

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

Mehrez Palumbo Khalifa

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS
ESPORTE E LAZER DA CIDADE (PELC) E VIDA SAUDÁVEL
(VS) DO MINISTÉRIO DO ESPORTE

Belo Horizonte
2016

Mehrez Palumbo Khalifa

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS
ESPORTE E LAZER DA CIDADE (PELC) E VIDA SAUDÁVEL
(VS) DO MINISTÉRIO DO ESPORTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito básico para a conclusão do Curso de Gestão Pública.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte
2016

Mehrez Palumbo Khalifa

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS
ESPORTE E LAZER DA CIDADE (PELC) E VIDA SAUDÁVEL (VS) DO
MINISTÉRIO DO ESPORTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Profa. Dra. Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

Prof. Dr.Helder Ferreira Isayama – UFMG/DEF

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2016

RESUMO

Esse trabalho tem como principal objetivo apresentar o processo de monitoramento e avaliação de dois programas na área do esporte e lazer, o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e o Programa Vida Saudável (VS), ambos iniciativas do Ministério do Esporte. Além disso, serão apresentados os resultados preliminares de monitoramento desses programas nos anos de 2010 à 2015. A temática do lazer e do esporte recreativo, entendendo esse último como uma dimensão do primeiro, ganhou destaque a partir da Constituição de 1988, que definiu o lazer como direito social. Contudo, chegamos à segunda década do século XXI com enorme déficit no acesso ao lazer, principalmente para a população que não pode acessá-lo pela via do mercado, o que significa que mais e melhores políticas públicas na área são necessárias. É nesta perspectiva que foram iniciados, em 2003, o PELC e o VS e, mais adiante, o monitoramento e avaliação desses programas com o propósito de verificar se suas ações estão atendendo o seu objetivo central de inclusão social. Pode-se afirmar que os programas avançaram na sua implementação e na estruturação de um sistema de monitoramento e avaliação, denominado Mimboé, mas que ainda apresenta desafios para sua consolidação e bom funcionamento. Os dados preliminares do Mimboé, para convênios celebrados de 2010 à 2015, apontam uma concentração dos programas nas regiões nordeste e sudeste do país e em municípios de médio e grande porte. Além disso, existe uma tendência de municípios com maior desempenho socioeconômico e maior grau de institucionalização da política de esporte terem maior acesso aos programas em questão. A junção desses fatores permite concluir que, nos anos analisados, os programas não conseguiram alcançar os municípios com maior carência em políticas públicas e sociais, que são os municípios mais pobres e com baixo grau de institucionalização da política de esporte.

Palavras-chave: Política Pública de Esporte e Lazer, Programa Esporte e Lazer da Cidade, Programa Vida Saudável, Monitoramento e Avaliação.

ABSTRACT

This work has the main objective to present the process of monitoring and evaluation of two social programs in the sports and recreation area, the Sport and Recreation of the City Program, in Portuguese Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), and the Healthy Life Program, in Portuguese Programa Vida Saudável (VS), both initiatives of the Ministério do Esporte. In addition, we present the preliminary results of these programs in the years 2010 to 2015. The recreation and recreational sport theme, understanding the latter as a dimension of the first, gained prominence in the 1988 Brazilian Constitution that defined recreation as a social right. However, we reached the second decade of the twenty-first century with huge deficit in the access to recreation, especially for people who can not access it through the market, which means that more and better public policies in this area are needed. It is in this perspective that were started, in 2003, the PELC and the VS as well as the monitoring and evaluation of these programs in order to check whether their actions are fulfilling their central goal of social inclusion. We conclude that the programs advanced towards the structuring of a monitoring and evaluation system, called Mimboé, but still presents challenges for its consolidation and proper functioning. Preliminary data from Mimboé, from agreements entered in the period of 2010 to 2015, indicate a strong concentration of the programs in the northeastern and southeastern regions of the country and in medium and large municipalities. In addition, there is a tendency of municipalities with higher socioeconomic performance and greater degree of institutionalization of sport policy to have greater access to these programs. The combination of these factors leads us to conclude that, in the years analyzed, the programs could not reach the municipalities with greatest need in public and social policies, which are the poorest municipalities with low degree of institutionalization.

Keywords: Public Policy for Sports and Recreation, Sport and Recreation of the City Program, Healthy Living Program, Monitoring and Evaluation.

LISTA DE QUADRO E TABELAS

Tabela 1: Caracterização socioeconômica dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por região (2010).....	52
Tabela 2: Caracterização socioeconômica dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por porte populacional (2010).....	55
Tabela 3: Pontuação da institucionalização do esporte dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por dimensões.....	62

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma do Ministério do Esporte (2015)	26
Figura 2: Organograma SNELIS (2015)	27
Figura 3: Sistema Mimboé on-line	45
Figura 4: Quantidade de convênios PELC e VS, por ano (2010-2015)	48
Figura 5: Quantidade de convênios PELC e VS, por ano e por região (2010 - 2015)	49
Figura 6: Quantidade de convênios PELC e VS, por porte populacional (2010 - 2014)	50
Figura 7: Porcentagem de municípios PELC e VS em relação a porcentagem de municípios no Brasil, por porte populacional (2010 - 2015)	51
Figura 8: Comparação do PIB per capita dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por região (2010)	53
Figura 9: Comparação do IDH dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por região (2010)	54
Figura 10: Comparação do Índice de Gini dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por região (2010)	55
Figura 11: Comparação do PIB per capita dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por porte populacional (2010)	56
Figura 12: Comparação do IDH dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por porte populacional (2010)	57
Figura 13: Comparação do Índice de Gini dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por porte populacional (2010)	57
Figura 14: Comparação dos municípios PELC e VS em relação à todos os municípios do Brasil, por PIB per capta, IDH e Índice de Gini	58
Figura 15: Pontuação dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por ações de esporte	64
Figura 16: Pontuação da institucionalização do esporte dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por estados (2009)	64
Figura 17: Forma de divulgação dos Programas, conforme PP (2012-2103)	66
Figura 18: Diversidade de espaços de inscrição das atividades sistemática, conforme PP (2012-2013)	67
Figura 19: Setor responsável pela política de esporte e lazer nos municípios PELC e VS, conforme Relatório de Visita Pedagógica (2012 e 2013)	68
Figura 20: Percentual de homens na população total e inscritos nas atividades sistemáticas do PELC e VS, por município. (2012-2013)	69

Figura 21: Percentual de mulheres na população total e inscritas nas atividades sistemáticas do PELC e VS, por município. (2012-2013)70

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NO BRASIL.....	14
1.1 Conceitos e fases de uma política pública	14
1.2. O lazer como direito social no Brasil	21
1.3. O Ministério do Esporte e a Política de Esporte e Lazer	24
1.4. Os Programas Esporte e Lazer das Cidades (PELC) e Vida Saudável (VS)	27
2. O SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PELC e VS- MIMBOÉ.....	32
2.1. Sistema de monitoramento e avaliação (SM&A)	32
2.2. Indicadores Sociais	35
2.3. Construção e aperfeiçoamento do sistema Mimboé.....	37
2.3.1. Primeira etapa de construção do Mimboé	38
2.3.2. Segunda etapa de construção e aperfeiçoamento do Mimboé.....	41
3. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PELC e VS: RESULTADOS PRELIMINARES	47
3.1. Caracterização socioeconômica dos municípios beneficiários do PELC e VS (2010- 2015)	51
3.2. Institucionalização do esporte nos municípios.....	59
3.2.1 Índice de institucionalização do esporte nos municípios brasileiros.....	59
3.2.2 Institucionalização do esporte nos municípios brasileiros e do PELC e VS	61
3.3. Resultados preliminares do PELC e VS a partir dos indicadores de Monitoramento e Avaliação (2012-2013).....	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo geral apresentar e discutir o monitoramento e avaliação dos Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Vida Saudável (VS) do Ministério do Esporte. Outro objetivo do trabalho é relatar os resultados preliminares do monitoramento e avaliação do PELC e do VS para os anos de 2010 até 2015, a partir do Mimboé e de dados secundários (IBGE – Censo Demográfico 2010, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2010 e IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic, 2009).

A temática do lazer ganha destaque com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que inclui o lazer como um direito social, como destacado no artigo 6º do capítulo destinado aos direitos sociais. Além disso, o artigo 217 que trata do Desporto, acrescenta que é dever do Estado fomentar a prática de desportiva, seja ela formal ou não formal. O parágrafo terceiro desse mesmo artigo determina que o poder público deve incentivar ao lazer como uma forma de promoção social. Cabe ressaltar que este trabalho trata o esporte recreativo como uma dimensão do lazer, portanto como um direito social.

O Programa Esporte e Lazer da Cidade foi criado em 2003 pelo Ministério do Esporte com o objetivo geral de democratizar o lazer e o esporte recreativo. Em sua configuração inicial, o PELC tinha como uma de suas dimensões o Vida Saudável. O Vida Saudável, mesmo enquanto dimensão do PELC, também tinha o objetivo de democratizar o lazer, porém tinha como público alvo os idosos. Ele se desmembrou no PELC e tornou-se um programa apenas no ano de 2013, porém a trajetória desses programas são coincidentes, uma vez que as ações são coordenadas em conjunto levando em consideração as especificidades de cada um.

Sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), os programas estão presentes em diversos municípios brasileiros, predominantemente por meio de convênios celebrados entre prefeituras e Ministério do Esporte. Os programas buscam viabilizar “a prática de atividades físicas, culturais e de lazer para todas as faixas etárias (no caso do VS, apenas para idosos), incluindo pessoas com deficiência, estimula a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, fomenta a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o esporte e o lazer sejam tratados como políticas públicas e direitos de todos”. (BRASIL, 2016). Para cumprir com esse propósito, os programas estabelecem e financiam dois tipos principais de ações: a implantação de núcleos de lazer e esporte recreativo e a formação de agentes sociais e gestores municipais em lazer e esporte recreativo.

Um aspecto fundamental na análise de programas como o PELC e o VS é a relação entre seus objetivos, o que foi executado e os resultados alcançados. Para entender devidamente esse aspecto, podemos caracterizar uma política em pelo menos quatro fases: 1) planejamento; 2) execução; 3) monitoramento/ avaliação e 4) reformulação.

Os objetivos apontam o que se pretende alcançar com o programa e, geralmente, eles são estabelecidos na fase de planejamento, assim como as ações principais a serem executadas. Na sequência, tem-se a execução do programa com vistas ao alcance dos objetivos, que podem ou não ser atingidos, em maior ou menor grau. Como saber se uma política ou, mais especificamente, um programa está cumprindo com os seus propósitos? Como saber se um programa está caminhando na direção certa? Que mudanças, que aperfeiçoamentos são necessários ao programa para ele atingir seus objetivos da forma mais plena possível?

A resposta para essas questões é única: é necessário monitorar e avaliar o programa. Segundo Soares e Cunha (2015: 1), para alcançar os resultados almejados por planos, programas ou ações do governo “é necessário acompanhar (monitorar) e avaliar o que está sendo executado para corrigir desvios e ajustar a trajetória de uma política pública”. Essa percepção esteve presente no processo de implementação do PELC e VS, principalmente a partir de 2008, quando houve o esforço para constituir e colocar em funcionamento um Sistema de Monitoramento e Avaliação, que foi denominado Mimboé.

O presente trabalho irá apresentar o processo de construção, aperfeiçoamento e alguns resultados do Mimboé. O intuito é de demonstrar o quão importante é o monitoramento e a avaliação de programas sociais como o PELC e o VS, mas também os desafios que essas práticas envolvem, principalmente quando temos programas que englobam diversos atores governamentais e não governamentais espalhados pelo território nacional.

Para cumprir com esse propósito, o trabalho fará uma revisão bibliográfica dos temas mais relevantes para estabelecer seu marco conceitual: direito social ao lazer, políticas públicas, políticas públicas de lazer e esporte recreativo, monitoramento e avaliação. Também fará uso de farto material do Ministério do Esporte e da UFMG sobre o monitoramento e avaliação do PELC e VS, como documentos internos do Ministério do Esporte e da UFMG que registraram cada ação de elaboração do sistema de monitoramento e avaliação o que possibilito o relato da trajetória de construção desse sistema, chamado Mimboé. Por fim, serão apresentados e analisados dados disponibilizados pelo Ministério do Esporte/UFMG referentes a três conjuntos de informações: 1) caracterização socioeconômica dos municípios beneficiários dos programas PELC e VS (2010 - 2015); 2) institucionalização da política de esporte nos municípios (2009)

e 3) resultados preliminares do PELC e VS. Os dois primeiros conjuntos de informações do Mimboé têm como fontes: o Censo Demográfico de 2010, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2009 (Munic), ambos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O terceiro conjunto de informações tem como fonte o Mimboé e resulta de alimentação do Sistema realizada pelos convenientes dos programas e por formadores e articuladores que atuam junto à UFMG.

Esse trabalho está estruturado em três capítulos, além dessa introdução e das conclusões. O primeiro capítulo se divide em quatro seções que buscam caracterizar o campo teórico e científico do objeto de estudo: monitoramento e avaliação de programas de lazer e esporte recreativo. Na primeira seção será apresentada a discussão na bibliografia sobre o conceito de política pública e as suas fases, que podem ser representadas pelo PDCA (*Plan* - planejar, *do* - implementar, *check* – monitorar/avaliar, *act* - reformular). A seção seguinte fará um breve relato da política de lazer e esporte recreativo no Brasil, apontando como tal temática conquistou um espaço mais significativo na agenda governamental após o reconhecimento do lazer como um direito social na Constituição Federal de 1988. A terceira seção traz um breve relato da conformação institucional do esporte no governo federal nos anos 90, a criação do Ministério do Esporte em 2003 e sua estrutura interna que abriga a secretaria responsável pela política de esporte recreativo e lazer nesse órgão. A última seção é dedicada aos Programas Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Vida Saudável (VS), destacando suas diretrizes, principais características, objetivos e modos de ação na atualidade.

