. Por outro lado, na própria prefeitura não existe uma ação intersetorial que intervenha de forma sistemática na manutenção desses espaços. Se for interesse dos gestores do setor (esporte e lazer), existirá a necessidade de disputar, na própria gestão, a destinação de recursos e o compromisso dos órgãos responsáveis pela manutenção da cidade, em abarcar os espaços e equipamentos de esporte e lazer.

Diante dessa questão, nota-se que existe um forte processo político instalado, pois a preservação de espaços esportivos e de lazer faz parte de uma disputa de concepção que é estabelecida tanto fora – quando se aponta a necessidade de conscientizar a população – quanto dentro da própria gestão – com os setores responsáveis por construção e manutenção. Além dessa dimensão processual, a instauração de uma rede física de atendimento também se situa como uma dimensão material da política, por representar um conteúdo da ação governamental, através de uma rede estruturada de atendimento.

Frente a esse debate, pode-se questionar: qual a importância como uma gestão trata seus espaços públicos de esporte e lazer? Para responder essa questão foram selecionados os seguintes elementos de análise: a **quantidade de espaços e equipamentos gerenciados pela política**, pois demonstrará a amplitude de atendimento da rede física destinada ao uso público; o **nível de conservação dos espaços e equipamentos utilizados pela política**, para indicar se há um acompanhamento do poder público na conservação dos espaços públicos e a **relação entre as atividades de programação e os espaços onde elas são desenvolvidas**, de forma a observar como se dá essa relação, se as ações estão sendo desenvolvidas em espaços apropriados e se há maior conservação por parte da população quando esses dois elementos da política estão presentes.

Fechando a discussão sobre a dimensão de gestão, foi discutido o monitoramento, na busca por compreender o entendimento dos gestores sobre o tema e a percepção deles em relação à necessidade de estabelecer uma sistemática nos procedimentos de avaliação.

O monitoramento é um tipo de avaliação; no entanto, apresenta características gerenciais, pois tem como objetivos acompanhar a execução de determinada ação, assim como permitir as “correções de rota”, sendo considerada uma ferramenta que facilita a tomada de decisão para os gestores.

Pelo desenvolvimento das reuniões notou-se que a gestão possui uma estratégia de avaliação próxima ao planejamento. Como já foi citado anteriormente, além das reuniões de planejamento, a formação continuada constitui um espaço de avaliação das ações executadas. Todavia, não foi observada a utilização de um sistema de alimentação de dados que gere informações em tempo hábil para a tomada de decisões.

Além disso, a forma descentralizada de realizar o planejamento, associada à avaliação, muitas vezes dificulta o cumprimento de prazos que são estabelecidos pela gestão. Isto não

quer dizer que a forma participativa de avaliação e planejamento esteja inadequada, mas seria interessante a implementação de um sistema que preze a dimensão gerencial da política.

Sobre monitoramento, os gestores trazem as seguintes compreensões:

[...] Eu acho que a gestão tem uma visão de monitoramento como um instrumento, uma ferramenta que aponta o que está dando certo, o que está dando errado, onde devemos melhorar ou não, onde devemos investir, abrindo, sim, a possibilidade de ajuste, de ação (Assessora Jurídica)

[...] o monitoramento é uma ferramenta que ela ajuda ao gestor acompanhar a efetivação do planejamento, das metas estabelecidas, enfim, você vai conseguindo monitorar a execução de acordo com o que foi planejado. Ajuda a corrigir rota (Diretor-Presidente).

No que se refere à relevância do monitoramento para a gestão de uma política, os gestores não divergiram do entendimento da literatura ao apontar que

[...] o monitoramento, ele vai servir, como uma ferramenta balizadora disso (das ações da gestão). Para que eu mude a minha estratégia de ação para alcançar aquele ponto que eu tô querendo chegar. [...] ela é uma ferramenta de controle da minha gestão (Diretor de Juventude).

[...] no que diz respeito à questão da importância do monitoramento, enquanto um instrumento de avaliação, não único, mas um dos instrumentos de avaliação, no sentido de você obter as informações daquelas ações que foram planejadas (Assessora Pedagógica).

Por outro lado, os gestores consideram que, além do acompanhamento das metas e objetivos, o monitoramento deve abrir à possibilidade de responder os porquês dos resultados.

Para tanto, eles estabelecem a seguinte relação entre processo e resultado:

[...] se a gente tem uma ferramenta que meça respostas, eu consigo enxergar o que está acontecendo na minha cidade, [...] aí eu vou conseguir aplicar melhor os recursos, vou conseguir planejar melhor as ações, vou conseguir saber com uma margem de erro menor, o que cada região pensa, né? E junto com a ferramenta de monitoramento, eu tenho uma reunião de conselho, por exemplo, aí eu consigo cruzar, né, as informações que eu tenho, frias, ali junto com o que as pessoas estão dizendo na reunião (Diretor de Juventude).

[...] (o monitoramento) ajuda a avaliar melhor o processo, e no nosso caso, como a política de esporte e o lazer também tem uma característica educativo-pedagógica muito grande, ele serve não só para monitorar os indicadores quantitativos como também a efetivação dos princípios do trabalho pedagógico (Diretor Presidente).

[...] o monitoramento tem também essa questão do processo, né? O monitoramento não só na coleta de dados quantitativos, né? [...] mas, dá gente tá avaliando o processo (Assessora Pedagógica)

De acordo com as declarações, é possível inferir que a equipe gestora compreende o monitoramento com uma espécie de avaliação formativa, pois o acompanhamento de ações e tarefas refere-se ao conteúdo trabalhado nas atividades, geralmente de caráter pedagógico, dos métodos e instrumentos utilizados para a realização das ações. Além disso, o monitoramento (avaliação) e o planejamento aparecem nas falas sempre associados, deixando a entender que são ações complementares.

No instrumento de avaliação elaborado busca-se um indicador que aponte a existência de uma regularidade no estabelecimento de métodos internos de avaliação. Busca-se também identificar se essa avaliação realizada pelos gestores contribui de forma efetiva na implementação das ações.

Para tanto, foi selecionado o seguinte elemento de análise: a **rotina de controle de ações**, com o objetivo de identificar a existência dos procedimentos avaliativos relacionados às ações da política.

Considerando o monitoramento como uma ferramenta que permite alteração de rota e que para esta gestão é associada ao planejamento, mais dois elementos são propostos: a **agilidade na identificação de desvios** e a **capacidade em recomendar correções** (dar feedback). Busca-se, a partir deles, identificar como a gestão trabalha com os resultados obtidos no monitoramento (avaliação) de suas ações.

Compreendendo que a dimensão de gestão abrange as etapas político-administrativas de uma implementação, observou-se, na descrição das falas, que de certa forma, todos os oito relacionam-se entre si. Verificou-se também que esta dimensão de gestão não trata somente das dimensões materiais da política, mas sofre influência dos processos políticos, pois todos os focos são permeados por conflitos de interesse.

Na figura 4(2) é apresentada uma síntese das relações estabelecidas entre os focos na dimensão de gestão.

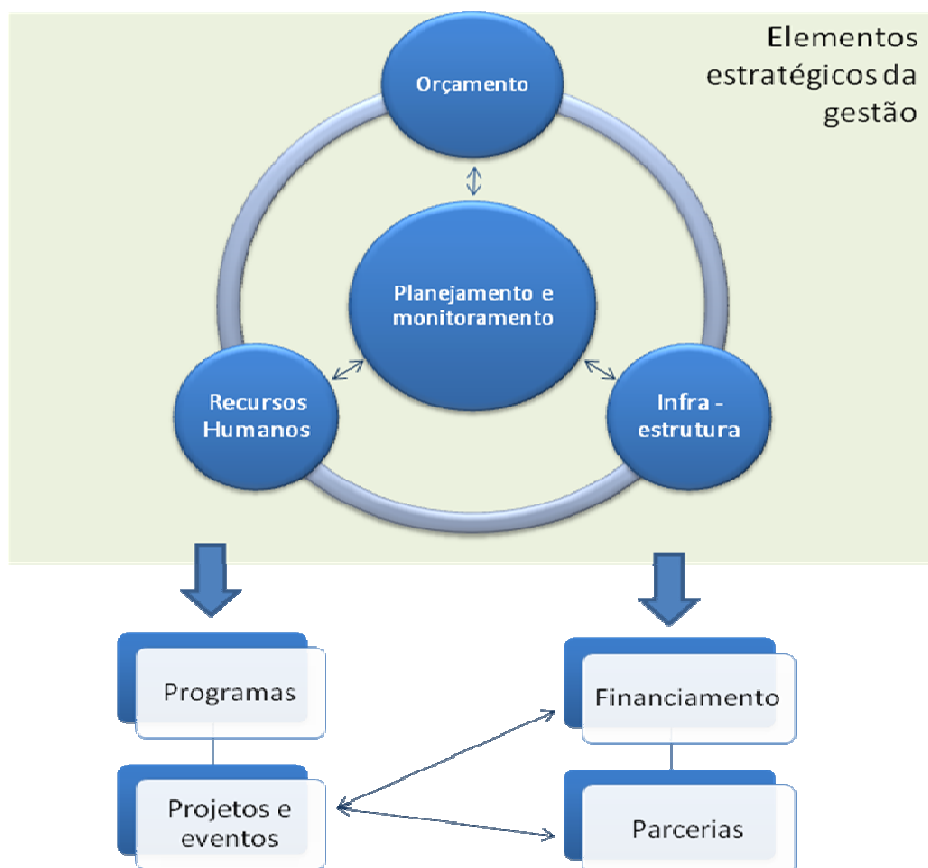


Figura 4 (2): Relações estabelecidas entre os focos da dimensão de gestão
 Fonte: Elaborado pela autora

Observa-se na figura que o planejamento e o monitoramento (avaliação interna) são colocados no mesmo patamar de importância na gestão, uma vez que a avaliação das ações dá suporte à tomada de decisão no planejamento. Assim, afirma-se que o eixo central da gestão estratégica está no binômio planejamento-monitoramento. Ainda como elementos estratégicos da gestão consideram-se o orçamento, os recursos humanos e a infraestrutura.

O orçamento situa-se no patamar estratégico, pois a maioria das ações da política é realizada com orçamento do próprio município. Como ainda existe uma dificuldade da gestão em captar recursos para financiamento, constata-se que os recursos obtidos via parceria não representam parcela significativa na execução das ações.