O segundo capítulo está estruturado em três seções, sendo a primeira dedicada a apresentar a importância do monitoramento e da avaliação de políticas públicas e o significado de um Sistema de Monitoramento e Avaliação. A segunda seção apresenta o conceito e a importância dos indicadores sociais no monitoramento e avaliação de um programa social. A terceira seção apresenta o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PELC e do VS (Mimboé), destacando as duas etapas de construção e aperfeiçoamento desse sistema e suas características atuais.

O último capítulo apresenta e discute os resultados preliminares do monitoramento e avaliação do PELC e Vida Saudável a partir de base de dados do Ministério do Esporte em conjunto com a UFMG, que tem como fontes o IBGE e o Mimboé. A primeira seção se dedica a caracterização socioeconômica dos municípios beneficiados pelo PELC e VS no período de 2010 a 2013, comparando-os com o conjunto dos municípios brasileiros. A segunda seção

apresenta dados do Ministério sobre o grau de institucionalização da política de esporte nos municípios contemplados pelos programas e demais municípios do Brasil para o ano de 2009, tendo como fonte a Munic do IBGE. A terceira seção apresenta dados dos Mimboé para o PELC e VS para os anos de 2012 e 2013. Nas conclusões é feita uma síntese dos principais achados do trabalho e analisada as perspectivas e desafios para a consolidação do Mimboé.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NO BRASIL

1.1 Conceitos e fases de uma política pública

No Brasil, os estudos relacionados às políticas públicas, no âmbito da Ciência Política, ganharam densidade a partir de 1970, seguindo uma tendência iniciada nos Estados Unidos e Europa em meados do século XX. Dias e Matos (2012) destacam que, mesmo tendo obtido status mundial científico no século XX, o campo de estudos em políticas públicas no âmbito da Ciência Política teve o seu marco no ano de 1951 com a publicação de dois livros: O processo governamental, de David B. Truman e As Ciências Políticas, de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell.

Como destaca Bucci (2008, apud DIAS e MATOS, 2012), o termo “política pública” se refere a um campo de estudo interdisciplinar, pois é objeto de estudo de diversas áreas, como: Administração, Ciência Política, Economia, Sociologia, Direito etc. A interdisciplinaridade enriquece a produção bibliográfica na área, uma vez que engloba várias áreas de estudo com as suas diferentes visões, mas também representa um desafio de intercâmbio e produção conjunta de conhecimento.

O conceito de política pública, segundo Secchi (2013), não é consensual e qualquer definição pode ser considerada parcial. Este mesmo autor aponta três “nós conceituais”. O primeiro diz respeito à prerrogativa de elaborar uma política pública. Deve ser esclarecido se as políticas públicas são elaboradas tão somente por atores estatais ou se também podem ser elaboradores os atores não estatais, a primeira é denominada abordagem estatista e a segunda multicêntrica. Secchi (2013) indica que a abordagem estatista considera que a “personalidade jurídica” do autor de uma política faz com que ela seja “pública” ou não, ou seja, uma política é considerada “pública” quando é elaborada exclusivamente por atores estatais. Defensor da perspectiva multicêntrica, Secchi (2013) aponta que “organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas” podem ser também formuladores de políticas públicas e o que define esta é natureza do problema. Assim, se o problema é público a política é pública, independente se o ator que a formulou é estatal ou não.

Outro nó conceitual está relacionado à omissão e à negligência por parte do Estado. Este segundo “nó conceitual” procura esclarecer se o fato do Estado escolher não agir em determinado momento configura uma política pública ou não. Nesse sentido, Dye (1972, apud SECCHI, 2013) defende que tudo aquilo que os governantes escolhem fazer ou não fazer é

considerado política pública, ou seja, podem ser consideradas políticas públicas aquilo que o governo negligencia como problema público. Sob outra perspectiva, Secchi (2013) defende uma concepção de política como diretriz, o que torna impróprio dizer que a omissão é uma política pública, e acrescenta:

“Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública. Ademais, seria impossível visualizar a implementação da política pública, bem como seria impossível distinguir entre impactos da política pública e o curso natural das coisas, a casualidade” (SECCHI, 2013: 6).

O terceiro nó conceitual apontado por Secchi (2013) diz respeito ao debate se as políticas públicas são formadas apenas por diretrizes estruturantes ou se elas podem ser formadas por diretrizes operacionais. Alguns autores como Comparato (1997) e Massa-Arzabe (2002), argumentam que podem ser consideradas políticas públicas apenas as macro diretrizes estratégicas ou o conjunto de programas. Porém, o autor defende que tanto diretrizes estruturantes, quanto diretrizes de nível intermediário e operacional devem ser consideradas políticas públicas, desde que atuem no sentido de minimizar um problema público.

Mesmo com todas as divergências conceituais, há convergências que possibilitam esclarecer alguns elementos importantes para a compreensão do que são as políticas públicas. De acordo com Rua (2009), toda política pública envolve decisão política, mas nem toda decisão política é uma política pública. Para clarear essa relação entre política pública e decisão política, é de suma importância entender que a decisão política envolve diversos atores, suas respectivas opiniões e preferências, em busca de uma escolha entre várias alternativas que levam em consideração os fins almejados pelos autores e as soluções disponíveis. Outro elemento relevante para entender política pública é a definição de problema público. Problema público é uma situação social, um problema que atinge uma coletividade e que cabe a política pública modificá-lo. Uma vez que uma política pública é uma diretriz elaborada para combater um problema público, é importante entender que as diretrizes são o conjunto dos objetivos e das ações almejados em prol da resolução dos problemas públicos (SOARES e CUNHA, 2015).

Assim, para Secchi (2013), a política pública é constituída por dois elementos importantes: a intencionalidade pública e resposta a um problema público. Porém, mesmo não sendo de domínio privado, as políticas públicas podem incidir sobre a esfera privada (família, mercado, religião) (RUA, 2013). Dias e Matos (2012) acrescentam que o conceito de política pública considera uma existência prévia de um domínio ou área da vida em comum com outros indivíduos, é nesse âmbito que as políticas públicas são aplicadas.

. De acordo com Dias e Matos (2012: 12), as políticas públicas podem ser entendidas como “ações empreendidas ou não pelos governos que deveria estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana”. Esse conceito tem uma perspectiva social, mais apropriada às políticas sociais e considera a negligência e omissão por parte do Estado como política pública, como relatado anteriormente no segundo nó conceitual apontado por Secchi (2013).

Outro fator importante para entender as políticas públicas são as suas fases que formam o chamado ciclo de vida de uma política de pública (*policy cycle*). De acordo com Dias e Matos (2012), na literatura pertinente a esse tema não há um consenso entre os autores sobre o número de fase ou estágios, variando o modelo entre quatro etapas básicas, podendo chegar a sete fases ou estágios. Nesse trabalho será adotado o modelo com quatro fases. O termo ciclo não deve levar a ideia de que as fases de uma política seguem uma ordem lógica ou sequencial. Para Soares (2014: 2) “as políticas públicas não podem ser devidamente entendidas e aplicadas de forma linear, a partir de etapas que sucedem umas às outras com pouca ou nenhuma articulação”. Sendo assim, o ciclo de política pública deve remeter a uma visão interativa e cíclica entre as fases:

“As etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas”. (RUA, 2009: 37)

Secchi (2013: 43) enfatiza esse aspecto não linear ao apontar que o ciclo de políticas públicas “raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alteram”.

Sob esta perspectiva interativa, o ciclo de políticas públicas pode ser representado pelo mecanismo denominado PDCA, sigla em inglês referente a *Plan, Do, Check* e *Act* (planejar, executar o planejamento, monitorar e avaliar e reformular).

O planejamento é essencial para que a política pública obtenha êxito. Segundo Shapiro (s/d) a fase de planejamento é de suma importância para que seja possível realizar o monitoramento e a avaliação de uma política pública, uma vez que o planejamento é o momento de traçar os objetivos e metas almejados e os indicadores para mensurá-los. Nas palavras de Soares (2014: 4), “planejar é construir uma ponte entre o presente e o futuro, sendo a ponte a estratégia, o curso de ação escolhido que possibilitará a travessia de uma situação presente para um futuro desejável”. Para isso, a autora defende que o planejamento é um meio eficaz para

acabar com a improvisação nas ações governamentais e permite responder a três questionamentos: onde estamos? Onde queremos chegar? Como podemos chegar lá?

O primeiro questionamento diz respeito à situação atual de determinado aspecto da realidade social. A partir da análise situacional é possível dizer se uma política pública pode contribuir para mudar positivamente aquela realidade social. O segundo questionamento diz respeito à definição dos objetivos, metas e resultados esperados, assim é possível compreender onde se pretende chegar após a intervenção por meio de determinada política pública. Como dito anteriormente, é necessário que haja uma ponte entre a atual realidade e a visão de futuro e essa ponte é a implementação de uma política pública. Planejar a implementação é definir estratégias e ações para que os objetivos, metas e resultados sejam alcançados de forma exitosa e o caminho a ser percorrido para mudar determinada realidade social (SOARES, 2014)

Segundo Robbins (2000) apud Soares (2014: 4), uma vez que o planejamento é executado de maneira correta ele “aponta uma direção a ser seguida, reduz as incertezas, facilita a coordenação governamental, proporciona maior transparência e controle dos processos por parte dos agentes envolvidos e da sociedade e melhora a eficiência, eficácia e efetividades das políticas públicas”. Porém, como apontam Oliveira (2006) e Almeida (2006) apud Soares (2014), existem alguns problemas que podem levar ao fracasso de uma política pública, são eles: a dissociação que se faz entre elaboração e implementação; a perspectiva centralista e tecnocrática na elaboração dos planos e sua rigidez.

A segunda fase do ciclo é a execução do que foi planejado, quando a política pública é implementada de fato. Segundo Secchi (2013) é nesse momento que são produzidos os resultados concretos da política pública. Acrescenta O’Toole Jr. (2003), apud Secchi (2013: 55), que essa fase do ciclo “é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” ou, nas palavras de Rua (2009: 38), é a fase que “consiste em um conjunto de decisões a respeito das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser intenções e passam a ser intervenção na realidade”.

Soares (2014: 5) salienta que para executar o que foi planejado, é preciso “articular e coordenar as instituições públicas, estatais e não estatais, e privadas que atuam no campo” daquela política pública. Além disso, é importante que os envolvidos na articulação e coordenação da política participem da fase de planejamento, pois é nessa fase que os objetivos e as ações para alcançá-los são determinados e quando são produzidas as informações primordiais para a execução da política pública. Para essa fase, a autora aponta quatro

questionamentos básicos: o que será feito? Quais são as ações necessárias para atingir os anseios da política pública e quem as executa? Quando e como serão executadas as ações?

A terceira fase do ciclo de uma política pública, objeto de análise deste trabalho, é o monitoramento e avaliação. Segundo Soares e Cunha (2015), as recentes mudanças no contexto político brasileiro, que reforçam a questão da democratização, a expansão das políticas sociais e um controle social mais estruturado sobre as políticas públicas, fazem com que o a prática de acompanhar (monitorar) e avaliar tenham cada vez mais relevância. Essa fase do ciclo é de importante para a melhoria da prestação de serviços públicos. Nesse sentido, as autoras elencam quatro motivos para monitorar e avaliar uma política pública, são eles:

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

Conforme Rua (2009: 38), o monitoramento e a avaliação destinam-se a “subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam alcançados”. Nas palavras de Soares (2015: 12), “o monitoramento e a avaliação de uma política pública possibilitam verificar se tudo está caminhando bem na execução de uma política ou se são necessárias reformulações no modo de implementá-la ou no seu planejamento”.

Shapiro (s/d) elenca os principais fatores envolvidos no monitoramento e na avaliação de políticas públicas. Para a autora, o monitoramento é uma função interna em qualquer projeto ou organização, ele envolve: estabelecer indicadores de eficiência, eficácia e de impacto, estabelecer sistemas para captar as informações que atendam aos indicadores, coletar e gravar as informações coletadas, analisar as informações e utilizá-las diariamente para manter os gestores da política informados. Já os fatores envolvidos na avaliação são: avaliar quais são as pretensões da política em questão e qual é o impacto desejado para ela, identificar o progresso alcançado tomando como parâmetro as metas e objetivos preestabelecidos, examinar se a estratégia utilizada foi executada com eficácia e funcionou da maneira esperada e verificar alguns aspectos gerais sobre o funcionamento da política pública, como por exemplo, se os recursos foram alocados de maneira eficiente, se a forma de trabalho utilizada foi sustentável e se o modo de trabalho desenvolvido trouxe implicações aos agentes envolvidos.

É importante ressaltar que, conforme apontado por Shapiro (s/d), monitorar e avaliar são duas formas distintas de atividades organizacionais. Essa distinção é necessária, uma vez que a expressão “monitoramento e avaliação” traz consigo a ideia de que monitorar e avaliar é um processo único, quando na verdade são atividades relacionadas, mas não são idênticas. O monitoramento tem como objetivo melhorar a eficiência e a eficácia de uma política pública. Esse processo consiste em “uma coleta sistemática e uma análise da informação de como um projeto progride” (SHAPIRO, s/d: 3). Baseado nas metas e atividades conduzidas no momento do planejamento, o monitoramento possibilita aos interessados naquela política identificar se todos os processos estão sendo feitos da maneira adequada. Ainda segundo a autora, quando o monitoramento é feito corretamente, é possível identificar se a alocação de recursos está adequada, se os recursos disponibilizados são suficientes para atingir os objetivos e metas propostos e se as ações estão voltadas para aquilo que foi planejado.

Muitas vezes, as ações definidas para aplicação de uma política pública não são as ideais para alcançar os seus objetivos. Para minimizar esse problema, o monitoramento busca por medidas corretivas ao longo de toda implementação para que, após a identificação dos problemas, as ações sejam modificadas e a política pública tenha um resultado exitoso. Para que seja possível encontrar tais medidas corretivas, como defende Vaitsman (2006) apud Soares (2015: 12), o monitoramento deve ser “contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas”.