Os recursos humanos também são considerados um elemento estratégico e estruturador da política, posto que as atividades programáticas da política têm como finalidade intervenções pedagógicas. Por isso, o grande investimento nos processos de

capacitação ou formação continuada, em que os educadores, além de consolidarem os valores e princípios da política, avaliam e planejam suas ações.

O último eixo da gestão estratégica refere-se à infraestrutura ou rede física de atendimento, pela compreensão dos gestores na importância do espaço físico para a realização das atividades esportivas e de lazer. Para tanto, foi criada uma diretoria com o objetivo de gerir uma rede de espaços e equipamentos, garantindo a preservação e manutenção nos locais onde são executadas as atividades do programa.

Todos esses elementos têm como finalidade garantir um funcionamento adequado às ações programáticas, realizadas a partir do programa, projetos e eventos da política.

Por fim, o financiamento e as parcerias relacionam-se mais com os projetos e eventos, visto que não há consideráveis investimentos da gestão para formar parcerias que cheguem a financiar a maior parte das ações da política.

5.3 Dimensão de Controle

Na dimensão de controle buscou-se realizar um debate sobre a participação e o controle social e, para essa discussão, foi realizada uma reunião de grupo focal.

Nas diretrizes da Constituição Federal (CF) de 1988 estão a descentralização e a participação. Esta se refere à participação da população na formulação e controle das políticas públicas. Sendo assim, a participação social compõe um imperativo constitucional trazendo uma nova proposta de relação entre Estado e Sociedade.

No período posterior à promulgação da Constituição Cidadã há um avanço na organização da sociedade civil, no entanto, de forma homogênea. E o controle social, na construção dessa democracia brasileira, tem origem a partir de três vertentes (SPINK e TEIXEIRA, 2007):

- No encontro de interesses entre governo e sociedade civil para tratar de maneira **coletiva e horizontal** a gestão do interesse público;
- **De dentro para fora**, quando a administração pública toma a iniciativa de abrir canais de participação social e estimula a sociedade a construir um espaço institucional de recepção e produção do interesse público;
- **De fora para dentro**, quando a sociedade civil organizada pressiona o poder público para a abertura de espaços de protagonismo social.

Nesse controle “de fora para dentro” é possível observar uma diferença, no que se refere ao controle institucional e o não-institucional (fóruns). O controle institucional refere-se aos Conselhos, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e à Mídia; já no controle externo não-institucional têm-se os fóruns e outros espaços de mobilização social, que são legítimos no fortalecimento das causas públicas (GARCIA, 1999).

A partir dessas questões foram discutidos com os gestores o entendimento sobre participação e controle social, buscando identificar sua importância numa política pública, assim como observar de que forma uma gestão permite a participação e o controle de suas ações.

Sobre participação, a Assessora de Comunicação faz a seguinte colocação:

Eu acho que participação da população na gestão é fundamental. A gente parte desse princípio e aí para garantir isso é a gente não fazer uma política e querer empurrá-la goela abaixo. É a gente construir a concepção do que a gente acha que é bom para eles (população), porque a gente tem que partir de alguns princípios, né? A gente constroi as coisas partindo do que a gente acredita [...] mas antes de aplicar, a gente chega junto, a gente vê se é isso mesmo e como é para fazer isso. Tem que fazer isso nas reuniões de conselho de usuários, é questionando, é dando voz, é perguntando se é isso mesmo, é deixando que eles sugiram o que eles achem melhor e a gente fazer isso, não de forma teatral, é escutar e trazer para dentro da política todos esses questionamentos, procurando dar resposta àquilo que foi, ou sugerido ou questionado, né? (Assessora de Comunicação)

Em outra declaração surge a questão dos níveis de participação, pois numa gestão, além da participação dos usuários é relevante considerar a participação dos próprios

trabalhadores. Nos relatos anteriores, tanto relacionados ao planejamento como aos recursos humanos, foi demonstrado que os trabalhadores participam do processo de tomada de decisão, influenciando a execução dos projetos, inserindo novas demandas, etc. Sobre essa questão tem-se a seguinte assertiva:

[...] para mim, existem níveis de participação [...] nível de participação diferenciado entre usuários e profissional, você também pode promover essa participação e essa participação ter efeito decisivo no planejamento e nos rumos da política pública. Quando se faz planejamento com as equipes, quando se faz comissão de usuários, quando se discute com a turma o planejamento das atividades finais do programa, quando a gente chama os usuários do Geraldão para discutir os projetos, a dinâmica de uso dele, enfim, quando existem essas iniciativas que você acaba também influenciando na direção que a gestão tá apontando, né? O viver, a valorização da participação popular como uma metodologia de gestão não pode se reduzir e se acabar na realização dos canais formais dessa participação, né? Ela deve estar culturalmente impregnada, **mesmo que a gente não tenha ainda, no nosso caso aqui, amadurecido as condições de governo para realizar esses canais formais de maneira mais sistemática**, né? (Diretor Presidente – grifo nosso)

No que se refere ao controle social de uma política, o entendimento da equipe pode ser sintetizado na seguinte fala:

[...] (permitir o controle social é) sendo transparente, é estando aberto à discussão, à mudança, é estando disposto à mudança, a planejar de um jeito e estar disposto a dizer assim: realmente aqui a gente tem que mudar e ir por outro caminho. Se a gente acha que é certo e se a gente está dentro da lei, a gente não tem que ficar preocupado [...] É permitindo isso que você (pesquisadora) está fazendo aqui – você que já foi colega da gente, mas poderia ser outro estudante – cascavilhando, perguntando indo a fundo e querendo saber. É permitindo isso, né? Que a política seja estudada na universidade, [...] é preparando as entidades a se regulamentarem porque isso aí até ajuda no controle social, porque o pessoal vem aqui até saber como pedir porque eles não sabem. [...] e a gente tá até educando as pessoas a verem a política de uma forma diferente, porque quando eles vierem cobrar, eles vão cobrar sabendo o que eles podem cobrar. O que é que é de direito deles e o que é de dever nosso, que era tudo misturado. Então a gente permite o controle social, permitindo que eles venham, permitindo que a gente seja questionado, aceitando as opiniões (Assessora de Comunicação).

Por outro lado, quanto à forma de controle institucional, os gestores são conscientes da deficiência nessa instância:

[...] a gente ainda tem muita dificuldade em relação a isso (ao controle e a participação). Primeiro porque, de certa forma, é muito novo ainda a política

de esporte e lazer, principalmente no município. Não só no município, mas a nível nacional, né? Tanto é que, nacionalmente, só foram realizadas duas conferências nacionais de esporte e lazer, que eu acho que um âmbito importante e interessante para construir a política de uma forma participativa, mas que ainda está muito a desejar e que a gente ainda não conseguiu realizar a 3ª conferência¹⁴, que era para ser esse ano. Não foi realizada. Nós não conseguimos ainda realizar uma conferência municipal, né? Fizemos etapas da nacional, mas no âmbito municipal ela ainda não foi realizada e a gente pretende realizar no próximo ano, que é uma das instâncias, eu acho, é uma das instâncias mais importantes de construção da política, principalmente no âmbito municipal, porque é a partir da conferência que irá surgir o conselho municipal de esporte e lazer.

[...] quando a gente faz convênio junto ao Ministério de Esporte, principalmente, uma das questões que eles colocam é de ter uma entidade de controle social para aquele convênio. E a gente tem a maior dificuldade de indicar essa entidade, por quê? Por mais que existam outros conselhos que talvez faça um link com o esporte e lazer, mas não tem a profundidade, não tem o acompanhamento da discussão específica de esporte e lazer (Assessora Pedagógica).

Mais uma vez, observa-se que as colocações estão muito associadas à realidade vivida pelos gestores na implementação da política estudada, e esse controle e participação funcionam de dentro para fora, ou seja, a administração pública ainda toma a iniciativa de abrir canais de participação social para que os usuários se coloquem. Ainda é incipiente a parcela da sociedade civil que paute os governos, buscando uma política pública de esporte e lazer, pois “o setor esportivo, entendido como um interesse ou uma necessidade social possui baixa capacidade organizacional, de vez que não mobiliza forças suficientes para se fazer representar junto ao Estado como um direito social legítimo” (LINHALES, 1996, p. 68).

Outro aspecto levantado foi sobre os agentes de controle institucional externo, dentre eles, o Tribunal de Contas. Esta é uma instância que foge à vontade do gestor em relacionar-se ou não; entretanto, faz parte da estrutura do poder público. Pelas suas colocações, os gestores parecem compreender a função desse órgão fiscalizador e

[...] o Tribunal de Contas, ele é visto como um controle externo, para verificar se a administração pública está utilizando corretamente o recurso, mas voltado para sua política. Além do PPA, ele verifica o seguinte: qual a

¹⁴ A III Conferência Nacional de Esporte e Lazer acontecerá em junho deste ano de 2010

função daquela entidade? É de esporte e lazer? Então ele vai se ela está voltada para a atividade fim e de que forma ela está utilizando seus recursos. Se está sendo de acordo com o objetivo principal dela ou não, e dentro das normas legais (Diretora Financeira).

E, analisando a importância do controle para as políticas públicas, faz a seguinte colocação:

[...] sem controle você não tem como aferir. Primeiro, você pode agir além dos seus limites, usurpando o poder de alguém, extrapolando ou deixando de fazer o que você deveria fazer. O controle, além de servir para ser punitivo, ele também serve para ser educativo, porque a partir dali você tem como aferir se você tá atingindo seus objetivos. Se você atendeu de forma satisfatória o que se pretende melhorar. Sem ele você não tem como avaliar (Diretora Financeira).

Considera-se que a equipe gestora, a partir da fala acima, possui um entendimento do controle institucional como uma forma de medir a eficácia e a efetividade de uma política pública.

Dessa forma, questiona-se que elementos de análise apontam a existência e o funcionamento da participação e controle social na política de esporte e lazer do Recife. Um deles seria a **forma de participação social** (tanto dos usuários como dos trabalhadores), com o objetivo de identificar como se dá essa participação no desenvolvimento da política; os **mecanismos de transparência e divulgação das ações e resultados**, buscando identificar se há *feedback* do governo para a sociedade e o **nível de articulação e relacionamento institucional com as organizações de controle social** (Conselhos Municipais, Tribunal de Contas), com a intenção de verificar se há diálogo entre o governo e às instâncias formais de controle.