Para Soares (2015), existem três questionamentos que o monitoramento busca responder: o que foi feito e produzido? O que foi feito aponta na direção pretendida, rumo aos objetivos e metas estabelecidos? O que é preciso corrigir ou aperfeiçoar? As respostas a essas questões permitem identificar quais foram as ações executadas em determinado período da política pública e os resultados gerados por essas ações, possibilitando a reformulação do planejamento e aperfeiçoamentos na execução da política.

A avaliação, como aponta Cavalcanti (2008: 2), “tem sido definida como instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas propostas e atividades”. Além disso, a autora destaca que a avaliação de políticas públicas possibilita o desenvolvimento adequado de uma política e, conseqüentemente, gera uma melhoria em determinada situação social, além de ser um importante instrumento para prestar contas à sociedade sobre as ações que estão sendo executadas pelo governo. Secchi (2013: 63) acrescenta que a fase de avaliação é quando é gerado o *feedback* de todas as fases que a

antecederam, então é nessa fase que “o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou”.

O momento da avaliação é quando o planejamento inicial é comparado com os resultados da política pública, ou seja, “averigua o que foi formulado para ser realizado com o que foi feito e como isso foi alcançado” (SHAPIRO, s/d: 3). Para Shapiro (s/d) existem dois tipos de avaliação, a formativa e a resumida. A primeira acontece em paralelo com o planejamento e a implementação, visando aperfeiçoar as estratégias e caminhos a serem seguidos pelo projeto. A segunda acontece após o término de uma fase ou de toda a política pública e aponta o que foi alcançado com êxito, o que poderia ter sido melhor e os caminhos que deveriam ser seguidos para tal. Para Secchi (2013), a avaliação pode ocorrer em três momentos distintos da política pública: *ex-ante*, antes da implementação da política pública; *ex-post*, feita após a implementação e; *in itinere*, ocorre em momento intermediário da implementação.

Shapiro (s/d) ressalta que existem pontos em comum entre o monitoramento e a avaliação, pois ambos estão focados na eficiência, eficácia e efetividade. Segundo Secchi (2013), esses são alguns dos parâmetros para que os avaliadores possam julgar se a política pública funcionou ou está funcionando bem ou mal.

A eficiência para Shapiro (s/d: 3), “diz que o insumo empreendido em seu trabalho é apropriado em termos de resultados”. Em outras palavras, Cavalcanti (2008: 9) aponta que a “eficiência de uma política pública se refere à otimização dos recursos utilizados, ou seja, o melhor resultado possível com os recursos disponíveis”. A eficácia, conforme Secchi (2013) é o grau de alcance de metas ou objetivos que foram estabelecidos para a política pública. Além disso, a eficácia é analisada em um determinado período de tempo e não levam em consideração os custos envolvidos, apenas o grau em que os objetivos e metas foram alcançados (COHEN; FRANCO, 1993 apud CAVALCANTI, 2008). Já a efetividade é o quanto o problema público sob o qual atuava a política foi impactado positivamente. Com a avaliação de impacto é possível verificar se a política pública modificou a situação social e avaliar se as estratégias utilizadas foram adequadas (SHAPIRO, s/d).

Soares (2015) aponta três questionamentos que podem ser apresentados às avaliações de políticas públicas: quais os resultados alcançados com a política? A política foi realizada com economia de recursos e conforme o planejado? Quais mudanças a política promoveu na sociedade?

A quarta fase, reformular a política pública, acontece após a identificação de falhas ou possibilidades de melhorias no momento do monitoramento ou da avaliação da política. Conforme Soares (2015: 13), quando o monitoramento e a avaliação são feitos de maneira adequada e repassados aos agentes envolvidos, é possível realizar um “diagnóstico do que funcionou e do que não caminhou conforme o planejado na execução da política pública”. Nessa fase, os ajustes vistos como necessários para a melhoria do funcionamento da política pública são colocados em prática, sempre visando atingir os objetivos e metas determinados anteriormente. Sobre esses ajustes, a autora completa que:

“Podem ser ajustes no cronograma, no orçamento ou a introdução de ações necessárias, mas não previstas no plano elaborado, ou a incorporação de novos atores políticos ou sociais. Podem também ser mudanças mais amplas, decorrentes de problemas estruturais que fizeram o plano fracassar, como mudanças políticas ou econômicas ou um mau planejamento da política” (SOARES, 2015: 14)

1.2. O lazer como direito social no Brasil

O lazer no Brasil é um campo relativamente novo na agenda política e, conseqüentemente, na atuação do Estado. Conforme Gomes e Isayama (2015), a promulgação da Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um marco no que diz respeito à efetivação do direito social ao lazer. A carta constitucional caracterizou em diversos artigos o lazer como um direito social. No capítulo destinado aos direitos sociais, o artigo 6º define: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Ainda nesse capítulo, o artigo 7º, inciso VI, que trata dos direitos dos trabalhadores, garante ao trabalhador e a sua família um salário mínimo capaz de garantir o lazer, dentre outras necessidades vitais básicas. Na seção destinada ao desporto, no artigo 217, §3º, é atribuída ao poder público a função de incentivar o lazer no país, como forma de promoção social (BRASIL, 1988). Conforme mencionado por Gomes e Isayama (2015), outro artigo importante relacionado ao lazer é o artigo 227, que reforça o dever do Estado garantir o lazer às crianças, jovens e adolescentes.

A garantia ao lazer também está estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 4º (BRASIL, 1990), e no Estatuto do Idoso, no artigo 3º (BRASIL, 2003). Seja na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente ou no Estatuto do Idoso, o dever do Estado em garantir o lazer é compartilhado com a família e a sociedade.

Segundo Cheibub (2015), o lazer está cada vez mais presente na vida social dos brasileiros por causa do espaço político e econômico que tem sido destinado a essa temática, o que tem reflexos na maior produção acadêmica destinada a essa área em período mais recente.

Gomes e Isayama (2015) apontam que uma das especificidades do direito social ao lazer é que a Carta Magna não define princípios, diretrizes, objetivos e regras institucionais para orientar a sua efetivação. Além disso, não há uma política nacional na área com capacidade para nortear a formulação e implementação dessa política pública em todo o país. A não existência de uma política nacional faz com que “as políticas locais de lazer sigam diretivas próprias e, na maioria das vezes, há uma certa percepção de que isso se faz de forma frágil no contexto dos governos locais” (MENICUCCI, 2008: 180). Em contrapartida, a inexistência de princípios, diretrizes, objetivos e regras institucionais podem abrir espaço para criatividade, inovação e a possível criação de uma política nacional de lazer inovadora (MENCUCUCCI, 2006).

É importante ressaltar que o mercado oferece produtos e serviços de lazer à população e essa oferta é cada vez maior nos últimos anos. É certo que esta oferta segue a lógica do lucro, o que fatalmente exclui uma parte considerável da população brasileira. Nesse contexto, cabe ao Estado promover o lazer “por meio da elaboração e da execução de políticas públicas que se dediquem a efetivá-lo como fator associado ao bem-estar dos indivíduos, reduzindo a dependência dos mesmos em relação ao mercado” (MUNHOS, 2008: 65). Nessa mesma direção, afirma Menicucci:

“Destacam-se a necessidade de democratização do acesso ao lazer e esporte, a inclusão social e, acima de tudo a obrigação do Estado em garantir os primeiros, a partir de uma concepção de cidadania que se contrapõe à possibilidade de acesso a bens e serviços unicamente pela via do mercado quando esses assumem o status de direitos” (MENICUCCI, 2008: 182).

No entanto, mesmo havendo um avanço nesse sentido, a oferta de lazer no Brasil está longe de atender à demanda da população e há uma necessidade cada vez maior de políticas sociais nessa área para minimizar essa carência. É nesse contexto que surge o PELC e o VS, em 2003, apontados por Sousa et al. (2011) como programas que buscam suprir a falta de políticas públicas de lazer no Brasil. A autora entende que os programas devem, prioritariamente, atender às demandas da população em situação de vulnerabilidade social e econômica, o que reforça as condições de injustiça e exclusão social a que estão submetidas.

O esporte também se apresenta como uma dimensão do lazer em sua concepção recreativa, portanto, pode ser considerado um direito social. Para entender melhor essa dimensão do esporte, vale apresentar as três dimensões do esporte, conforme Bueno (2008):

esporte-educação, esporte-desempenho e esporte-lazer ou esporte-participação ou ainda, esporte-recreação.

O esporte-educação, segundo Ribeiro (2012), é uma ação voltada para formação da cidadania. Bueno (2008) destaca que esse tipo tem como público preferencial crianças e adolescentes da educação básica e visa o desenvolvimento físico, moral e mental. O esporte-educação também pode atender o público adulto, estando presente nas universidades como um instrumento educativo, operacionalizado pela educação física. Para Tubino (2010), o esporte-educação pode se dividir em esporte educacional e esporte escolar. O esporte educacional pode ser oferecido para crianças e adolescentes dentro e fora da escola e tem como princípios: inclusão, participação, cooperação, co-educação e co-responsabilidade. O esporte escolar está diretamente ligado ao desenvolvimento esportivo e do espírito esportivo na escola, sendo praticado por jovens que apresentam determinadas características favoráveis a prática de esporte competitivo. Bueno (2008) acrescenta que, apesar de poder ter como consequência o surgimento de atletas de grande potencial para o esporte de alto rendimento, o esporte procura desenvolver nos jovens o hábito da prática esportiva, sua importância para a saúde, o convívio social e a formação de caráter.

O esporte-desempenho é a prática esportiva voltada para o alto rendimento esportivo e visa competições, é conhecido com esporte de competição. Para Bueno (2008), o propósito dessa dimensão do esporte é a busca da superação, do recorde e da vitória e exige um alto grau de dedicação em busca do profissionalismo. Segundo o autor, o esporte-desempenho se sustenta por espetáculos produzidos por equipes e atletas e estão voltadas às práticas do mercado, por esse motivo é seletivo e excludente, tanto para a prática quanto para o consumo.

O esporte-lazer, segundo Tubino (2010), tem como princípios a participação, o prazer e a inclusão. Acrescenta Bueno (2008) que esse ramo do esporte está diretamente relacionado à utilização do tempo livre e ao bem estar físico e psicológico. Seu objetivo é a diversão, o relaxamento, a desconcentração, a interação social e com a natureza, isso não quer dizer com o esporte como lazer não pode conter aspectos competitivos, até porque a competição está implícita em diversas manifestações esportivas e não faz com que o esporte-lazer as suas características. Por ser praticado de maneira espontânea e estar relacionado à saúde pública e às regras que podem ser criadas ou adaptadas pelos participantes, é conhecido também como esporte-participação. Esse âmbito do esporte pode ser considerado um direito social, uma vez que está diretamente relacionado ao lazer. Bueno (2008) aponta que, mesmo tendo aspectos diferentes do esporte de alto rendimento, o esporte-lazer também tem interação com o mercado através do

consumo de materiais, vestuário e a própria prática de exercício em academias. Tal fator é considerado um problema para os ideais do esporte-lazer, uma vez que contribui para o bem estar daqueles que buscam o esporte por meio do mercado.

1.3. O Ministério do Esporte e a Política de Esporte e Lazer

Segundo Bueno (2008), após a Constituição Federal de 1988, havia no Brasil uma incerteza sobre o rumo que o esporte tomaria no país e se ele seria considerado pelos governantes nas três dimensões citadas anteriormente. A CF/88 trouxe a expectativa de que as ações governamentais relacionadas ao esporte seriam voltadas para o esporte de massa, ou seja, esportes capazes que beneficiar e levar diversão e bem estar para uma grande maioria da população e não somente para o esporte de alto rendimento, principalmente o futebol, não que esse último não traga consigo esses mesmos benefícios diretamente ligados ao lazer.

Em 1995, foi criado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio da Medida Provisória nº 813, de 01/01/1995, o cargo de Ministro Extraordinário do Esporte, que foi ocupado por Edson Arantes do Nascimento, o Pelé. Para Bueno (2008), esse fato reforçou a opinião dos autores que acreditavam que as políticas de esporte estariam voltadas, majoritariamente, para o futebol. O cargo de Ministro Extraordinário do Esporte foi situado junto ao Ministério de Educação e do Desporto (MED). Conforme o autor, era corriqueira a nomeação de famosos do esporte para cargos executivos no setor esportivo, porém FHC demonstrou em seu discurso de posse do novo ministro que esteve atento a esse fato e alegou que a nomeação do futebolista era resultado tanto das influências trazidas por sua carreira, quanto por sua postura política, cabe ressaltar que esse tipo de nomeação ainda acontece atualmente. No mesmo discurso, acendeu-se a esperança de que o esporte recreativo pudesse ter mais importância, uma vez que o presidente deixou claro que o esporte de massa seria a prioridade. A mesma medida provisória vinculou a Secretaria de Desportos ao Ministro Extraordinário do Esporte, o que culminou na criação do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP), ainda em 1995. Contudo, a realidade foi que o esporte-lazer ficou no segundo plano e as ações do INDESP priorizavam o esporte de alto rendimento. Exemplo disso, foi a ampliação da rede e Centro de Excelência Esportiva (CENESP) em universidades com pesquisas sobre o esporte-desempenho.

Por outro lado, o Plano Plurianual de 1996 a 1999 apontou prioridades amplas e democráticas e maior interesse em políticas públicas voltadas ao esporte-lazer (BUENO, 2008). No início de 1999, foi criado por meio de Medida Provisória, o Ministério de Esporte e Turismo (MET), que seria o novo órgão responsável pelas políticas de esporte no Brasil. Assim, o Ministério da Educação e do Desporto foi desmembrado e voltou a ser tão somente o Ministério da Educação. Outro ponto positivo para a dimensão do esporte-lazer aconteceu no final do ano de 2002, momento de transição do governo FHC para o governo Lula. Conforme ressalta Bueno (2008), foi cogitado pelo governo de transição a extinção do MET, colocando o turismo sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, e o esporte sob responsabilidade do Ministério da Juventude, Lazer e Esporte, que seria criado. Porém, a necessidade de uma instituição voltada exclusivamente para o esporte, que pudesse tratar os três âmbitos esportivos sem estar vinculado com outra área ganhou força. Conforme Starepravo et al. (2015), após o governo de transição e um longo impasse a respeito de quem ocuparia o novo ministério (Ministério da Juventude, Lazer e Esporte), o governo decidiu pela criação do Ministério do Esporte.

O Ministério do Esporte (ME) foi criado pela Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Destacam Bueno (2008) e Starepravo (2011) que a criação do Ministério de Esporte consolidou a importante relação entre o esporte e o Estado e, ao contrário do que aconteceu na década de 1990, quando o esporte foi testado em vários formatos institucionais na administração pública brasileira, pela primeira vez na história da República, o esporte alcançou status de ministério permanente e autônomo, fator que sinalizava uma importância maior do esporte no âmbito das políticas públicas

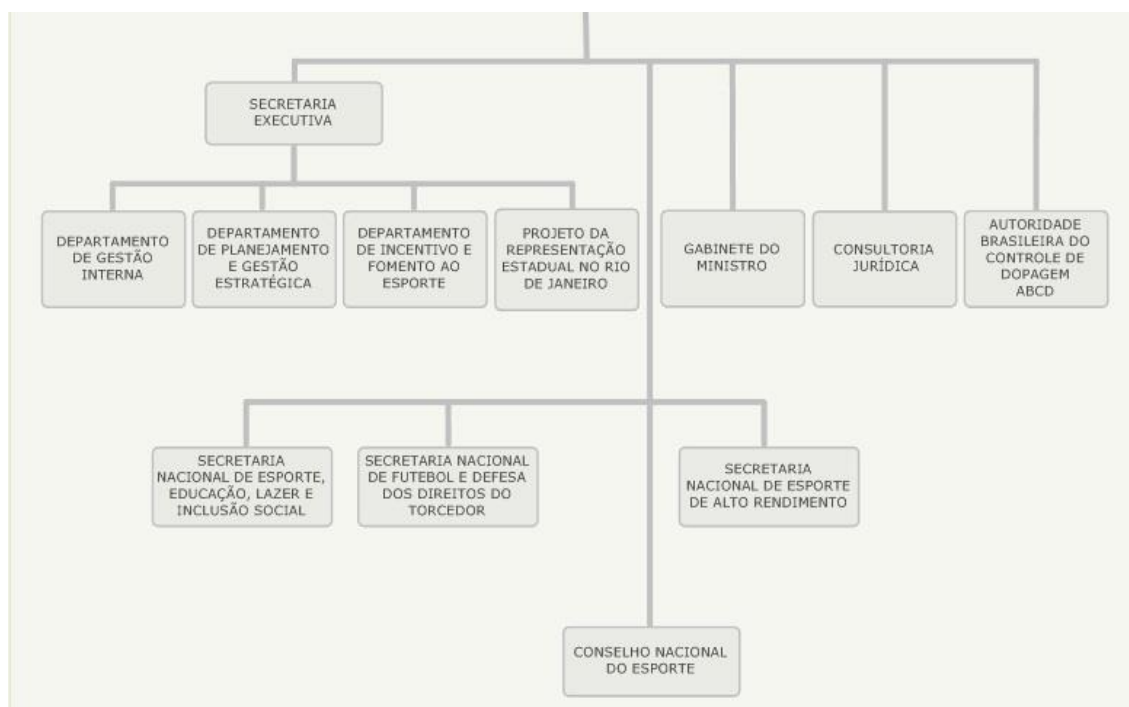
Conforme Starepravo (2011), a estrutura administrativa do Ministério do Esporte foi formada por quatro secretarias: uma Secretaria Executiva e três secretarias nacionais de esporte. As secretarias nacionais foram denominadas: Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED), Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e de Lazer (SNDEL).

Assim, coube a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL) conduzir as ações do novo Ministério na área do esporte recreativo e lazer. Segundo Zotovici et al (2013), a SNDEL e a Secretaria Nacional de Esporte Educativo (SNEED) trabalhavam em conjunto para promover os principais programas de esporte como inclusão social no Brasil, com destaque para o PELC e o Programa Segundo Tempo. Em 2011, houve

uma fusão da SNDEL e da SNEED, o que resultou na Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS). Ainda em 2011 foram criadas a Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (SNFDDT) e a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD).

Além da Secretaria Executiva, era composta por três departamentos e um projeto de representação estadual no Rio de Janeiro, das três secretarias nacionais (SNELIS, SNFDDT e SNEAR) e da ABCD, a estrutura do Ministério é composta por uma Consultoria Jurídica, pelo Gabinete do Ministro e um órgão consultivo, o Conselho Nacional do Esporte. Sendo assim, o organograma do Ministério do Esporte segue a estrutura apresentada na Figura 1:

Figura 1: Organograma do Ministério do Esporte (2015)



Fonte: Ministério do Esporte. Brasil, 2016.

A Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS) ficava responsável pelas políticas relacionadas ao esporte-educação e ao esporte-lazer, ambos com a perspectiva de promover maior inclusão social. A SNELIS era composta por dois departamentos: Departamento de Gestão de Programas de Esporte Educação, Lazer e Inclusão Social (DEGEP) e Departamento de Desenvolvimento e Acompanhamento de Políticas e Programas Intersetoriais de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão (DEDAP), conforme Figura

2. A DEDAP foi o departamento que coordenou junto à UFMG todo o processo de construção do sistema de monitoramento e avaliação dos programas PELC e VS, denominado Mimboé.

Figura 2: Organograma SNELIS (2015)



Fonte: Ministério do Esporte. Brasil, 2016.

1.4. Os Programas Esporte e Lazer da Cidades (PELC) e Vida Saudável (VS)

O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) tem como uma de suas atividades principais a implantação de núcleos de esporte recreativo e lazer. No início em 2003, o programa era estruturado a partir de três tipos de núcleos: Núcleos Todas as Idades, que atendia pessoas de todas as idades; Núcleos Pronasci, para jovens de 15 a 24 anos em situação de vulnerabilidade social e econômica; e Núcleos Vida Saudável, que priorizava adultos a partir de 45 anos. A partir de meados de 2011, o Ministério do Esporte foi reestruturado e o PELC também ganhou nova conformação, passando a ser estruturado em dois tipos de núcleos: Urbano e de Povos e Comunidades Tradicionais. O Vida Saudável se desmembrou do PELC e tornou-se um programa com foco nas atividades de esporte recreativo e lazer para pessoas idosas. De acordo com a cartilha do Ministério do Esporte (BRASIL, 2013a), a nova formatação dos núcleos passou a valer para as parcerias firmadas através do edital de 2012.

Em 2011, o objetivo geral do PELC foi definido da seguinte maneira: contribuir com a democratização do acesso ao esporte recreativo e ao lazer, por meio da promoção de ações educativas. Com o desmembramento do Vida Saudável, em 2013, os programas ganharam diretrizes próprias e objetivos distintos. A mais recente diretriz do PELC e do VS são do ano de 2016 e definem como os objetivos gerais do PELC e VS, respectivamente: “democratizar o lazer e o esporte recreativo”; “democratizar o acesso ao lazer e ao esporte recreativo para pessoas idosas na perspectiva da promoção da saúde” (BRASIL, 2016a; 2016b).

Os documentos “Diretriz PELC 2016” e “Diretriz Vida Saudável 2016” fornecem informações sobre os programas às entidades com interesse em conveniar com o Ministério do Esporte para implantar esses programas. Além disso, nas diretrizes são apresentados os objetivos centrais e específicos dos programas.

Os objetivos específicos do PELC são: 1) nortear ações voltadas para públicos diferenciados nos núcleos de lazer e esporte recreativo; 2) estimular a gestão participativa entre os atores locais direta e indiretamente envolvidos; 3) estimular a implementação de metodologia participativa e democrática para o desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais de lazer e esporte recreativo; 4) promover a formação inicial e estimular a formação continuada dos agentes sociais e gestores municipais de lazer e esporte recreativo; 5) valorizar e fortalecer a cultura local na apropriação do direito ao lazer e ao esporte recreativo; 6) promover a ressignificação e a qualificação de espaços e equipamentos públicos de lazer e esporte recreativo; e 7) democratizar o acesso ao lazer e esporte recreativo, privilegiando as comunidades menos favorecidas (BRASIL, 2016a).

Já os objetivos específicos do VS são: 1) desenvolver ações voltadas para pessoas predominantemente a partir de 60 anos nos núcleos de esporte recreativo e de lazer; 2) estimular a intersetorialidade e a gestão participativa entre os sujeitos locais direta e indiretamente envolvidos; 3) orientar entidades convenientes para estruturar e conduzir políticas públicas de lazer e de esporte para pessoas idosas baseadas na educação popular; 4) promover e estimular a formação continuada de gestores e agentes sociais de lazer e esporte recreativo, com vistas a intervir junto ao público idoso; 5) incentivar a organização coletiva de eventos de lazer e esporte recreativo para envolver a população local; 6) garantir a apropriação do direito ao lazer e ao esporte recreativo reconhecendo e valorizando a cultura local (BRASIL, 2016b).

Para atingir os objetivos traçados para o programa, a diretriz aponta três iniciativas: implementação e desenvolvimento de núcleos de lazer e esporte recreativos, realização de formação continuada de diversos atores envolvidos no programa (gestores, agentes sociais de lazer e esporte, lideranças comunitárias, legisladores e demais parceiros atuantes na esfera pública) e a realização de monitoramento e avaliação da política de esporte e lazer de forma continuada. Em diretrizes mais antigas, as três bases principais eram as seguintes: o funcionamento de núcleos de esporte e lazer, o funcionamento da rede CEDES (Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer) e a implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e lazer (SOUSA et al, 2011). A Rede CEDES é uma ação programática voltada para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas de esporte e de

lazer do Ministério do Esporte, foi gerenciada inicialmente pelo Departamento de Ciência e Tecnologia do Esporte, que fazia parte da antiga Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer, atualmente é conduzida pela Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS).

A formação continuada é considerada um elemento central dos programas, pois representa uma ferramenta pedagógica indispensável para o desenvolvimento dos mesmos. O Departamento de Educação Física da UFMG é a entidade responsável pelos módulos de formação dos programas que são divididos em quatro encontros presenciais (Módulo Introdutório I; Módulo Introdutório II; Módulo de Avaliação I e Módulo de Avaliação II). Nos módulos são esclarecidos os principais aspectos dos programas para os gestores municipais, importantes para capacitá-los para prestação de serviços destinados ao esporte recreativo e ao lazer para o público beneficiário. A formação se desenvolve, por meio dos módulos, em três fases: o estudo da realidade, para que o agente tome conhecimento da sua realidade e da realidade da sua região; organização do conhecimento, para que o agente seja capaz de dialogar com a realidade identificada; e aplicação dos conhecimentos, ou seja, a forma com que o agente irá direcionar as ações para intervir na realidade da comunidade. Assim, os módulos contribuem para a capacitação dos agentes formados, fator que pode ser contribuir para que esse agentes possam dar continuidade nas políticas de esporte e lazer na sua região, mesmo após o término do convênio com o Ministério do Esporte.

As parcerias firmadas pelo Ministério do Esporte para implementação do PELC e do VS são realizadas de duas maneiras, por meio de convênios com municípios, governos de Estado, Distrito Federal e universidades estaduais, ou por meio de termo de execução descentralizada, quando a parceria do Ministério do Esporte é com Universidades Federais ou Institutos Federais de Educação. Conforme descrito nas Diretrizes 2016, o acesso ao programa pode ocorrer de três maneiras: através de chamamento público (edital), de emenda parlamentar ou proponente específico, quando não se enquadra nas primeiras opções.

O PELC e o VS têm como diretrizes promover a auto-organização comunitária, o trabalho coletivo, a intergeracionalidade, fomentar e difundir a cultura local, o respeito à diversidade, a intersetorialidade e a municipalização.

Os convênios firmados com o Ministério do Esporte têm duração de 24 meses, contados a partir da Ordem de Início. Esse tempo de convênio é entendido pelo Ministério como o período necessário para que o município se aproprie do funcionamento de uma política voltada ao esporte recreativo e ao lazer e, no sentido da municipalização, consiga dar continuidade às

políticas públicas voltadas a essa área. Durante o período de convênio, o Ministério do Esporte fornece verba para contratação de recursos humanos, aquisição de material permanente e itens para eventos, além de ofertar a formação aos gestores e agentes sociais de esporte e lazer.

Os núcleos de esporte e lazer implantados pelo PELC e VS são espaços de convivência social para desenvolvimento e planejamento das manifestações esportivas e de lazer. De acordo com a cartilha do Sistema de Monitoramento e Avaliação produzida pelo Ministério do Esporte (BRASIL, 2013a), as ações desenvolvidas nos núcleos são realizadas através de oficinas esportivas e culturais (atividades sistemáticas) e eventos de esporte e lazer (atividades assistemáticas). Ainda de acordo com a cartilha, nos dez primeiros anos do PELC, foram beneficiadas mais de 11 milhões de pessoas através dos núcleos implantados nos municípios conveniados ao programa.

Um elemento relevante sobre o PELC, é o direcionamento do programa à população de todas as faixas etárias, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e pessoas com deficiência. Essa ideologia é fundamentada pelos seguintes documentos com força legal: Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei nº 10.741 de 1º de outubro de 2003 – Estatuto do Idoso; Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 7 de setembro de 2007; Decreto nº 6040 de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) e; Decreto nº 3.298, de dezembro de 1999 que regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 sobre a Política Nacional para Integração das Pessoas com Deficiência.