Afirma-se que os dois focos discutidos, participação e controle, também se relacionam entre si. Quando há participação de usuários do programa, opinando sobre as atividades, criticando sobre atuação de um determinado agente ou das condições inapropriadas de um

espaço onde estão sendo desenvolvidas as atividades, esse usuário estabelece uma forma de controle sobre a política, todavia, esse controle não é institucional.

Quando se faz a discussão das dimensões institucional-legal, de gestão e de controle, busca-se elaborar um instrumento que permita uma avaliação da política, que abarque desde a identificação de seus marcos legais, passando pela dinâmica (anatomia) de gestão até o seu relacionamento com a sociedade civil e às instâncias de controle.

5.4 O instrumento de avaliação da política de esporte e lazer do Recife

O instrumento de avaliação elaborado a partir das discussões do grupo focal permitiu, além da problematização dos itens analisados, a recomendação de elementos de análise que venham nortear uma futura avaliação da política estudada.

Observa-se que esse instrumental admitirá uma avaliação referente ao processo da política, sendo caracterizada por uma avaliação de processo, pois de acordo com Draibe (2001, p.30),

as avaliações de processo, de natureza qualitativa, **buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação** e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados (grifo nosso).

Da mesma forma, pode-se inferir que esses elementos de análise são caracterizados como indicadores de eficácia, posto que “dizem respeito à relação entre características e qualidades dos processos e sistemas de sua implementação” (DRAIBE, 2001, p.35) e estão relacionados ao processo das atividades e têm como finalidade verificar se os objetivos previstos foram alcançados.

Todavia, alguns itens podem ser destacados como indicadores de eficiência, como é o caso do orçamento, já que na execução de um orçamento normalmente se busca manter uma relação de custo/benefício.

Na dimensão de controle e participação social pode-se desenvolver uma relação de efetividade, uma vez que essas questões (participação e controle) dizem respeito ao impacto da política estudada, pois o envolvimento, a elevação da consciência política e auto-organização da população atendida representam um dos objetivos da política. Assim, a participação e o controle, no contexto da política de esporte e lazer, podem ser considerados uma mudança social.

Quanto ao tipo, esse instrumento permitirá a realização de uma avaliação *ex-post* formativa, pois analisará as relações entre processo e resultado. Por fim, quanto às dimensões de análise do conteúdo político das políticas públicas, tem-se na dimensão institucional-legal uma predominância de *polity* (dimensão institucional), na dimensão de gestão tem-se uma predominância de *policy* (dimensão material) e na dimensão de controle tem-se uma predominância de *politics* (dimensão processual), no entanto, como foi visto na análise dos resultados, todas as dimensões são influenciados pelos processos políticos que definem o conteúdo da política.

Para realizar uma avaliação com as características apontadas acima, foi elaborado o seguinte instrumento:

DIMENÇÕES	FOCO	ELEMENTOS DE ANÁLISE
INSTITUCIONAL-LEGAL	LEGISLAÇÃO	Marco legal Legislação regulamentadora do setor Ordenamentos legais do município, Objeto regulamentado nas legislações
GESTÃO	PLANEJAMENTO	Nível de coerência entre as diretrizes gerais da política e o conteúdo do planejamento Forma de planejamento Níveis hierárquicos que participam do planejamento.
	MONITORAMENTO	Rotina de controle de ações Agilidade na identificação de desvios Capacidade em recomendar correções
	ORÇAMENTO	Relação entre o orçamento previsto e o executado
	RECURSOS HUMANOS	Forma de seleção Conteúdo da capacitação (formação) Nível de satisfação do trabalhador.
	INFRA-ESTRUTURA	Quantidade de espaços e equipamentos gerenciados pela política Nível de conservação dos espaços e equipamentos utilizados pela política. Relação entre as atividades de programação e os espaços onde são desenvolvidas

	PROGRAMAS	Conteúdo das diretrizes do programa Público-alvo a ser atendido
	PROJETOS E EVENTOS	Quantidade de projetos e eventos realizados Objetivo proposto dos projetos e eventos
	FINANCIAMENTO	Quantidade de pessoal disponível para elaboração de projeto para captação de recursos Percentual de recursos captados via convênios e parceria com órgãos públicos. Percentual de recursos privados que financiam a política pública.
	INTERSETORIALIDADE	Quantidade de parcerias desenvolvidas com o setor público, com setor privado e com as organizações da sociedade civil.
CONTROLE SOCIAL	PARTICIPAÇÃO E CONTROLE	Forma de participação social Mecanismos de transparência e divulgação das ações e resultados Nível de articulação e relacionamento institucional com as organizações de controle social

Quadro 4 (5): Instrumento de avaliação da política de esporte e lazer do Recife

Fonte: Elaborado pela autora

Cabe salientar que os focos de planejamento, monitoramento, orçamento, recursos humanos e infraestrutura representam os elementos estratégicos da gestão, e que os elementos de análise sugeridos são frutos das inferências dos gestores durante as reuniões de grupo focal, conforme relato na análise de resultados.

6 Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi elaborar um instrumento de avaliação para a política de esporte e lazer do Recife, em virtude da autora identificar como necessidade da referida política uma avaliação externa, que pudesse apontar, com teor científico, o processo, os resultados e impactos de uma ação pública.

A intenção inicial desta pesquisa era desenvolver uma avaliação, levando em consideração algumas das dimensões do instrumento aqui elaborado. Contudo, tendo em vista a amplitude e a complexidade do objeto (política municipal de esporte e lazer), verificou-se que o tempo disponível para realizar esta pesquisa não permitiria sua conclusão no prazo estipulado.

Por conseguinte, buscou-se aprofundar a discussão sobre as dimensões de análise e, para tanto, foi desenvolvido um estudo de caso da política de esporte e lazer do Recife. Como esse tipo de pesquisa agrega várias técnicas e métodos, foram utilizadas a pesquisa documental e bibliográfica para construção de pré-matriz e para coleta de dados primários foi aplicada a técnica de grupo focal, com o objetivo de consolidar o instrumento pré-elaborado e levantar elementos de análise para elaboração do instrumento final.

Como referencial teórico, foi apresentado o ciclo das políticas públicas, no qual está inserida a etapa de avaliação e discutidas suas características, tipologias e natureza, de forma a subsidiar a elaboração do instrumento de avaliação. Além disso, foram apresentadas as dimensões de Frey (2000), que situa uma política pública nas dimensões de *polity* (institucional), *politics* (processual) e *policy* (material). Durante a análise dos resultados, estabeleceram-se as relações das dimensões do instrumento, com as dimensões de Frey (2000).

Os sujeitos envolvidos na pesquisa foram os gestores da política de esporte e lazer do Recife, considerando a relevância do grupo na responsabilidade de formular e implementar esta política no município.

Durante a análise dos resultados observou-se que as três dimensões são influenciadas pelas disputa de interesses, diante dos vários atores internos ou externos à política que, de certa forma, acabam por influenciar nas ações finais. Apesar da dimensão institucional-legal, versar sobre a conjuntura institucional referente às legislações que dá condição para o desenvolvimento de uma política, viu-se que uma legislação não está isenta de concepções ideológicas. De outro lado, a dimensão de gestão – que abarca todos os processos de uma implementação – e por isso associada à dimensão material de *polity*, também é influenciada pelos processos políticos da *politics*. A dimensão de controle é eminentemente de *politics*, uma vez que estão em jogo os interesses conflitantes na relação Estado e Sociedade.

Quanto aos elementos de convergência e divergência relacionados aos critérios estabelecidos a partir na pré-matriz, observou-se que os pontos discutidos no grupo focal tinham relação com a política estudada e que os elementos colocados pelos gestores aprofundaram a perspectiva vislumbrada pela pesquisadora na elaboração da pré-matriz.

Nesse sentido, houve mais convergência do que divergência entre a proposta levada à discussão, sendo sugerida a inserção de um foco – infraestrutura de atendimento – em virtude da experiência vivida pela equipe gestora na implementação da política de esporte e lazer do Recife.

Voltando ao ciclo das políticas públicas ou *policy cycle*, que apresenta um caráter dinâmico dos processos político-administrativos das políticas públicas, é possível questionar a afirmação de Frey (2000) de que o *policy cycle* “corresponde a uma sequência de elementos do processo político-administrativo” (FREY, 2000, p.226), pois essa ideia de sequência, dá

margem à idealização de um ciclo, no qual se realizará um passo de cada vez, conforme figura 2(1):

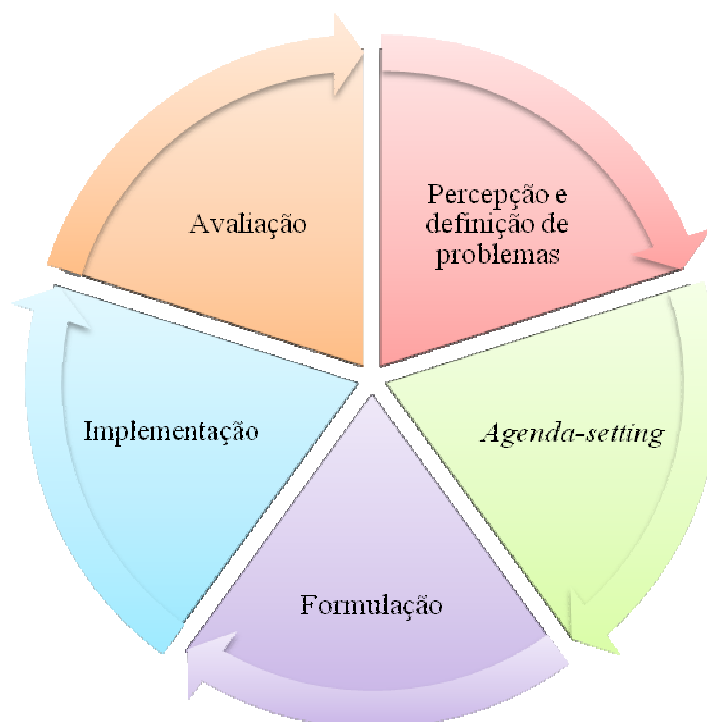


Figura 2 (1): Ciclo de políticas públicas
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Frey (2000)

No entanto, com a observação da experiência do Recife, constata-se um “vai-e-vem” dessas fases. Pelos relatos, ao passo que se realiza um planejamento, ao mesmo tempo está se avaliando uma determinada ação. Durante uma implementação são identificados novos problemas em função da participação e controle dos usuários. Assim, essa sequência um tanto linear do *policy cycle* não corresponde à realidade dos processos político-administrativos de uma política pública. A percepção e definição de problemas não necessariamente vem antes da formulação de uma política. Na maioria das vezes, eles surgem no decorrer da implementação.