Ademais, como ressalta Bonalume (2008) apud Sousa et al (2011), o PELC pretende ir além de promover práticas de atividades físicas e esportivas para pessoas de todas as idades e em diferentes condições físicas. O programa busca estimular a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, a pesquisa e a socialização do conhecimento na área e, isto tudo, contribui para que o esporte e o lazer sejam tratados como política pública e direito de todos (BRASIL, 2016a).

A participação popular também é algo almejado por ambos os programas, conforme um de seus objetivos específicos: estimular a gestão participativa entre os atores locais direta e indiretamente envolvidos (BRASIL, 2016a; 2016b). Esse objetivo específico do PELC e VS voltado à participação visa:

“Priorizar a participação ativa da população; valorizar as manifestações esportivas de nossa cultura, buscando ampliá-las qualitativamente; efetivar a apropriação de sua prática, de sua assistência e de seu conhecimento e; garantir o esforço de mobilização, organização e capacitação da população em busca de coesão entre grupos

comunitários e grupo gestor, na prática de lazer e, conseqüentemente, da autonomia” (BONALUME, 2007).

As ações do PELC e do VS vêm sendo ampliadas desde a criação do programa e várias parcerias foram feitas, inclusive com outros programas estruturantes da política social do Governo Federal, em busca de aprimorar o controle social e a intersetorialidade. Além disso, após as experiências de intersetorialidade dos programas, houve um crescente aumento de recursos e de pessoas beneficiadas, fator que indica uma ampliação e maior valorização das políticas públicas voltadas para o esporte e lazer nos municípios.

Atualmente, as políticas sociais precisam ser tratadas por diversos setores da administração pública e, muitas vezes por vários setores simultaneamente, por isso a intersetorialidade é vista como um mecanismo de fortalecimento de tais políticas. Menicucci (2006) define a intersetorialidade como uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão na sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade. Essa definição é bastante esclarecedora quando pensamos na forma de produção, muitas vezes desordenada, de políticas sociais, onde a intersetorialidade atua para superar essa forma segmentada e desarticulada que as políticas públicas são elaboradas, fracionadas em diferentes setores (MENICUCCI, 2006).

Por outro lado, ainda existe uma certa resistência por parte de gestores e órgãos públicos quanto a intersetorialidade uma vez que, em alguns casos, atribui-se a ela uma percepção de perda de poder ou é tratada como uma simples troca de favor, como aponta Linhaes et al. (2008). Nesse sentido, é necessário que o gestores e órgãos públicos entendam a intersetorialidade como um meio diferente para viabilizar projetos sociais e então beneficiar a população. Para Zotovici (2013), a intersetorialidade é essencial para pleno desenvolvimento dos diversos setores das políticas públicas.

Como já houve uma experiência de intersetorialidade no PELC com os núcleos PELC/Pronasci, novas experiências interssetoriais para os dois programas, PELC e VS, podem ser entendidas como um desafio, uma vez que o Ministério do Esporte precisa se articular para superar as resistências e dificuldades e ampliar a cobertura dos programas e benefícios para a população.

2. O SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PELC e VS– MIMBOÉ

Nesse capítulo será apresentado na primeira seção o significado e algumas características de um sistema de monitoramento e avaliação. A seção que segue se dedicará ao conceito de indicadores sociais e a apontar a sua importância para o monitoramento e avaliação de políticas públicas. Na última seção serão expostas as características atuais do Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Programas Esporte e Lazer da Cidade e Vida Saudável, o Mimboé.

2.1. Sistema de monitoramento e avaliação (SM&A)

A busca pela modernização da gestão pública, segundo Faria (2005), fez com que diversos modelos de sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas fossem adotados, no início da década de 1990, por países da América Latina. Segundo Soares e Cunha (2015b), e Sousa et al. (2011), um Sistema de Monitoramento e Avaliação (SM&A) é definido como um conjunto interligado de atividades de produção, registro e análise de informações. Ele é constituído a partir de uma definição do que será monitorado e avaliado na política pública e quais serão os indicadores e meios de verificação dos resultados. Sousa et al. (2011) defende que a elaboração de um sistema de monitoramento e avaliação é composta por duas fases. Na primeira fase são delimitados os objetos a serem analisados e como será feita a análise, ou seja, quais serão os enfoques avaliativos e os meios utilizados para tal. A segunda etapa é quando o quadro de indicadores é elaborado e ocorre um detalhamento de tudo que foi definido na primeira fase.

Soares e Cunha (2015b) apontam que um sistema de monitoramento e avaliação é formado por sete elementos: 1) indicadores, que permitem analisar se os objetivos, as diretrizes e os resultados das ações de um programa foram realizados ou alcançados por meio de informações objetivas; 2) definição de instrumentos de coleta de dados; 3) coleta de dados; 4) processamento de dados; 5) análise dos resultados, em formato de relatórios periódicos; 6) apresentação e discussão dos resultados e 7) tomada de decisões.

Um sistema de monitoramento e avaliação tem como função principal, segundo Soares e Cunha (2015b), verificar se as ações previstas para a política pública estão de acordo com o que foi pactuado inicialmente e, caso não estejam, possibilitar ajustes na política para que sejam alcançados os objetivos e resultados esperados, ou seja, realizar o monitoramento. As autoras

sugerem, em concordância com Barreira (2000) apud Sousa et al. (2011), que um bom caminho para formular e implementar um SM&A é adotar um modelo participativo para tal, realizando oficinas com agentes sociais e parceiros para disseminar a importância do monitoramento e avaliação, alinhar conceitos e definir estratégias de trabalho em conjunto que serão adotadas.

O processo de elaboração de um SM&A, segundo Sousa et al. (2011), pode ser dividido em três fases. A primeira fase é a pactuação conceitual ou compartilhamento dos modelos mentais. Nesse momento, os chamados “termos-chave” utilizados nas diretrizes da política, na definição dos objetivos e resultados esperados e a construção da metodologia, devem ser identificados. Em seguida, é definido um significado para cada termo através de um debate entre os atores envolvidos na política. Por fim, uma pactuação conceitual deve ser difundida amplamente para que não haja utilização incorreta dos termos.

A segunda fase é a delimitação dos objetos de avaliação. Sousa et al. (2011) defende que nessa fase devem ser encontrados os objetivos gerais para a política e objetivos específicos para cada ação da política. É nela que são definidas quais os fatores da execução de cada ação que permitem verificar trajetória da política, também são determinados os efeitos e resultados esperados para a política, por fim são definidas as importâncias do conhecimentos gerados, quem e qual instância de gestão o utilizará cada informação extraída com a execução da política.

A elaboração de indicadores, terceira fase do processo de elaboração do SM&A corresponde a criação de indicadores e se torna mais fácil quando há clareza na descrição do objeto de avaliação. Nessa mesma linha, Soares e Cunha (2015b) afirmam que a criação dos indicadores é precedida por uma análise que tem como objetivo identificar quais aspectos se pretende analisar das mudanças que o programa pode proporcionar e qual a finalidade dessa análise, ou seja o que se quer monitorar, por que e para quem.

Para Soares e Cunha (2015b), a definição dos indicadores é fundamental para a criação de um SM&A, são eles que permitem a verificação dos resultado alcançados pela política pública. Segundo Shapiro (s/d: 49), os “indicadores são sinais mensuráveis ou tangíveis de que alguma coisa foi realizada”. Eles são definidos na fase de planejamento da política pública e são essenciais para viabilizar o funcionamento do sistema de monitoramento e avaliação

O Banco Mundial (2004: 6), caracteriza os indicadores como medidas para verificar processos, produtos, resultados e impactos de uma política pública. Aponta ainda que “quando são apoiados por uma análise e relatório sólidos dos dados recolhidos adequadamente, o que pode envolver levantamentos formais, os indicadores permitem que os gestores detectem o progresso registrado, demonstrem os resultados e tomem medidas corretivas para melhorar a

prestação do serviço”. Ainda segundo o Banco Mundial (2004), os indicadores podem ser utilizados para diversas finalidades: estabelecer metas de desempenho e avaliar o progresso registrado na sua consecução, identificar problemas com agilidade, para que as medidas corretivas sejam tomadas e indicam se é necessária uma avaliação ou análise em profundidade. Sintetizando todas as características dos indicadores citadas nesse trabalho, a definição do ENAP diz que os indicadores:

“São medidas que operacionalizam um conceito abstrato ou processo decisório. Subsídios indispensáveis nos processos de tomada de decisão, são ferramentas importantes na visualização e entendimento dos problemas sociais. Também podem ser definidos como instrumentos para apreensão e aprimoramento das ações, por meio do monitoramento e avaliação de programas” (ENAP, 2007: 14).

A utilização de indicadores envolve benefícios e alguns desafios, construir bons indicadores não é uma tarefa trivial e eles podem trazer problemas ao monitoramento e a avaliação, quando estabelecidos de maneira inadequada. Outro desafio, é que não pode haver mais indicadores do que o necessário para a política e nem aqueles em que não há dados para mensurá-los, esse fator torna o sistema de monitoramento e avaliação oneroso e impraticável.

O Banco Mundial (2004) sugere que o processo de criação dos indicadores deve passar por uma análise de custos, prover qualificação necessária aos envolvidos no monitoramento e avaliação e dispor de tempo hábil para tais tarefas. Os custos são analisados de acordo com o tamanho do quadro de indicadores, a frequência e a qualidade da informação procurada e a abrangência do sistema de monitoramento e avaliação. A qualificação tem grande influência na implementação e bom funcionamento do sistema de monitoramento e avaliação e requer formação dos profissionais para coleta de dados, alimentação do sistema, análise e elaboração de relatórios. O tempo necessário para formulação dos indicadores está diretamente relacionado com a amplitude do processo participativo utilizado e a complexidade da política em questão.

A utilização de métodos participativos na construção dos indicadores é recomendável e permite que os envolvidos na política pública, gestores da política, membros da sociedade civil, representantes de organizações não governamentais, dentre outros, participem das tomadas de decisões e estejam mais cientes e comprometidos com os objetivos a serem perseguidos. O método participativo permite a troca de informações entre os envolvidos, isso faz com que agentes ligados diretamente com o problema público a ser combatido esclareçam, no momento do planejamento, quais são as prioridades e os melhores caminhos a serem seguidos para sanar os problemas que surgirem. A participação também fornece informações pontuais sobre o andamento da política pública e facilita a prestação de contas para a sociedade civil,

contribuindo para um SM&A mais adequado. Porém, é preciso evitar alguns problemas que podem vir associados ao método participativo, como a falta de objetividade na condução das discussões, a lentidão quando todos os envolvidos são participantes ativos ou a prevalência de alguns interesses particulares de atores que participam mais ou têm mais recursos e poder (Banco Mundial, 2004)

Apesar dos desafios na construção de indicadores de monitoramento e avaliação, a conclusão é que os indicadores são fundamentais na construção de um sistema de monitoramento e avaliação. São eles que possibilitam responder algumas questões como: O planejamento da política está sendo seguido? Os resultados estão sendo alcançados? De que forma? Com quais custos? É possível melhorar os processos ou os resultados?

2.2. Indicadores Sociais

De acordo com Jannuzzi (2005: 138), no campo aplicado das políticas públicas “os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático”. Ainda segundo o autor, os indicadores sociais são um recurso metodológico capaz de captar informações sobre a realidade social ou sobre mudanças sofridas na realidade social.

Os indicadores sociais têm a função de apontar, indicar, aproximar, traduzir em termos operacionais os aspectos de interesse social. Eles são importantes instrumentos que auxiliam as atividades de planejamento público e a criação de políticas sociais. A utilização correta dos indicadores sociais permite rastrear diversos fenômenos sociais (MILES, 1985 apud JANNUZZI 2005).

O Índice de Gini, um instrumento criado para medir o grau de concentração de renda em determinados grupos ou países, é um exemplo de indicador social. Outros exemplos de indicadores sociais são taxa de mortalidade, taxa de analfabetismo, taxa de desemprego, IDH, PIB per capita, dentre outros. Conforme defende Jannuzzi (2005), os indicadores sociais são capazes de traduzir uma determinada realidade social em número, cifras tangíveis e operacionais, dando uma visão mais abrangente do problema social a ser enfrentado.

Com a constante consolidação das atividades de planejamento do setor público durante o século XX, os indicadores sociais começaram a surgir e serem desenvolvidos. Jannuzzi (2002) ressalta que os anos de 1920 e 1930 contribuíram de forma significativa para a construção do marco conceitual a respeito dos indicadores sociais, porém, a produção de conhecimento

científico sobre os indicadores sociais somente surgiram nos anos de 1960. Esse fator pode se relacionar à crescente demanda por um sistema capaz de captar as transformações sociais e, assim, captar os reais impactos das políticas públicas.

Santagada (2007) defende que a evolução histórica dos indicadores sociais pode ser dividida em quatro etapas sendo a primeira a fase de criação dos indicadores sociais. Altmann (1981) apud Santagada (2007), consideram que os indicadores sociais surgiram e foram utilizados na década de 1960 nos Estados Unidos, pois o termo “indicadores sociais” só surgiu em uma obra coletiva organizada por Raymond Bauer em 1966, chamada *Social Indicators*, mas como ressaltado anteriormente, os indicadores sociais já vinham sendo utilizados desde 1920, antes mesmo da definição desse termo. Na época de lançamento da obra de Bauer, os Estados Unidos passavam por grandes conflitos sociais e crise econômica pós-guerra do Vietnã e, por isso, os indicadores sociais foram utilizados para atender as reivindicações por mais igualdade e mais serviços sociais.