Outra questão refere-se ao recomeço do ciclo, mostrado na figura 2.1. Segundo o esquema acima tem-se a impressão de que o ciclo recomeça na definição de problemas.

Todavia, de acordo com a análise dos resultados, verificou-se que a avaliação, como um instrumento de retroalimentação, trará aos gestores informações sobre quais ações foram bem sucedidas ou não, quais demandas estão surgindo, de forma que a gestão possa acompanhar essas mudanças e adequar seus processos buscando ser mais eficiente, efetiva e eficaz.

Considerando esse aspecto, após uma avaliação a política não permanece no mesmo estado, não volta ao início para recomeçar um novo ciclo: ela vai apresentar um movimento crescente, onde novas informações, novas demandas e novas necessidades serão incorporadas e somadas à experiência atual, levando a política a um novo patamar.

Por isso, defende-se que o ciclo das políticas públicas pode ser representado por um espiral, porque a avaliação não representa somente o final de um processo, mas o recomeço de uma nova fase que agregou uma série de experiências durante a implementação e após uma avaliação poderá emergir noutro patamar.

Por outro lado, foi identificado que mesmo num formato espiralado, as fases do *policy cycle* não são sequenciais. Os gestores, na implementação, podem identificar novas demandas e mudar o curso de várias ações. Novos problemas podem ser incorporados à agenda governamental também no processo de implementação da política. Por esse motivo, não se pode pensar o ciclo de uma política pública como uma ação estática, ao contrário, deverá ser representado de forma dinâmica. Um exemplo disso são as alterações sofridas pela gestão no intervalo entre coleta dos dados (ver quadro 3.2) e a publicação dessa pesquisa. Pessoas que participaram do grupo focal que tinham uma determinada função, atualmente se encontram em novos cargos, com outras atribuições, em virtude da necessidade de atender a novas demandas surgidas no período.

Para representar esse movimento dinâmico do ciclo das políticas públicas foi elaborada a figura 5(1):

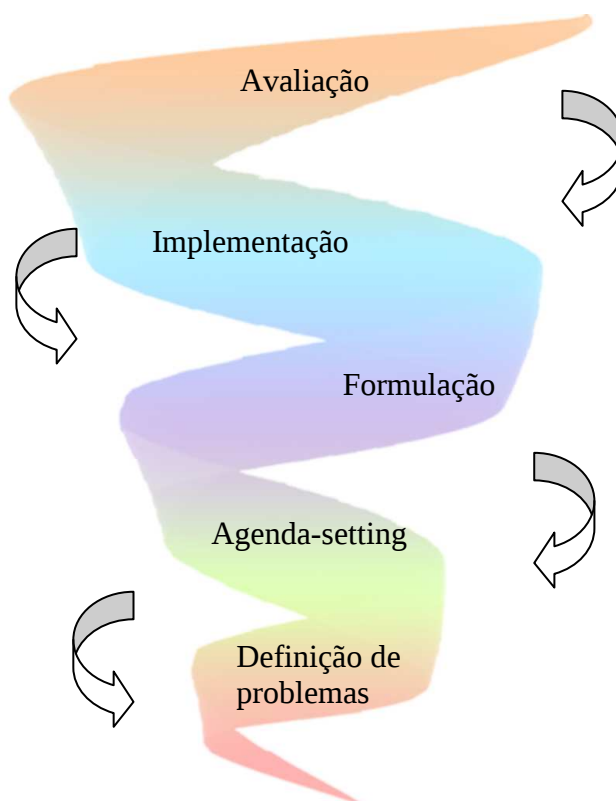


Figura 5 (1): Ciclo de políticas públicas em formato espiral

Fonte: Elaborado pela autora

Apesar da figura acima considerar o ciclo da política numa sequência de ações, observou-se, na experiência estudada, que não existe, necessariamente, essa ordem. Assim, as setas que estão no sentido contrário ao movimento do espiral buscam representar o “vai-e-vem” das fases do *policy cycle*.

Outra questão levantada sobre o instrumento elaborado – levando-se em consideração a dinâmica do ciclo das políticas públicas – é que, além de permitir uma avaliação da política de esporte e lazer do Recife (que tem como concepção o esporte e lazer como direito social), ele poderá se constituir como um elemento norteador na construção de novas políticas públicas para o setor, uma vez que trata de aspectos fundamentais da formulação e implementação de uma política de esporte e lazer, a partir da experiência de uma gestão municipal.

Assim, considera-se que o instrumento elaborado, além de nortear uma avaliação de processo pode servir como um referencial das dimensões necessárias na formulação de uma política para o setor baseada nas concepções político-ideológicas apresentadas neste trabalho.

6.1 Limitações e sugestões da pesquisa

É natural que toda pesquisa apresente dificuldades em sua realização. Com esta não seria diferente, por isso, destaca-se como principal entrave o fator tempo que, conseqüentemente, trouxe limitações sobre os seguintes pontos:

- a) o próprio objeto de pesquisa, que inicialmente seria a realização de uma avaliação, após a elaboração de instrumento;
- b) a limitação referente aos atores da pesquisa, pois buscou-se no início trabalhar com os parceiros da política, assim como os usuários, além dos gestores;
- c) a limitação de horário disponível dos gestores para as reuniões. Houve reunião que começou com três horas de atraso. Como já era marcada no final do expediente, o cansaço da equipe, muitas vezes, comprometia a discussão.

Contudo, apesar das restrições apontadas, destaca-se que uma pesquisa nunca encerra em si mesma, portanto, identificam-se algumas recomendações para estudos futuros:

- a) realização de pesquisa avaliativa da política de esporte e lazer do Recife, a partir do instrumento elaborado;
- b) pesquisa sobre indicadores e avaliação de impacto da referida política;
- c) a aplicação do instrumento em outras políticas de esporte e lazer, assim como políticas de outros setores;
- d) pesquisa avaliativa com teor comparativo entre políticas municipais de cidades diferentes.

7 Referências

ALMEIDA, Marco Antônio Bettine, GUTIERREZ, Gustavo Luis. A nova dimensão esportiva: uma leitura do esporte e lazer. *Revista digital*, Buenos Aires, nº 116, ano. 12, jan. 2008.

ALVES, José A. B; PIERANTI, Octavio P. *O Estado e a formulação de uma política nacional de Esporte no Brasil*. RAE-eletrônica, v. 6 n. 1 Art. 1, jan./jun. 2007.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth, M. (Org). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 6ª edição. São Paulo, Ed. Cortez, 2009;

BARREIRA, Maria C. R. N. *Avaliação participativa de programas sociais*. 2ª edição. São Paulo, Ed. Veras, 2002;

BELLEN, Hans M. V. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. Rio de Janeiro. FGV, 2005.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARROS, André P. *A política ambiental e o poder local: uma análise das políticas públicas de meio ambiente do município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Brasil*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Desenvolvimento e Meio Ambiente, 2009.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor e SOUSA, Luiza C. *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas*. 4ª edição, São Paulo, Cortez, 2007.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>, acesso em 10 de março de 2009.

CASTRO, Maria .H.G. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. *Cadernos NEPP*, nº 12, UNICAMP, 1989.

CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE, disponível em [http:// www.camara.recife.pe.gov.br](http://www.camara.recife.pe.gov.br), acesso em 2010.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis, Vozes, 1993.

CONTANDRIOPOULOS, André P. Avaliando a institucionalização da avaliação. *Ciência e Saúde Coletiva*, nº 11, v. 03, p. 705-711. 2006.

COSTA, F. L. & CASTANHAR, J. C. Avaliação Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, nº 37, v. 5, p.969-992, set./out., 2003.

COTTA, Tereza C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. Brasília, *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 2, abr./jun., 1998.

CUNHA, Edite P., CUNHA, Eleonora S.M., Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson, *et al. Políticas Públicas*. 1ª reimpressão. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2003.

DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. DA. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (orgs.). *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo, Atlas, 2000.

_____. *Pesquisa participante: mito e realidade*. Rio de Janeiro. SENAC, 1984.

DENZIN, Norman K., LINCOLN, Yvonna S. et all. *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: Teorias e Abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. São Paulo: Atlas, 2008;

DRAIBE, Sonia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria C.R.N; CARVALHO, Maria C.B. (Orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo, IEE/PUC, 2001.

FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais – evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth, M. (Org). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 6ª edição. São Paulo, Ed. Cortez, 2009.

FERREIRA, Marcelo Pereira de Almeida. As demandas sociais e as políticas públicas em esporte e lazer: limites e possibilidades desta relação. *Anais do XVI Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte e III Congresso Internacional de Ciências do Esporte Salvador*, 2009.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, São Paulo, n. 21, p. 210-259, jun. 2000.

GARCÍA, Margarita Bosh. *Um sistema de garantia de direitos: fundamentação*. In. CENDHEC. Sistema de garantia de direitos: no caminho para a proteção integral. Recife. 1999.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projeto de pesquisa*. 4ª edição. São Paulo, Ed. Atlas, 2007.

GODOY, A. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K., MELLO, R. B. e SILVA, A. B. (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos* 2.ed. São Paulo, Saraiva, 2010.

HOLFLING, Eloisa de M. Estado e Políticas (públicas) sociais. *Caderno Cedes*, São Paulo, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

LINHALES, Meily Assbú. *A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)– Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

MAGNANE, Georges. *Sociologia do esporte*. São Paulo: Perspectiva, 1969.

MANHÃES, Eduardo Dias. *Política de esportes no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

MARCELINO, Nelson C. Subsídios para uma política de lazer: o papel da administração municipal. In: MARCELINO, Nelson C. (Org) *Política públicas de lazer*. Campinas - SP: Editora Alínea, 2008.

MERRIAN, S. B. *Case study research in education: a qualitative approach*. San Francisco (CA): Jossey-Bass, 1988.

MINISTÉRIO DO ESPORTE disponível em <http://www.esporte.gov.br>, acesso em 09 de março de 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, disponível em [http:// www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br), acesso em março de 2010.

OLIVEIRA, Mirian, FREITAS, Henrique M. R. Focus group – pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento. *Série documentos para estudo*. PPGA/UFRGS, nº04, 31p. 1997^a.

_____. Focus group – pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento. *Revista de Administração. São Paulo: Universidade de São Paulo*, v. 33, nº 3, p. 83-91, jul/set. 1997b.

PINTO, Leila M. S. M. Políticas de lazer no Brasil: uma história a contar. In: MARCELINO, Nelson C. (Org) *Política públicas de lazer*. Campinas - SP: Editora Alínea, 2008.

RECIFE. Relatório preparatório para o processo transitório da Política de Esporte e Lazer do Recife 2005-2008 para 2009-2012. Recife, Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães. 2008.

_____. Formação continuada, monitoramento, avaliação e controle social. Recife, Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães. 2006.

_____. Plano Municipal de Esporte e Lazer (2005-2008). Recife, Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães. 2005.

_____. Plano Municipal de Esporte e Lazer (2001-2005). Recife, Secretaria Municipal de Turismo e Esporte. 2002.

RODRIGUES, Lea. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Avaliação de Políticas públicas*, UFC: Fortaleza – CE v.01, nº.01 jan/jun, 2008.

ROSO, Adriana. Grupos focais em psicologia social: da teoria à prática. *Revista da Faculdade de Psicologia da PUCRS - PSICO*, Porto Alegre, v. 28, nº 2, p. 155-169, jul/dez 1997.

RUA, Maria das G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Brasília: ENAP, 1997.

SABINO, e PELLERIN, In: AGUIAR, Sylvana Maria Brandão de. *Gestão pública: práticas e desafios*. Recife: Bagaço, 2007.

SENADO FEDERAL. Disponível em HTTP:// www.senado.gov.br, acesso, março de 2010.

SILVA, Maria Ozanira S. Avaliação de Políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M.O.S. [et al] *Pesquisa Avaliativa: aspectos teóricos e metodológicos*. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: GEAEPP, 2008.

_____. Avaliação de políticas públicas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira S. (Org) *Avaliação de políticas públicas e programas sociais: teoria & prática*. São Paulo, Ed. Veras, 2001.

SILVA, Pedro L. B., MELO, Marcus A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Cadernos do NEPP*, nº 48, UNICAMP, 2000.

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

SPINK, Peter e TEIXEIRA, Marco Antônio. A disponibilidade de ser controlado: o controle social da administração pública visto como base no Programa Gestão Pública e Cidadania. In: GUEDES, Álvaro Martins e FONSECA, Francisco (Org.). *Controle social da administração pública: cenário, avanço e dilemas no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 2007.

TUBINO, Manuel J. G. *O esporte no Brasil*. São Paulo: Ibrasa, 1996.

_____. *Dimensões sociais do esporte*. São Paulo: Cortez, 1992.

UNICEF. *Guide for monitoring and evaluation*. New York: Unicef, 1990 disponível em: <http://www.unicef.org/reseval/index.html>, acesso, maio de 2009.

VERONEZ, Luiz F. C. *Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição de 1988*. Tese (Doutorado em Educação Física) – Unicamp. Campinas – SP, 2005.

YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e método*. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Apêndice A



Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração



CARTA DE APRESENTAÇÃO DO PROJETO

À Prefeitura do Recife

Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães

Assunto: Trabalho Acadêmico

Recife, 02 de setembro de 2009

Prezados Senhores,

Através do Programa de Pós-Graduação em Administração (PROPAD), da Universidade Federal de Pernambuco, sob a orientação da Profa. Dra. Jackeline Amantino de Andrade vimos, através desta, apresentar a pesquisa da mestranda Brunna Carvalho Almeida cujo título é: **“Política de Esporte e Lazer do Recife: a elaboração de um instrumento de avaliação”**.

Esse é um projeto de cunho acadêmico, cujo objetivo central é definir e validar um instrumento de avaliação para a política de esporte e lazer do Recife.

A etapa de coleta de dados da pesquisa será realizada nos meses de setembro e outubro. Os dias de coleta de dados serão marcados com antecedência, acordados com esse órgão, levando em consideração a disponibilidade das partes envolvidas.

A participação dessa organização é fundamental por se tratar do órgão responsável pela política de esporte e lazer do município. Além disso, a pesquisa desenvolvida será de grande valia para ambos, uma vez que a partir dos resultados obtidos, o órgão poderá avaliar suas práticas e, de outro, estará contribuindo para o desenvolvimento dos estudos da comunidade acadêmica.

Grato(a) pela atenção e disponibilidade. Nos colocamos à disposição para maiores informações.

Atenciosamente,

Coordenação da PROPAD

Apêndice B



Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração



CARTA INFORMATIVA E TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu **Brunna Carvalho Almeida**, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal de Pernambuco, pretendo desenvolver uma pesquisa intitulada: **“Política de Esporte e Lazer do Recife: a elaboração de um instrumento de avaliação”**, que tem como objetivo definir e validar um instrumento que norteie avaliações a serem realizadas pelos gestores da política setorial de esporte e lazer.

Esta pesquisa visa contribuir para o avanço do setor de esporte e lazer enquanto direito social, que vem sendo consolidado através das políticas públicas. Busca elementos que possam fazer parte de um processo de avaliação, no entendimento de que este possibilite verificar a efetividade, eficácia e eficiência da política de esporte e lazer do Recife, assim como, alertar sobre a importância da avaliação enquanto instrumento de controle social e transparência das políticas públicas.

É por este motivo que solicito a colaboração dos gestores deste órgão – responsável pela política de esporte e lazer do Recife – na realização desta pesquisa.

A técnica escolhida para esta primeira fase de coleta de dados será o grupo focal (uma espécie de reunião com o grupo gestor sobre o instrumento de avaliação trazido pela pesquisadora). Nesta fase, serão desenvolvidas cerca de cinco reuniões até que haja saturação do tema. O produto final das discussões será apresentado e aprovado pelo grupo participante.

Caso seja de interesse dos participantes, será garantido o anonimato e assegurada sua privacidade, assim como o direito de desistir de participar da pesquisa em qualquer momento da coleta de dados.

Por fim, é conveniente esclarecer que:

- não será concedida nenhuma forma de gratificação pela participação nestas reuniões e,
- que os dados coletados farão parte da minha dissertação de mestrado, podendo ser divulgados em eventos científicos, periódicos e outros conclave em nível nacional e internacional.

Solicito, portanto, seu consentimento, voluntariamente, para participar no referido estudo.

Apêndice C

Lista dos Gestores participantes do grupo focal

Diretor Presidente	Eduardo Granja
Assessor Técnico	Iran Escobar
Assessor da Presidência	Antonino Fernandes
Assessora Jurídica	Adriana Esteves
Assessora de Comunicação	Betânia Fernandes
Assessora Pedagógica	Renata Lucena
Diretora Financeira	Madalena Lima
Diretor de Espaços	Gilberto Borges
Diretora de Lazer	Graziela Sobral
Diretor de Juventude	Reinildes Moura
Diretor de Esportes	Gleydson Medeiros

Apêndice D

Roteiro das reuniões de grupo focal

REUNIÃO	QUESTÕES
17/09/09	O que dá suporte legal para a execução de determinada política? Qual a importância dessa legislação para uma avaliação?
24/09/09	Que vocês entendem por planejamento? Qual a importância do planejamento para a gestão de uma política pública? Qual deve ser a forma e conteúdo de um planejamento numa gestão de política pública? Compreendendo financiamento como as diversas formas de recursos financeiros obtidos por uma política para realizar suas ações, quais as iniciativas de uma gestão para conseguir esses recursos? Como deve ser executado um orçamento na gestão de uma política pública?
08/10/09	Qual a importância da intersetorialidade para uma política setorial como a de esporte e lazer? O que é importante saber sobre os programas, projetos e eventos realizados por uma determinada política de esporte e lazer? O que podem revelar sobre essa política? Como deve ser estruturada uma política de RH de na gestão de uma política pública de esporte e lazer? Quais as diretrizes para construir uma política (de RH) que envolva os profissionais – nos diversos níveis hierárquicos – com os princípios e metas da política setorial?
03/11/09	Quais devem ser as ações (diretrizes) de uma política de esporte e lazer para a preservação desses espaços? De que forma deverá ser utilizado os espaços públicos que possibilitem a prática esportiva e de lazer, pensando numa perspectiva de universalização do acesso a essas práticas? Qual a importância de um processo de monitoramento de uma política pública de esporte e lazer? De que forma uma sistemática de monitoramento poderá contribuir para na implementação de seus programas e projetos?
09/11/09	De que forma pode-se construir a participação social no desenvolvimento de uma política pública de esporte e lazer? Qual a importância da “instância” de controle social para uma política de esporte e lazer? Como pode uma gestão “permitir” o controle social de sua política? Pensando no controle de “fora para dentro”, como deve se relacionar uma gestão com os conselhos de direitos e os fóruns de debate, a fim de construir uma política que atenda aos interesses coletivos?

Anexo A

II Conferência Nacional do Esporte - Documento Final

PROPOSTAS APROVADAS NA PLENÁRIA FINAL

EIXO 1 - ESTRUTURA: ORGANIZAÇÃO, AGENTES, COMPETÊNCIAS

O Sistema Nacional de Esporte e Lazer, tendo por base o regime de colaboração entre a união, os estados e municípios, com ênfase na municipalização, consolidando o esporte e o lazer como direitos sociais e guiando-se pelos princípios da democratização e inclusão social, articula, integra, promove e estabelece relações éticas de parcerias entre as entidades da sociedade civil, instituições públicas e privadas, em torno do esporte educacional, de participação e de rendimento, valorizando a acessibilidade, descentralização, intersetorialidade e multidisciplinaridade das ações esportivas e de lazer.

O Sistema Nacional de Esporte e Lazer tem por objetivo consolidar a Política Nacional do Esporte bem como criar mecanismos que garantam a execução e acessibilidade da mesma em todas as esferas da federação, e definir os papéis das entidades dirigentes do esporte e lazer.