Para Santagada (2007), a segunda etapa da evolução histórica dos indicadores sociais ocorreu quando vários organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), começaram a elaborar indicadores sociais na década de 1970. Ainda segundo o autor, foi a partir dessa segunda etapa que surgiram as estatísticas sociais em vários países, como Inglaterra em 1970, França em 1973 e Alemanha, Estados Unidos e Japão em 1974. O autor ressalta que o trabalho realizado com os indicadores sociais pelas organizações governamentais e não-governamentais foi importante para vincular de forma mais palpável tais indicadores com os motivos para a criação dos mesmos, servir como instrumento de planejamento governamental e superar as análises de cunho exclusivamente econômico.

A terceira etapa, segundo Santagada (2002), ocorreu nos anos de 1980 e pode ser vista como um ponto negativo no processo de evolução dos indicadores, pois nessa década os países industrializados deixaram a área social de lado, inclusive os indicadores sociais, e a atenção política foi voltada quase exclusivamente para questões econômicas. Logo em seguida, a partir dos anos de 1990, o autor descreve a quarta etapa do processo de evolução dos indicadores como a revitalização dos estudos no campo dos indicadores sociais, uma vez que esse campo de estudo havia perdido força na terceira etapa. A partir de então, os indicadores sociais passam a ser elaborados e monitorados por vários órgãos internacionais, em especial pelos órgãos das Nações Unidas, e várias entidades da sociedade civil começaram a realizar fóruns em diversos

países, como o Fórum Social Mundial (FSM), no qual foi construída a Agenda Mundial das Políticas Sociais em 2002.

No Brasil, a utilização dos indicadores sociais como instrumento de planejamento é ainda mais recente. As ações para a aceitação e criação de um sistema de uso de indicadores sociais no Brasil ocorreram a partir do ano de 1975 e tiveram como marco o reconhecimento das questões sociais e a proposta da criação de uma política de redução das desigualdades socioeconômicas, apresentadas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), entre os anos de 1975 e 1979. Cabe ressaltar que em 1974 foi criado o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) que conduziria as políticas sociais e apoiaria a construção de um sistema de indicadores sociais no Brasil (SANTAGADA, 2002).

2.3. Construção e aperfeiçoamento do sistema Mimboé

Mimboé é um termo de origem Tupi Guarani que significa “ensinado” ou “discípulo” e foi o nome escolhido pelo Ministério do Esporte para o Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Programas Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Vida Saudável. O Mimboé surgiu da necessidade de obter informações sobre os programas capazes de evidenciar se ambos estavam na direção correta e captar o grau de alcance dos objetivos almejados pelos programas, viabilizando o monitoramento e a avaliação de resultados (SOARES, 2013).

Sendo assim, o Sistema de Monitoramento e Avaliação Mimboé foi criado para coletar dados sobre a implementação dos programas PELC e Vida Saudável, por meio de instrumentos construídos para este propósito, armazenar as informações coletadas e permitir o processamento e a análise dos dados. Além disso, o Mimboé tem a função de qualificar o acompanhamento pedagógico dos programas, coletando dados e informações relevantes para subsidiar o processo de ensino e de aprendizagem das atividades que são desenvolvidas nos núcleos (BRASIL, 2015).

O processo de criação e aperfeiçoamento do Sistema Mimboé pode ser dividido em duas etapas. A primeira etapa teve vigência de 2008 até 2010 com uma parceria do Ministério do Esporte com o Centro de Estudos em Esporte e Lazer da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). O objetivo era propor diretrizes para um Sistema de Monitoramento e Avaliação para o PELC e para o Programa Segundo Tempo (PST), outro programa social do Ministério do Esporte. Cabe ressaltar que nesse período o Vida Saudável era uma das dimensões do PELC. Essa parceria também tinha como finalidade a realização de

uma pesquisa avaliativa dos dois programas. Ainda na primeira fase, a partir de 2010, teve início uma parceria com a UFMG e foi contratado um consultor para dar sequência ao processo de criação do SM&A,

A segunda etapa teve início em 2013 por meio de uma parceria do Ministério do Esporte com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), envolvendo o Departamento de Educação Física (DEF) e o Departamento de Ciência Política (DCP). O objetivo era aperfeiçoar a metodologia de monitoramento e avaliação dos programas PELC e Vida Saudável, viabilizando o funcionamento de um sistema de monitoramento e avaliação *on-line* (SOARES, 2013).

2.3.1. Primeira etapa de construção do Mimboé

O processo de criação do sistema de monitoramento e avaliação do PELC iniciou-se em 2008 com a realização de cinco reuniões regionais do programa. Essas reuniões contaram com a participação de vários atores envolvidos com os gestores e coordenadores dos núcleos, formadores, pesquisadores dos Centros de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer (Rede CEDES) e gestores públicos dos três âmbitos de governo. O objetivo era “formar e informar os atores responsáveis pela gestão, operação e controle dos núcleos do PELC, sobre o programa, temas pertinentes à realidade de cada região e sobre a elaboração do modelo de M&A” (SOUSA et al., 2011: 59). Nessas reuniões foi apresentada uma proposta de sistema de monitoramento e avaliação e foi enfatizada a importância da participação de todos os interessados no PELC e o compromisso do Ministério do Esporte com a construção do sistema e sua utilização para o aperfeiçoamento de processos do programa e não como mecanismo de controle e punição.

Já para o Programa Segundo Tempo, esse processo se iniciou no ano de 2009 quando foram realizadas reuniões que tinham como objetivo uma compreensão maior sobre o funcionamento e a gestão do programa. Além disso, as reuniões serviram para apresentar o detalhamento da pesquisa que seria feita.

O principal resultado das reuniões foi uma lista com os componentes avaliativos para o sistema de monitoramento e avaliação do PELC e do Programa Segundo Tempo. Sousa et al (2011: 60) destacam que esses componentes foram levantados e discutidos pelos participantes das reuniões e foram “descritos e identificados, por meio de indicadores e outras estratégias de pesquisa, nos processos de monitoramento e avaliação”. Para elaboração de cada componente

avaliativo foi definido qual seria o enfoque avaliativo do componente e após essa definição, foram elaboradas questões pertinentes ao componente avaliativo estabelecido. Para o PELC, foram definidos cinco enfoques avaliativos (eficácia quantitativa – resultados mensurados; eficácia qualitativa – processo; efetividade; gestão do programa e controle social e; características sociais, econômicas, demográficas e culturais do público usuário do PELC e da comunidade atingida pelo programa)

Em seguida, foram traçados os indicadores para os programas PELC e Segundo Tempo e as estratégias metodológicas que seriam utilizadas a partir de então. Conforme Souza et al. (2011), os indicadores do PELC foram apresentados e validados em outubro de 2009, em uma reunião que contou com a presença de pesquisadores, gestores dos programas e convidados. Os indicadores do Programa Segundo Tempo foram validados em março de 2010, O produto obtido após esse processo de elaboração do sistema foi um quadro de indicadores do PELC e do Programa Segundo Tempo.

Após a definição dos indicadores, foram elaborados os instrumentos de coleta de dados: survey – é um instrumento que permite realizar uma análise mais abrangente dos fenômenos de pesquisa por meio da percepção do sujeito-alvo do questionário, utilizando dados quantitativos; grupo focal – instrumento para captar a percepção de um grupo de pessoas e aprofundar as informações captadas pelo survey; observação *in loco* – instrumento que capta a percepção de um ator externo, utilizado para identificar informações relevantes complementares às obtidas pelos outros instrumentos e entrevistas – instrumento qualitativo de investigação de assunto de abrangência restrita. Esses instrumentos consistiam em fontes de informações estruturadas e não estruturadas:

“As fontes estruturadas são aquelas que constituem bases de dados que podem ser manipulados e utilizados na construção de indicadores e relatórios gerenciais, predominantemente quantitativos. As não estruturadas constituem conteúdos que podem utilizados nas análises dos indicadores e na produção de novas questões avaliativas e são informações, predominantemente, de natureza qualitativa”. (SOUSA et al, 2011: 74)

Na sequência desse trabalho, foi realizado o chamado “Piloto do Sistema de M&A” do Programa Esporte e Lazer da Cidade e do Programa Segundo Tempo, utilizando os quatro instrumentos apresentados anteriormente. A PUC Minas realizou um survey nacional com uma amostra aleatória simples de beneficiários dos programas no momento. Foram aplicados 1961 questionários para o Programa Segundo Tempo e 756 para o PELC. As entrevistas foram feitas nos núcleos de ambos os programas e nas residências dos beneficiários. Segundo Sousa et al (2011) muitos dos beneficiários não foram encontrados em suas respectivas residências porque

parte dos endereços estavam desatualizados, assim a maioria dos questionários foram aplicados nos núcleos. Os resultados do survey foram sistematizados e originaram o livro: Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Programas Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo do Ministério do Esporte, de Sousa et al. (2011). Os resultados obtidos no *survey*, segundo Sousa et al. (2011), possibilitaram identificar os desafios para a consolidação de programas voltados para políticas públicas de esporte e lazer no Brasil e a para a implementação e utilização dos respectivos sistemas de monitoramento e avaliação. Ainda segundo a autora, esses desafios seguiram dois eixos: desenho e gestão dos programas no contexto da política pública; e implantação de sistema de informação de monitoramento e avaliação.

Em relação ao primeiro eixo, os desafios do desenho e gestão dos programas PELC e Segundo Tempo, Sousa et al (2011: 151) destaca que as políticas de esporte e lazer são as mais recentes políticas sociais nas agendas do Estado brasileiro e destaca dois elementos do processo de crescimento dessas políticas: “a elaboração do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e a realização de conferência em âmbitos municipal, estadual e nacional, em períodos de dois anos”. Os desafios identificados para autora nesse primeiro eixo foram: a capacitação continuada dos operadores, o financiamento como elemento de “incerteza” e descontinuidade que desconsidera a natureza do tempo e do processo de construção da autonomia e a operação administrativa por meio de convênios.

No segundo eixo, para a implementação do sistema de informação de monitoramento e avaliação, as recomendações e desafios apresentados por Sousa et al (2011) foram: a construção de uma área no sistema pelo Ministério do Esporte para os dois programas em uma única estrutura tecnológica e gerencial; a instituição de um política de informação que estabeleça todo o processo de utilização dos dados e assim, viabilize a implantação do sistema; elaborar um Plano Diretor de Tecnologia de Informação e; estabelecer parcerias com instituições acadêmicas para a realização de pesquisas longitudinais e de efetividade das ações dos programas.

Finalizando a primeira fase de construção do sistema de monitoramento e avaliação dos programas, foi elaborado em 2013 pela SNELIS, já no âmbito da parceria com a UFMG, uma cartilha denominada “Sistema de Monitoramento e Avaliação das Políticas Sociais de Esporte e Lazer” (BRASIL, 2013a). Essa cartilha apresenta a estrutura institucional da SNELIS vigente naquela época, o sistema de monitoração e quem são os responsáveis por ele. Além disso, a cartilha apresenta os instrumentos e a metodologia do sistema.

Outro documento elaborado em 2013 foi o “Objetivos e Indicadores PELC: Proposta 2013” (BRASIL, 2013b). Apresentado pela equipe da Coordenação Geral de Esporte e Lazer (CGEL) da SNEELIS, também com auxílio da consultoria da UFMG o documento apresenta propostas de novos objetivos para o PELC e propõe indicadores para mensurar os resultados do programa com base nos objetivos.

2.3.2. Segunda etapa de construção e aperfeiçoamento do Mimboé

No segundo semestre de 2013, o Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) foi convidado pelo Departamento de Educação Física dessa mesma universidade e pela Coordenadoria Geral de Estudos e Pesquisas de Esporte e Lazer (CGPEL) do Ministério do Esporte para apresentar uma proposta de aperfeiçoamento da metodologia de monitoramento e avaliação do PELC e do Programa Vida Saudável. A proposta foi apresentada e aprovada ainda no segundo semestre de 2013, quando teve início a segunda fase de construção do Mimboé, caracterizado como de aperfeiçoamento da metodologia de monitoramento e avaliação. Nesse momento, o Ministério do Esporte tinha clareza da necessidade de estabelecer diretrizes e objetivos claros para os dois programas e criar mecanismos para obter informações que apontassem se as políticas estavam caminhando na direção certa (monitoramento) e se alcançavam os objetivos almejados (avaliação de resultados). Contudo, a demanda era para um sistema de informação que pudesse ser alimentado rotineiramente e sem maiores custos. Isto significou mudanças importantes no desenho anterior, com a definição de outras metodologias de coleta e alimentação de dados. Assim, a aplicação de survey junto aos beneficiários foi descartada, em um primeiro momento, e buscou-se aperfeiçoar os instrumentos preenchidos pelos convenentes e, principalmente, pelos formadores quando em ações pedagógicas nos locais dos programas, como é o caso dos Relatórios de Formação um dos instrumentos que serão apresentado à frente. Segundo Soares (2013), a proposta de consultoria para essa segunda etapa envolvia a realização de análise documental do que fora produzido até então para o monitoramento e avaliação dos programas, de reuniões e oficinas envolvendo agentes do Ministério do Esporte, dos municípios e da Universidade Federal de Minas Gerais. Essas ações possibilitariam a produção de relatórios com sugestões de aperfeiçoamentos para o sistema de monitoramento e avaliação. A autora destaca que a proposta de aperfeiçoamento do sistema buscavam viabilizar o funcionamento do Mimboé *on-*

line para o monitoramento e a avaliação periódica de processos e resultados do PELC e do Programa Vida Saudável.

O primeiro passo para essa segunda etapa de aperfeiçoamento do Mimboé foi dado ainda no ano de 2013, quando foram realizadas reuniões para promover o alinhamento conceitual sobre os programas e a compreensão de qual era a situação do Mimboé. Essas primeiras reuniões contaram com a participação de gestores, consultores regionais, alguns formadores dos programas e consultores da UFMG.