O Sistema Nacional de Esporte e Lazer compreende o esporte educacional, o esporte de participação e o esporte de alto rendimento, não excludentes entre si, articulados de forma equânime em uma estrutura aberta, democrática e descentralizada que envolve os municípios, os estados e a união, nos âmbitos públicos e privado, primando pela participação de toda a sociedade.

Criação de pastas específicas de Esporte e Lazer nas esferas estaduais e municipais (Secretarias, Fundações, Autarquias), com autonomia administrativa e orçamentária, conselhos específicos e planos de desenvolvimento, para implementação e continuidade de políticas de esporte e lazer em todas as dimensões visando a inclusão social, e definindo prazo máximo para essa criação.

As competências de cada agente do Sistema Nacional de Esporte e Lazer devem ser pautadas pela colaboração e comprometimento, em respeito às características próprias de cada uma, sua autonomia e pertinência, priorizando a inclusão social, sendo que, sem prejuízo de suas prerrogativas, são ressaltadas as seguintes atribuições:

- a. Aos órgãos gestores Estaduais e Municipais de Esporte e Lazer:
 - a. Promover a articulação entre as escolas públicas e particulares e comunidades com intuito de abranger várias classes sociais, junto às ligas, associações e federações escolares ou não, sempre que possível, ONGs e OSCIPs ligadas ao segmento;
 - b. Criar comitês de inspeção cujos participantes sejam gestores de esporte e lazer, presidentes de entidades esportivas e profissionais de Educação Física de forma igualitária para fiscalizar empresas que declaram ter investido parte do seu orçamento no esporte;
 - c. Criar programas de incentivo à bolsa atleta também no âmbito estadual e municipal e outros programas de apoio financeiro ao atleta;
 - d. Estruturar as áreas de esporte e lazer com um apoio multiprofissional (professores e profissionais de Educação Física, agentes comunitários, Médicos, Fisioterapeutas, Psicólogos e outros) que venham atender melhor a população na prática de todas as atividades físicas;
 - e. Intermediar e estabelecer programas esportivos e de lazer para/nas/com comunidades, instituições de ensino públicas e particulares junto às ligas e federações, com intuito de abranger várias classes sociais, favorecendo o acesso e permanência do cidadão escolar e não escolar em espaços que oportunizem práticas sistematizadas e/ou não sistematizadas como elemento de convivência positiva; inclusive no uso dos equipamentos públicos e/ou privados de seu território (escolas, unidades de saúde, autarquias, empresas).
 - f. Criação de três coordenações: de rendimento, educacional e de participação;
 - g. Criação de núcleos regionais;
 - h. Dar suporte técnico para as entidades desportivas, para-desportivas e de lazer;

- i. Produzir e difundir os conhecimentos específicos de esporte e lazer junto aos segmentos organizados para a elaboração de políticas específicas;
 - j. Criar clube escolar ou estruturas similares, sempre vinculadas ao projeto político pedagógico da instituição de ensino.
 - k. Criar banco de dados de voluntariado desde que cada um respeite sua formação e habilitação e restringindo sua ação a dar apoio nos eventos;
 - l. Construir, reformar, implantar, ampliar, adaptar e modernizar a infra-estrutura esportiva pública existente dentre elas: escolas, ginásios, piscinas, campos, praças, pista de atletismo e outros agrupamentos, parques e jardins meio rural, em articulação entre as entidades privadas e as três esferas de governo, considerando a intersectorialidade;
 - m. Implementar programas, projetos e eventos esportivos nas diferentes modalidades, incluindo modalidades não populares e esportes radicais e de aventura, de natureza, esporte adaptado, indígenas e tradicionais bem como programas de lazer para crianças, adolescentes, adultos e idosos, pessoas com deficiência, pessoas com necessidades especiais, comunidades quilombolas e indígenas;
 - n. Definir, regulamentar e desenvolver de forma paritária nas três esferas, políticas públicas voltadas para o esporte de rendimento olímpico e para- olímpico, não olímpico e não paraolímpico, de participação, educacional, de lazer;
 - o. Criar áreas específicas dentro das Fundações, Secretarias e Autarquias, contemplando as pessoas com deficiência e a terceira idade;
 - p. Garantir a implantação e funcionamento dos conselhos de esporte e lazer;
 - q. Criar tribunais específicos nos estados, DF e municípios visando à democratização do acesso à justiça desportiva.
 - r. Criar em todos os municípios da União o Museu do Esporte, para que sejam evidenciadas e lembrados cidadãos que contribuíram para o desenvolvimento do esporte em suas localidades de origem.
 - s. Incentivar a criação, estruturação e manutenção de laboratórios de pesquisa que colaborem no norteammento do esporte em qualquer nível.
- b. Aos Conselhos de Esporte e Lazer:
- a. Fiscalizar a aquisição e aplicação de verbas públicas das entidades esportivas, com a devida prestação de contas em prazo real de 90 dias conforme TCU ;
 - b. Deliberar e fiscalizar a utilização de verbas destinadas ao esporte e lazer através da devida prestação de contas;
 - c. Gerir os fundos federal, estaduais e municipais;
 - d. Definir a política de investimento no desporto, indicando conceitos para o esporte educacional, de participação e rendimento, olímpicos, para olímpico, não olímpico e não paraolímpico e lazer.
- c. Aos conselhos profissionais das profissões envolvidas (em especial o CONFEF):
- a. Criar mecanismo de fiscalização das ações dos profissionais de educação física, representados pelo CONFEF, em locais de práticas dos esportes, visando a qualidade das ações prestadas;
 - b. Promover encontros, fóruns, debates e capacitação profissional junto aos prestadores de serviços em atividades físicas.
- d. Ao Ministério do Esporte:
- a. Apoiar as instituições, Clubes e Ligas através do monitoramento das atividades, da avaliação das ações realizadas e do tempo de mandato dos gestores;
 - b. Buscar parceria com o Ministério da Educação para o planejamento da formação profissional e garantir de forma efetiva e permanente da esfera estadual e federal as condições necessárias à produção e à disseminação do conhecimento técnico-científico relacionado ao esporte, lazer e atividade física;
 - c. Dar suporte às Secretarias estaduais e municipais de Esporte e Lazer;

- d. Ampliar parcerias que incentivem as pesquisas científicas na área da Educação Física/Ciências do Esporte.
- e. Ao COB, CPB, CBDE, CBDU, Confederações e Federações esportivas, clubes esportivos e sociais, ligas, associações esportivas:
 - a. Criar escolas de base e interiorização das ações;
 - b. Implementar em parceria com o poder público programas e eventos esportivos e de lazer para crianças, adolescentes, adultos e idosos e pessoas com deficiência, comunidades quilombolas e indígenas, incluindo modalidades não populares e esportes radicais contemplando não apenas os interesses esportivos, mas também os sociais, intelectuais, artísticos e turísticos do lazer;
 - c. Realizar projetos esportivos de base, alto rendimento e lazer em parceria com as três esferas de governo.
- f. As Entidades Científicas: Contribuir, estimular o fomento e difusão das pesquisas e construção do conhecimento do esporte, lazer e atividades físicas.
- g. Aos profissionais:
 - a. - Educação Física: Desenvolver as atividades do âmbito de sua atuação privativa, conforme regulamentação dessa profissão.
 - b. - Agentes comunitários de esporte e lazer: Interagir com as demais áreas sociais e profissionais, mobilizando, organizando, animando, arregimentando as atividades esportivas e de lazer junto à comunidade.

Criação de centros de referência de esporte e lazer nas esferas estaduais e municipais para atendimento de pessoas com deficiências, pessoas com necessidades especiais, idosos, obesos e outros.

Ampliação e revisão da política de criação de centros de excelência, devendo ser organizados junto as IES, implantados através de recursos de parcerias público-privadas (PPPs), que atendam a várias modalidades olímpicas e paraolímpicas, não-olímpicas e não-para olímpicas de alto rendimento bem como atividades de lazer, com a infra-estrutura necessária e orientação de profissionais qualificados, considerando os aspectos técnicos e de gestão esportiva necessários para o desenvolvimento de talentos do esporte nas categorias de base, podendo ser implementados nas regiões, nos estados e nos municípios.

Criação de centros de referência para formação continuada dos recursos humanos do sistema nas três esferas governamentais.

Devem ser definidos os diferentes conceitos das manifestações do Esporte que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer coerentes com as orientações da Política Nacional do Esporte que indica os limites dos conceitos em uso e com a concepção de sistema que pretende construir - em encontro nacional próprio para essa finalidade, a ser realizado pelo Ministério do Esporte até dezembro de 2006, garantindo a representação e a participação popular e a representatividade de todos os estados da federação. Essa definição deve considerar o aparato legal existente, a Política Nacional do Esporte, o Relatório do I Fórum sobre o Sistema Nacional de Esporte e Lazer realizado pelo Ministério do Esporte.

O Sistema Nacional de Esporte e Lazer é uma articulação entre diversos agentes de forma plural e representativa contemplando todas as dimensões do esporte e do lazer, categorizados a partir de sua atuação no sistema, sejam entidades e organizações de natureza diretamente relacionada ao esporte e ao lazer ou entidades e organizações de áreas afins, mas com participação no Sistema através de pactos, parcerias e colaboração. Estes agentes podem ser de caráter público, privado e do terceiro setor, organizados entre:

- a. Gestores do Sistema: Ministério do Esporte, Secretarias Estaduais e Municipais de Esporte e Lazer, Conselhos de Esporte e Lazer, escolas, IES, tribunais de justiça desportiva, COB, CPB, CBDE, CBDU,

ONED, Comissão Desportiva Militar do Brasil - CDMB, Serviços Sociais Autônomos, Confederações e Federações esportivas, entidades científicas, clubes esportivos sociais, ligas, associações esportivas, empresas privadas, Ongs, OSCIPS, cooperativas e consórcios públicos quando atuarem como promotoras da prática esportiva e de lazer.

- b. Trabalhadores do Sistema: profissionais da área de esporte e lazer, suas respectivas entidades de representação (associações profissionais, sindicatos e federações) e conselhos profissionais das profissões regulamentadas.
- c. Usuários do Sistema: qualquer membro da sociedade (atletas, estudantes, idosos, crianças, jovens, adultos, pessoas com deficiência e pessoas com necessidades especiais, conselhos de direito (idosos, pessoas com deficiência, pessoas com necessidades especiais e outros) e suas respectivas entidades de representação (entidades estudantis, sindicatos, ONGs, associações de moradores, sociedades agrícolas, associações agro-extrativistas, assentados da reforma agrária, associações de jovens, povos indígenas e quilombolas).

EIXO II - RECURSOS HUMANOS E FORMAÇÃO

Os recursos humanos do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, com caráter multiprofissional e multidisciplinar, constituem-se de todas as pessoas que atuam na pesquisa, no planejamento, organização, coordenação, fomento, incentivo, mobilização, dinamização, promoção, divulgação, implementação e animação das atividades físicas, esportivas e de lazer. Incluem as oferecidas pelos esportes de aventura no chamado turismo de aventura, respeitando-se as características específicas de cada área de atuação e as diferenças regionais, seja na cidade ou no campo.

Devem ser definidas as diversas esferas de atuação dos profissionais de esporte e lazer (com formação superior em educação física, agentes comunitários de esporte e lazer, profissionais da saúde, comunicação, entre outros), indicando para cada área profissional as suas atribuições específicas e compartilhadas, o nível de formação e qualificação profissional exigida e a necessidade ou não de registro profissional, observando-se as legislações vigentes.

Constituem âmbito de atuação da educação física as seguintes competências: coordenar, planejar, programar, supervisionar, dinamizar, dirigir, organizar, prescrever, avaliar e executar trabalhos, programas, planos e projetos, bem como prestar serviços de auditoria, consultoria e assessoria, realizar treinamentos especializados, participar de equipes multidisciplinares e interdisciplinares e elaborar informes técnicos, científicos e pedagógicos, todos nas áreas de atividades físicas e do esporte, exercidas por profissionais habilitados.

No Sistema Nacional do Esporte e Lazer, constitui-se Agente Comunitário de Esporte e Lazer, todo aquele que atua como mobilizador, aglutinador, organizador, animador, mediador, motivador e arregimentador das atividades físicas, esportivas e de lazer junto à comunidade, devendo estar qualificado para interagir com as demais áreas sociais e profissionais e com a cultura local.

O Sistema Nacional de Esporte e Lazer, com base em diagnóstico de recursos humanos, deverá elaborar uma política de formação inicial e continuada, nos níveis básico, superior e pós-graduação, à distância, respeitando critérios econômicos e geográficos, e presencial, sob a orientação das Instituições de Ensino Superior e envolvendo instituições gestoras, formadoras, científicas e comunitárias, ampliando e garantindo o acesso e a permanência ao ensino público, gratuito e de qualidade.

A política de formação dos recursos humanos do Sistema Nacional de Esporte e Lazer deverá preservar o caráter multiprofissional e multidisciplinar necessário para a universalização da prática do esporte e do lazer como direito de todos - desde a aprendizagem das práticas esportivas e recreativas até as de alto-rendimento nos aspectos do planejamento, execução e avaliação dando atenção especial ao esporte para pessoas com deficiência e com necessidades especiais, ao idoso e às práticas de identidade cultural brasileiras e de outras nacionalidades, em consonância com a Política Nacional de Esporte -, observando os princípios éticos de inclusão, democratização e desenvolvimento humano e visando o projeto histórico de sociedade comprometido com a reversão do quadro de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social.

A política de formação dos recursos humanos, observando o que prevê o Conselho Nacional de Educação, deverá promover a formação permanente e continuada, garantindo: a) a descentralização do processo com a participação de todos os municípios, estados e União, respeitando suas esferas de atuação; b) a qualificação da formação com currículos ampliados, que atendam às realidades locais, e estágios curriculares; c) a qualidade da infra-estrutura necessária à produção e difusão de conhecimento, como laboratórios, bibliotecas, material instrucional, centros de pesquisa, ginásios, quadras esportivas e outros implementos necessários ao funcionamento do Sistema; d) programas de incentivo à capacitação profissional de todos os envolvidos no sistema

EIXO 3: GESTÃO E CONTROLE SOCIAL

O Sistema Nacional de Esporte e Lazer tem por princípio a gestão democrática da esfera pública, objetivando o exercício pleno da cidadania, por meio da participação e da inclusão social, valorizando:

- a. A transparência na gestão dos recursos financeiros e a priorização de sua utilização em políticas sociais e inclusivas.
- b. A promoção do esporte educacional, de alto rendimento e de participação objetivando a formação integral do cidadão;
- c. As gestões que se dão por meio de Conselhos, Conferências, Fóruns e Câmaras Setoriais, entre outros, garantindo, assim, a participação popular;
- d. A gestão descentralizada, inclusive das estruturas físicas, materiais e de serviços, promovendo, dessa maneira, a diversificação do atendimento e a adequação desses às diversas situações concretas e aos interesses no âmbito da prática do esporte e do lazer;
- e. A colaboração e comprometimento entre Municípios, Estados, Distrito Federal e a União;
- f. Estabelecimento de parcerias técnicas e financeiras, convênios, consórcios e cooperações entre as três esferas governamentais, com a iniciativa privada e com o terceiro setor, a fim de viabilizar ações que estimulem e promovam o esporte e o lazer. Tais parcerias, convênios e cooperações deverão apontar para políticas intersetoriais, integrando o trabalho de equipes multidisciplinares e interdisciplinares, com as áreas da educação, saúde, cultura, turismo, meio ambiente, assistência social, entre outras. Devem promover a elaboração e gestão de programas e projetos de esporte e lazer, bem como para a construção, revitalização e manutenção de espaços e equipamentos, além de subsidiar a formulação dos planos diretores municipais, adequando-os ao Sistema Nacional de Esporte e Lazer, na perspectiva do exercício pleno da cidadania e da inclusão social;"
- g. A qualificação e a atualização permanente dos gestores, profissionais e agentes do sistema, levando-se em conta as diversas manifestações culturais esportivas e de lazer de nosso povo, bem como suas modificações históricas;
- h. A coleta, organização, sistematização e socialização da documentação sobre a informação esportiva e de lazer, com especial atenção para a divulgação do calendário de eventos que abordam o caráter multicultural e diversidade étnica e geográfica brasileira;
- i. O caráter multiprofissional, multidisciplinar e interdisciplinar do esporte e do lazer;
- j. A participação e a criatividade popular nas manifestações esportivas e de lazer.

Estruturar uma política de implementação e co-gestão de infra-estrutura esportiva e de lazer, com a participação do poder público - nas suas três esferas -, da iniciativa privada e do terceiro setor, com preocupação, principalmente, na preservação de espaços físicos nos municípios brasileiros para a construção de equipamentos e instalações esportivas, de lazer e parques; levando-se em conta as proporcionalidades demográficas e as potencialidades regionais, visando:

- a. identificação, democratização, otimização e modernização do uso dos espaços existentes;
- b. a descentralização na construção de novos espaços, corrigindo desigualdades históricas entre as regiões;
- c. a garantia do acesso à prática esportiva e de lazer em todas as suas dimensões, em especial às pessoas com deficiência, pessoas com necessidades especiais e outros, independentemente de gênero e etnias, com apoio/suporte de profissionais especializados quando se fizer necessário.

A gestão das entidades de administração e prática esportiva (confederações, federações, ligas, clubes e associações) deve ser pautada em mecanismos democráticos e transparentes que garantam a participação. Para a garantia da gestão democrática e transparente, tais entidades devem estabelecer eleições diretas de seus dirigentes, com tempo de gestão definida, garantindo a possibilidade de voto aos presidentes de clubes e atletas federados (com, pelo menos, um ano de filiação), assim como prestar contas, em audiências públicas anuais, dos recursos públicos recebidos, administrados e utilizados por estas entidades.

Prever e garantir legalmente, nos âmbitos Municipal, Estadual e Federal, a realização de Fóruns periódicos e Conferências bienais realizadas em anos ímpares que abordem as temáticas do Esporte e do Lazer para analisar e discutir as Políticas Públicas do setor, ampliar o controle social sobre elas e apontar diretrizes que as orientem. Tais conferências deverão ser viabilizadas com recursos financeiros das três esferas acima mencionadas e a participação dos delegados nas etapas Estadual e Nacional ficará condicionada a eleição dos mesmos na etapa municipal e/ou regional.

As Secretarias - e/ou outros órgãos vinculados ao campo do esporte e do lazer - implantadas, nas três esferas de governo, quanto à gestão, deverão:

- a. Garantir, por meio de concursos públicos, espaço para profissionais de educação física e demais trabalhadores do esporte e do lazer, em suas respectivas áreas de atuação, com plano de carreira definido;
- b. desenvolver o esporte e o lazer em todas as suas dimensões, garantindo o acesso às pessoas com deficiência e idosos;
- c. planejar e realizar eventos de esporte e lazer baseado em calendário aprovado junto aos respectivos conselhos, com a elaboração de relatórios que possam subsidiar e difundir futuros avanços, bem como a produção do conhecimento na área;
- d. garantir a interface setorial e transversal com outras áreas afins (saúde, educação, meio ambiente, turismo, cultura, segurança, entre outras);
- e. descentralizar o poder garantindo a representatividade dos segmentos comunitários e sociais, prioritariamente àqueles envolvidos com o esporte e com o lazer;
- f. utilizar-se do planejamento participativo e fundar-se no controle social caracterizados pelo trabalho em conjunto com os conselhos de esporte, tanto no repasse de recursos quanto na construção da política, pautando-se no planejamento estratégico;
- g. participar na construção e consolidação dos Planos Diretores Municipais.

Criação e implementação dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e de Lazer que serão órgãos de caráter, consultivo, deliberativo, normativo, propositivo, fiscalizador, controlador, orientador, gestor, e formulador de políticas públicas de esporte e lazer.

Quanto à natureza da composição, os Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e de Lazer serão compostos por agentes de todos os segmentos que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer com maioria de representantes da sociedade civil.