Conforme aponta o Relatório de Atividades SM&A PELC e Vida Saudável (SOARES e KHALIFA, 2015a), o Sistema Mimboé foi analisado para que fossem identificados e apontados os pontos que precisavam ser aperfeiçoados. Foram identificados seis pontos: (1) não havia indicadores que norteassem a formulação dos instrumentos de coleta de dados e permitisse uma visão clara de como os programas estavam caminhando em relação aos objetivos propostos; (2) os instrumentos de coleta de dados eram compostos por muitas questões abertas e preenchidos em formato Word, sendo armazenados em computadores do Ministério do Esporte; (3) com muitas questões abertas os relatórios gerados eram trabalhosos e bastante extensos gerando um grande volume de informações difíceis de ser processadas e utilizadas. Isso resultava em muitas informações que não eram devidamente processadas para gerar ações de correções por parte do Ministério e dos municípios na implementação dos programas; (4) o armazenamento das informações em documentos Word também dificultava o acesso às mesmas, seu processamento e sua segurança no arquivamento; (5) não havia um relatório consolidado que possibilitasse um quadro mais geral da situação dos programas em cada um dos municípios, por região e em todo o território nacional; (6) os municípios pouco sabiam, participavam e compartilhavam as informações produzidas e processadas no processo de monitoramento e avaliação.

Em 2014, a partir do diagnóstico, optou-se por uma metodologia participativa de construção dos indicadores e instrumentos de coletas de dados. Ao longo do primeiro semestre de 2014 foram realizadas três oficinas na UFMG que contaram com a participação de coordenadores, gestores do Ministério do Esporte, articuladores, formadores e consultores dos Departamentos de Educação Física e Ciência Política da UFMG.

Cabe salientar que os formadores e articuladores regionais são atores chave desses programas pois estão na linha de frente, em contato com os gestores regionais e o público alvo. São profissionais com experiência e conhecimento em políticas públicas de esporte e lazer. Além disso, têm amplo conhecimento sobre especificidades de cada programa, podendo

auxiliar sempre que as entidades parceiras necessitarem. Os formadores são responsáveis pela aplicação dos módulos de formação em cada entidade parceira. Já os articuladores são responsáveis por coordenar as ações dos formadores em todas as regiões do país, eles também são responsáveis por orientar as entidades parceiras, além disso, são eles quem repassam as informações ao Ministério do Esporte e planejam a agenda dos formadores.

Na primeira oficina foram apresentados os resultados da análise situacional do sistema de monitoramento e avaliação e as perspectivas para aperfeiçoá-lo. Na sequência, foram discutidos objetivos do PELC e Vida Saudável e feitas propostas de revisão dos objetivos e de indicadores para medir o cumprimento desses objetivos.

Na segunda oficina o foco do trabalho foi a validação dos objetivos e indicadores propostos anteriormente e, em seguida, foram estabelecidas medidas e fontes de dados para os indicadores. O resultado das duas primeiras oficinas de trabalho foram os sete objetivos revisados e validados, conforme exposto na seção 4 do capítulo 1 e a definição de indicadores para mensurá-los.

A terceira oficina teve como objetivo definir as fontes de informação para cada indicador e a reformulação dos instrumentos de coleta de dados. Nessa oficina, foi elaborado um quadro contendo os indicadores (anexo I), suas medidas, as fontes de informações dos indicadores, as questões dos instrumentos ligadas aos indicadores e algumas observações relevantes.

O resultado da terceira oficina, complementado por reuniões no Ministério do Esporte, foram os novos instrumentos de coleta de dados a partir da reformulação do Planejamento Pedagógico (PP) e do Relatório de Formação I (RFI). O Planejamento Pedagógico tem duas funções relevantes no Sistema Mimboé, é um instrumento preenchido pelas entidades municipais/estaduais que têm a pretensão de se conveniar a algum dos programas. A partir da proposta apresentada pelas entidades interessadas, o Ministério seleciona as melhores propostas para contemplá-las com o convênio. Além disso, o PP é um mecanismo de acompanhamento do programa, pois é uma referência do que foi planejado pelo município/estado e que será confrontado com o que de fato foi executado após o convênio.

Os Relatórios de Formação são aplicados logo após a realização de cada módulo de formação de gestores e agentes sociais de esporte e lazer. Ele é preenchido pelos próprios formadores e conta com a tabulação de alguns dados de questionário aplicado junto aos agentes formados. Esse instrumento possibilita a realização do monitoramento da própria formação e da implantação do programa até o momento da formação.

Em 2015 foi dada a continuidade nos trabalhos de aperfeiçoamento dos instrumentos modificados através das oficinas para atender as demandas de informações sobre as formações realizadas no âmbito dos programas. O Relatório de Formação I é aplicado no Módulo Introdutório I de formações, e o Relatório de Formações II nos módulos de formação Introdutório II, de Avaliação I e de Avaliação II.

Sendo assim, os Relatórios de Formação I e II têm a função de monitorar o andamento dos quatro módulos de formação de gestores e agentes sociais de esporte recreativo e lazer. Os Relatórios de Formação I e II se diferem porque o primeiro traz também questões relacionadas à implantação do programa, captadas pelos formadores junto aos gestores dos programas na localidade.

Ainda em 2015, foram criados outros três instrumentos para o sistema, um deles é o Relatório de Visita Pedagógica. Esse instrumento também é preenchido pelos formadores, e contém informações importantes sobre a implementação do programa e sobre o setor responsável pelo lazer e esporte nos municípios. Ele é preenchido por meio de visita aos núcleos de esporte e lazer e coleta de dados dos formadores juntos aos gestores do programa no município. Para racionalizar recursos financeiros e humanos, a visita é realizada na sequência do módulo de Avaliação I.

O Relatório de Visita Pedagógica é um instrumento totalmente novo no sistema de monitoramento e avaliação do PELC e VS e tem como função registrar observações e impressões obtidas por meio de visitas pedagógicas feitas por formadores e articuladores nos municípios/estados beneficiados pelos programas. Cabe ressaltar que esse instrumento foi elaborado para obter o maior número de informações que se relacionem com os indicadores dos programas, sendo assim, é a principal fonte de coleta dos indicadores.

Nesse mesmo período, na medida em que todo esse processo de modificação e criação dos instrumentos acontecia, a equipe técnica responsável pela programação do sistema Mimboé *on-line* dava prosseguimento as inserções e alterações do sistema de acordo com os instrumentos revisados e criados. Essa reestruturação do sistema *on-line* também foi voltada para adaptação do Mimboé para atender ao programa Vida Saudável, uma vez que havia sido feito com base no PELC.

Conforme mostra a figura 3 abaixo, todos os instrumentos citados a pouco formam o sistema Mimboé *on-line*, todos expostos em uma mesma página. Além disso, o acesso a cada instrumento é restrito de maneira que cada ator envolvido tenha acesso apenas aos instrumentos de sua competência.

Figura 3: Sistema Mimboé on-line

The screenshot displays the Mimboé on-line system interface. At the top, it shows the system name 'Sistema de Acompanhamento e Monitoramento Administrativo PELC/VS MIMBOÉ – v3.0' and the date 'segunda-feira, 14 de novembro de 2016'. The interface includes a search bar with fields for 'ANO' (2015), 'Nº DO CONVÊNIO/T.C.' (818195), 'VIGÊNCIA' (28/04/2018), and 'Tipo de Diretriz' (Diretriz 2014). Below this, there are fields for 'Nº DA PROPOSTA' (035891/2015), 'PROGRAMA/RECURSO' (Programa Esporte e Laze), 'Tipo de Núcleo' (PELC - Urbano), and 'STATUS' (Vigente). The 'ENTIDADE' field is set to 'Secretaria de Estado de Esport'. There are also dropdown menus for 'REGIÃO' (Sudeste), 'UF' (RJ), and 'CIDADE' (Rio de Janeiro). A table at the bottom of the form lists various administrative actions for different stages of the process, such as 'PP - PLANEJAMENTO PEDAGÓGICO', 'PROGRAMAÇÃO MÓD. INTRO. I', 'ORDEM DE INÍCIO', 'PROGRAMAÇÃO MÓD. INTRO. II', 'PROGRAMAÇÃO MÓDULO AVI', and 'PROGRAMAÇÃO MÓDULO AVII'. Each stage has a set of buttons for 'INSERIR', 'AVALIAR', 'CONSULTAR', and 'SOLICITAR ALTERAÇÃO'. The 'Acompanhamento' tab is currently selected.

Fonte: Brasil. Ministério do Esporte, Mimboé on-line, nov. de 2016.

Após a apresentação da página principal do Mimboé, é importante esclarecer algumas questões sobre o fluxo de informações, processo que necessita de um pouco de complexidade para garantir que as informações sejam acessadas apenas pelos responsáveis por cada etapa, no momento correto. Essa informações estão contidas no Tutorial Mimboé, PELC e Vida Saudável (BRASIL, 2015). Sendo assim, o fluxo de informações acontece da seguinte maneira: O PP é preenchido pela entidade que deseja se conveniar a algum dos programas, inclusive é por meio desse instrumento que é formada a grade horária com atividades sistemáticas e assistemáticas. Em seguida o PP inserido é liberado para avaliação e aprovação, essa parte realizada pelo orientador pedagógico do Ministério do Esporte, que pode aprovar ou mandar retornar o PP para que a entidade realize ajustes necessários.

Em seguida, após a aprovação do PP, é liberado o campo para o formador inserir as informações para programação do Módulo Introdutório I, como todos os dados da formação, material que será utilizado e datas. Assim que o formador finalizar essa etapa, o articulador regional deverá avaliar e aprovar a programação, para isso, é liberado um novo link “avaliar” que só pode ser acessado pelo articulador responsável por aquele convênio.

Com o PP e a programação do Módulo Introdutório I aprovados, é possível inserir a Grade Horária pretendida para aquele determinado convênio, levando em consideração a

quantidade de núcleos e subnúcleos cadastrados no PP. A grade horária, deve ser preenchida com todas as informações das atividades que serão realizadas, com modalidades, dia e horários de início e fim das atividades. Ao finalizar essa etapa, a grade horária fica disponível para o orientador pedagógico avaliar e aprovar ou devolver para a entidade ajustar.

O próximo passo é a inserção do Relatório do Módulo Introdutório I, esse feito pelo formador responsável por aquele convênio. Esse relatório contém todas as informações gerais do convênio e do módulo de formação. No fim, existe um campo para inserção das respostas dos questionários aplicados durante a formação. Esse relatório deve ser avaliado pelo articulador regional, que só terá acesso após a sua conclusão.

Após a conclusão das quatro etapas anteriores, o técnico responsável é liberado para inserir a Ordem de Início. Ele é responsável por apontar quais foram as ações concluídas até o momento e quais ainda devem ser realizadas. Após finalizar esse processo, a avaliação de ordem de início deve ser avaliada pela equipe de coordenação técnica da CGAO, que pode inserir recomendações e observações da ordem de início.

O preenchimento dos instrumentos a seguir seguem a mesma lógica de inserção, avaliação e aprovação do Módulo Introdutório I, são eles: a programação do Módulo Introdutório II, o Relatório do Módulo Introdutório II, a Programação da Formação AVI, o Relatório de Formação AVI, a Programação da Formação AVII, o Relatório de Formação AVII. Seguindo essa mesma ordem, a única diferença para o primeiro módulo é que após o término no Módulo Introdutório II e AVII, é disponibilizado o Relatório de Visita Pedagógica I e II respectivamente. Esse relatório é preenchido pelo técnico responsável após a visita e contém a maioria das informações para mensurar os indicadores dos programas.

Cabe ressaltar que todos os instrumentos ficam disponíveis para consulta, mas não podem ser editados a qualquer momento. Para editá-los, é preciso que solicitação para o responsável avaliar e atender ou não ao pedido. Além disso, no momento de preenchimento de cada convênio, fica disponível a opção de gravar o rascunho, para que o responsável dê continuidade assim que desejar.

3. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PELC e VS: RESULTADOS PRELIMINARES

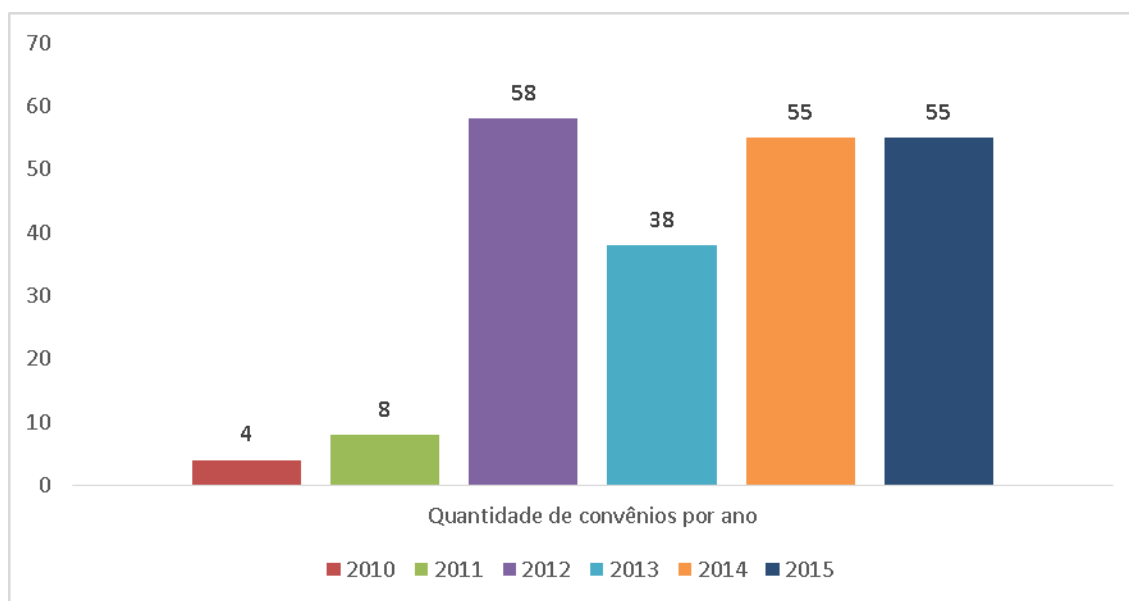
Esse capítulo apresenta resultados preliminares de monitoramento e avaliação do PELC e Vida Saudável. As informações que seguem, destacadas nas tabelas e figuras, reproduzem apresentação organizada por Soares (2016). A seguir temos uma breve caracterização da abrangência quantitativa e geográfica do PELC e VS. Feito isto, a primeira seção apresenta uma caracterização socioeconômica de todos os municípios que implantaram estes programas de 2010 até 2015 a partir de três indicadores sociais, o PIB per capita, IDH e índice de Gini. O objetivo é comparar os municípios contemplados pelos programas com os demais municípios brasileiros de modo a identificar se há divergências ou semelhanças socioeconômicas entre os dois grupos. Esses dados foram extraídos do Censo Demográfico e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, ambos realizados pelo IBGE em 2010. Na seção seguinte, com a utilização dos dados de esporte da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic-IBGE) 2009, é apresentado o grau de institucionalização da política de esporte nos municípios atendidos pelos programas, em comparação com os municípios brasileiros. A institucionalização é analisada em três dimensões: órgão gestor e legislação do esporte, conselho municipal de esporte e ações e programas de esporte. A terceira e última seção apresenta alguns resultados preliminares do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Vida Saudável (VS) a partir do Mimboé para os convênios vigentes apenas nos anos de 2012 e 2013 e não para todo o período de existência dos programas, pois até o momento de realização desse trabalho, esses eram os dois anos com a maioria dos convênios finalizados e com o maior número de informações inseridas no Mimboé. Dado que as informações disponíveis foram captadas por meio de instrumentos de coleta de dados produzidos na primeira fase da elaboração do Mimboé, não é possível captar grande parte dos indicadores definidos na segunda fase. É importante salientar também que o sistema Mimboé está em construção, o que significa que não temos todas as informações devidamente alimentadas no sistema on-line e que mesmo as que estão disponíveis necessitarão ser melhor qualificadas, corrigindo erros e omissões. Pelo fato já apresentado anteriormente de que o Vida Saudável se tornou um programa apenas no ano de 2013, esse capítulo tratará todos os convênios PELC e VS em conjunto.