As atribuições dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esportes e Lazer são aquelas em torno de:

- a. Participação na elaboração do PPA - Plano Plurianual para a destinação orçamentária de verbas, fiscalizando sua utilização para o esporte e lazer;
- b. definição de metas e desafios relacionados à construção de uma política pública de esporte e lazer, pautada no princípio da inclusão;
- c. avaliação de projetos e programas de esporte e de lazer que compõem as políticas públicas de esporte e lazer;
- d. identificação das demandas sociais esportivas e de lazer;
- e. identificação das demandas sociais da atuação dos agentes do Esporte e Lazer;
- f. acompanhamento e assessoramento da implementação dos projetos de esporte e lazer no espaço público e privado;
- g. monitoramento, acompanhamento e prestação de contas na política de esporte e lazer;

- h. realização das audiências públicas semestralmente;
- i. estímulo à pesquisa sobre projetos e programas sociais do esporte e lazer;
- j. atendimento ao princípio da promoção de políticas e ações intersetoriais;
- k. realização de pesquisas diagnósticas sobre a viabilização de programas de metas físicas (construção de equipamentos).
- l. promoção, capacitação e qualificação dos profissionais e agentes do sistema, levando em conta as diferenças regionais e culturais.

Criação de Fóruns permanentes, Encontros, Seminários e/ou Câmaras Setoriais, todas de caráter público e indicativo (inclusive ouvidorias públicas), com subsídios nas esferas municipal, estadual e federal, em articulação direta com Conselhos de Esporte e Lazer e com o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, garantindo a participação de todos os agentes que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, com interface setorial e regional. Tais Fóruns terão como atribuições:

- a. elaboração, apresentação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas de esporte e lazer;
- b. o mapeamento das ações e estruturas;
- c. a criação de banco de dados, documentação e informatização;
- d. a formação e pesquisa em caráter multiprofissional e interdisciplinar (Assistência Social, Saúde, Educação, Trabalho e renda, Cultura, Transporte, entre outros),
- e. audiências públicas com o envolvimento de todos os segmentos sociais, inclusive as pessoas com deficiência e pessoas com necessidades especiais.

Elaboração e implementação, nas três esferas de governo, de processos de diagnóstico - que deverão ser permanentemente atualizados - instituindo mecanismos - tais como as Câmaras Setoriais e as Audiências Públicas - a fim de garantir o aperfeiçoamento contínuo da gestão do esporte e do lazer. Tais Câmaras e Audiências Públicas deverão contar com a participação dos agentes que compõem o Sistema Nacional de Esporte e de Lazer a fim de, por um lado, propiciar a interação de suas diversas instâncias e, por outro lado, avaliar o perfil dos municípios, seus programas e projetos, identificando os principais problemas e suas potencialidades quanto à legislação, estrutura, recursos humanos, dotações orçamentárias, calendário e eventos.

Elaboração e institucionalização de instrumentos que agilizem e aprimorem as diversas ações de acompanhamento, análise e avaliação dos investimentos financeiros na implementação de programas e projetos de esporte e de lazer (sítios, ouvidorias e disque-denúncia, entre outros mecanismos), a fim de garantir a transparência na elaboração e na execução dos programas que visam a atender as demandas sociais por esporte e lazer, principalmente, àqueles programas geridos por órgãos públicos e/ou entidades privadas que utilizam recursos públicos.

Criação, implementação e manutenção de um Sistema Nacional de Informação e Documentação em Esporte e Lazer a fim de fazer interagir organismos e redes nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais (sítios, portais, bibliotecas virtuais, bancos de dados, museus, centros e institutos de pesquisa, universidades, secretarias estaduais e municipais, entre outras.) visando subsidiar a pesquisa e a formulação de programas e projetos, e o aperfeiçoamento contínuo da gestão em todas as instâncias do Sistema Nacional de Esporte e Lazer

Realizar campanhas, a partir do Ministério do Esporte, que divulguem às empresas os benefícios das políticas de isenção fiscal, por meio de cartilhas simplificadas de orientação a serem distribuídas junto as entidades governamentais e não governamentais, clubes, escolas, associações e outras que atuarão na captação de recursos para o financiamento de ações de esporte e lazer.

EIXO 4: FINANCIAMENTO

A autonomia orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o desenvolvimento das Políticas de Esporte e Lazer deverá ser garantida através da criação de Emenda Constitucional que institua a vinculação e destinação de um percentual mínimo da receita tributária (conforme dispõe a Constituição Federal, no caso da Educação)

A vinculação e destinação do percentual mínimo serão de 1% e isonômicas nos três níveis de governo (Federal, Estadual, Distrital e Municipal)

A Lei que instituí a vinculação e destinação do percentual mínimo da receita resultante de impostos deverá prever a aplicação imediata dos percentuais estabelecidos.

As iniciativas de Incentivo Fiscal deverão ser fomentadas na perspectiva de atender, de forma equitativa, as demandas das diferentes dimensões de esporte e lazer.

Criação e manutenção de Fundos para financiar o desenvolvimento de políticas de esporte e lazer no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Criação, ampliação e revisão dos percentuais de distribuição e destinação de recursos provenientes de prognósticos, loterias e sorteios, oriundos das três esferas governamentais, a fim de garantir a equidade no atendimento das demandas das diferentes dimensões do esporte e lazer.

Criar leis de incentivos fiscais para o esporte e o lazer nos três níveis de governo, considerando como alternativas para elaboração destas Leis as seguintes fontes:

- a. percentual de Impostos IR - IRPF e IRPJ, ICMS, ISS, CIDE, Imposto de Telefonia, IPI, IPTU, CPMF, seguro obrigatório de veículos e PIB.

Regularizar e incentivar a captação de recursos de empresas (privadas e estatais) e organismos internacionais, estabelecendo parcerias público-privadas para o financiamento de políticas de esporte e lazer, patrocínio de federações, ligas e outras entidades esportivas e eventos, nos âmbitos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A utilização dos recursos federais, estaduais e municipais para implementação de políticas públicas deverá levar em conta a equidade entre as diferentes dimensões do esporte e lazer e na distribuição geográfica, contemplando as diferentes regiões do País, com prioridade para as regiões norte, nordeste e centro-oeste.

A utilização dos recursos federais, estaduais e municipais para a implementação de políticas públicas deverá priorizar Programas e Ações nas diferentes dimensões de esporte e lazer, tais como:

- a. Programas de Inclusão Social;
- b. Programa de promoção da Saúde;
- c. Construção, reforma e adaptação (manutenção) de Infra-estrutura esportiva e de lazer (espaço físico e equipamentos)
- d. Capacitação, atualização e especialização de Gestores e profissionais que atuam na área do Esporte e do Lazer;
- e. Jogos Escolares e comunitários, em suas etapas Municipais, Estaduais, Regionais e Nacional
- f. Construção do conhecimento, ciência e tecnologia do Esporte e Lazer, com o apoio na implantação, estruturação e manutenção de laboratórios de pesquisa científica;
- g. Bolsa Atletas;
- h. Paradesporto;

- i. Programas de esporte e lazer voltados para grupos sociais historicamente marginalizados (indígenas, idosos, pessoas com deficiência e com necessidades especiais, quilombolas, ribeirinhos. Assentados da reforma agrária) oportunizem as manifestações particulares desses grupos;
- j. Esporte não-profissional;
- k. Esporte universitário;
- l. Promoção e Fomento de Conferências, Fóruns, Seminários, Encontros Setoriais e outros;
- m. Formação de Equipes representativas municipais, estaduais e nacionais;
- n. Esporte de Criação Nacional e Identidade Cultural.
- o. Bolsa Técnico/Treinador Esportivo.

Participação mais efetiva e direta dos municípios no desenvolvimento de políticas públicas de Esporte e Lazer, por meio de:

- a. Descentralização de recursos dos Programas e Ações Federais e Estaduais para os Municípios;
- b. Criação de Lei que permita o repasse de percentuais dos recursos do esporte, da União e do Estado, direto ao município, proporcionalmente ao número de habitantes;
- c. Democratização do acesso as verbas federais para construção de espaços físicos de esporte e lazer nos municípios, obedecendo a Lei de Acessibilidade;
- d. Criação de Programas e Fundos Municipais.
- e. Orientação de verbas diretamente aos municípios, proporcionalmente ao índice de FPM (Fundo de Participação Municipal) e ICMS;
- f. Ampliação de percentual de repasse aos municípios das apostas de loteria esportiva e prognósticos, apontando o percentual de 1% do arrecadado no próprio município.
- g. Estimular a proposição de instrumento legal para regular a remessa diretamente aos municípios, dos recursos provenientes da Lei 10.264/01 - Agnelo Piva.

A Comissão Organizadora indica que os percentuais e agentes apresentados nas propostas sejam definidos no processo de revisão da Lei 10.264/01 - Agnelo Piva.

Necessidade de revisão da Loteria Esportiva, de forma que 50% do percentual previsto para o esporte e lazer, sejam destinados aos Municípios.

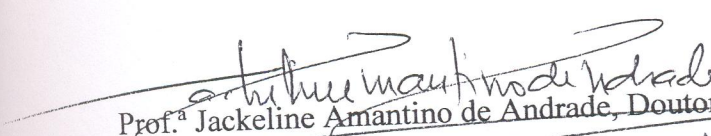
Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD

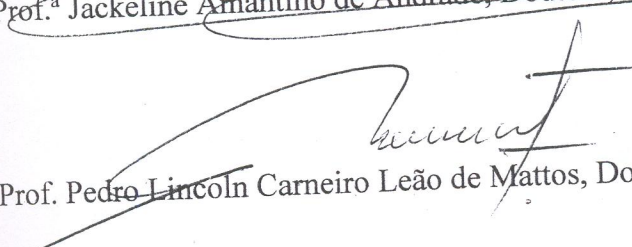
Política de esporte e lazer do Recife: a elaboração de um instrumento de avaliação

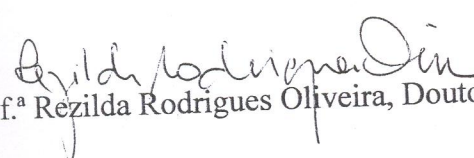
Brunna Carvalho Almeida

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 24 de maio de 2010.

Banca Examinadora:


Prof.ª Jackeline Amantino de Andrade, Doutora, UFPE, (Orientadora)


Prof. Pedro Lincoln Carneiro Leão de Mattos, Doutor, UFPE, (Examinador Externo)


Prof.ª Rezilda Rodrigues Oliveira, Doutora, UFPE, (Examinadora Interna)