Para apresentar a caracterização socioeconômica e institucionalização da política de lazer dos municípios dos programas e discutir os resultados preliminares do PELC e VS é importante mostrar o quadro geral de convênios firmados nos anos analisados (2010 até 2015). Nesses

anos, os programas tiveram 218 convênios, mas nem todos os convênios foram de fato viabilizados nos municípios. Além disso, o número de 218 não significa que o PELC e o VS atenderam 218 municípios, pois um convênio pode atender diversos municípios, como é o caso dos convênios firmados com governos de estado, como o Ceará e Paraná, ou um mesmo município pode ter sido conveniado por mais de uma vez. Nos anos de análise, 2010 até 2015, o Ministério do Esporte contemplou 192 municípios com os programas em questão, nesse número não foram contabilizados os municípios contemplados pelos convênios com governos estaduais citados a pouco.

A figura 4 mostra o número de convênios no período de análise, por ano. Observa-se que os dois primeiros anos, 2010 e 2011, tiveram poucos convênios, um total de 12 convênios. O maior progresso em quantidade de convênios ocorreu no ano de 2012, quando foram firmados 58 convênios. Em 2013, houve uma queda no número de convênios firmados com o Ministério do Esporte, contabilizando 38 convênios. Nos últimos dois anos, 2014 e 2015, o número de convênios se manteve constante em 55.

Figura 4: Quantidade de convênios PELC e VS, por ano (2010-2015)



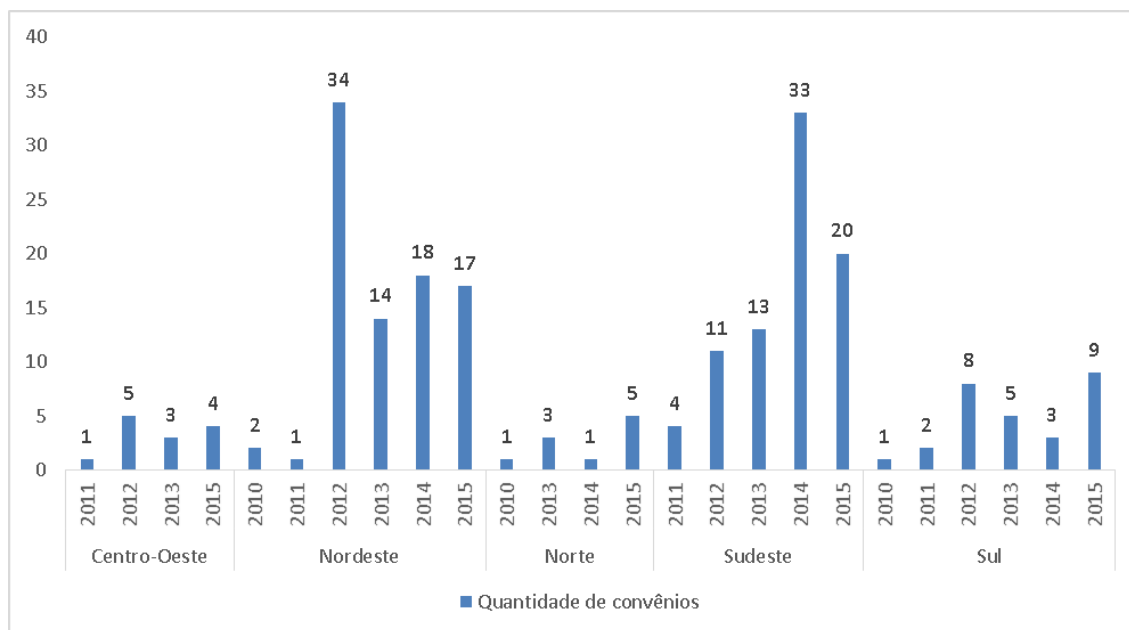
Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFMG, Mimboé, fev. de 2016c.

Nota: Total de 218 convênios, mas nem todos podem ter sido viabilizados.

As figuras 5 e 6 mostram a divisão dos convênios de 2010 a 2015, por região e por porte populacional dos municípios, e a figura 7 mostra qual a proporção de convênios com os programas para cada corte populacional apresentado na figura 6. Na figura 5 é possível verificar que as regiões nordeste e sudeste somam 167 convênios, que representam 76,6% dos convênios

no período de 2010 a 2015. Outro fator importante é que, no ano de 2012, 58,6% dos convênios se concentravam na região nordeste do Brasil e em 2014 a maioria dos convênios foram firmados na região sudeste do país, com 60% dos convênios desse ano.

Figura 5: Quantidade de convênios PELC e VS, por ano e por região (2010 - 2015)

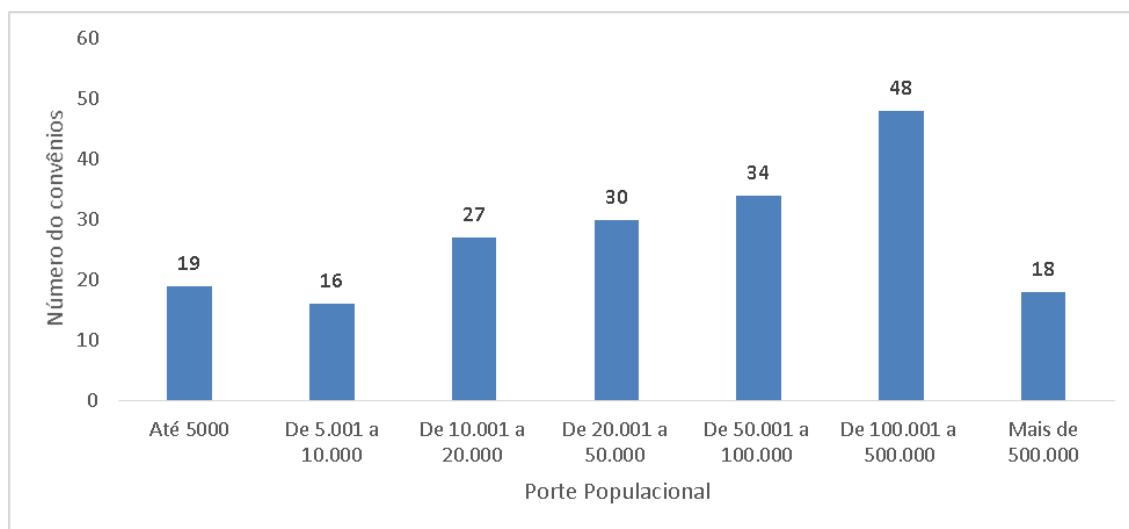


Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFMG, Mimboó, fev. de 2016c.

Nota: Total de 218 convênios.

A figura 6 mostra os municípios conveniados ao PELC e Vida Saudável divididos por porte populacional. É possível verificar que o maior número de convênios com os programas encontra-se no corte de municípios de 50.001 a 100.000 habitantes, com 48 convênios firmados. Já o menor número de convênios PELC e VS estão nos municípios de 5.001 a 10.000 habitantes, com 16 convênios.

Figura 6: Quantidade de convênios PELC e VS, por porte populacional (2010 - 2014)



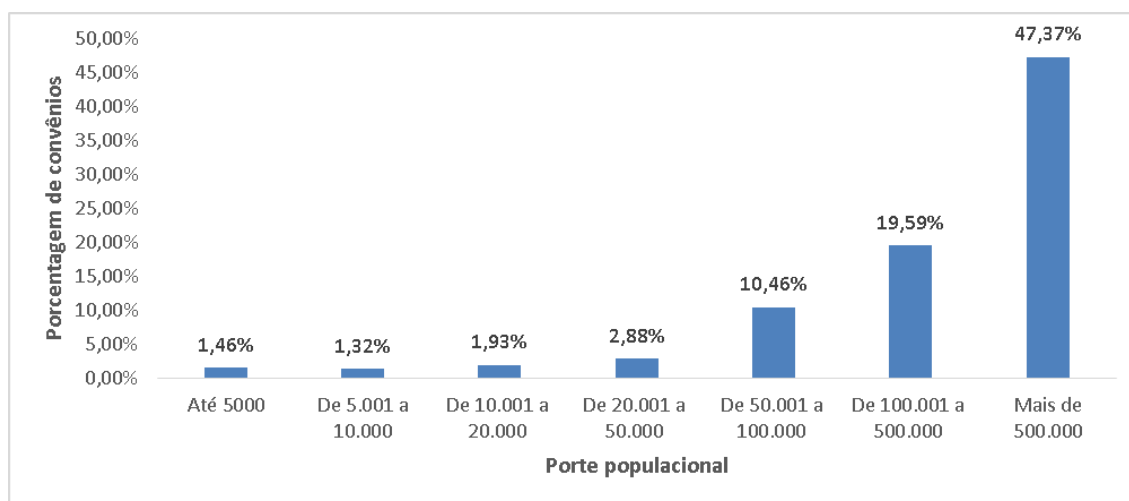
Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFMG, Mimboé, fev. de 2016c.

Nota: Total de 218 convênios.

A figura 7 evidencia a disparidade da porcentagem de convênios de acordo com o número de municípios brasileiros em cada uma das classificações populacionais.

Assim, verifica-se que os programas atendem uma proporção muito maior dos municípios de médio e grande porte do que dos municípios de pequeno porte. Como apresentado, 47,37% dos municípios com mais de 500.000 habitantes no Brasil são atendidos pelos programas e, no corte dos municípios de 100.001 a 500.000 habitantes, 19,59% são conveniados ao PELC e VS. Em contraposto, nos quatro menores cortes populacionais, os municípios com 20.001 a 50.000 habitantes, são os que têm a menor proporção de convênios, com apenas 2,88% dos municípios atendidos.

Figura 7: Porcentagem de municípios PELC e VS em relação a porcentagem de municípios no Brasil, por porte populacional (2010 - 2015)



Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFGM, Mimboé, fev. de 2016c.

Nota: Total de 192 municípios.

Nos anos analisados ocorreu uma concentração dos programas nas regiões nordeste e sudeste e em municípios de médio e grande porte populacional. Por serem políticas sociais nacionais e ambos os programas terem como objetivo geral democratizar o acesso ao lazer e ao esporte recreativo em todo o país, expostas a partir dos dados do Mimboé, podem ser apontadas como um dos desafios a serem enfrentados pelo Ministério do Esporte.

3.1. Caracterização socioeconômica dos municípios beneficiários do PELC e VS (2010-2015)

Para a caracterização socioeconômica dos municípios do PELC e VS foram utilizados informações de PIB per capita, IDH e Índice de Gini. O PIB per capita é a razão entre a riqueza de uma determinada região e o número de habitantes da mesma região. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador da Organização das Nações Unidas (ONU) construído a partir de três dimensões: expectativa de vida, educação (ou acesso ao conhecimento) e o padrão de vida (calculado pelo PIB per capita). O Índice de Gini ou Coeficiente de Gini é utilizado para medir a desigualdade de distribuição de renda (quanto mais próximo de 0, menor a desigualdade na distribuição de renda, e quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade na distribuição de renda). Todos os dados utilizados nessa sessão, como

dito anteriormente, foram extraídos do Censo Demográfico e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, ambos realizados pelo IBGE no ano de 2010.

A tabela 1 mostra os dados para a caracterização socioeconômica dos municípios do Brasil e possibilita uma comparação com os municípios conveniados aos programas nos três aspectos citados anteriormente: PIB per capita, IDH e Índice de Gini.

Tabela 1: Caracterização socioeconômica dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por região (2010)

Região	Quantidade de municípios PELC	PIB per capita por Região ¹	PIB per capita PELC ¹	IDH por Região ²	IDH PELC ²	Gini por Região ³	Gini PELC ³
Sul	25	17.572,0	23.409,1	0,711	0,745	0,4703	0,5017
Centro-Oeste	11	16.468,1	16.345,4	0,687	0,735	0,5085	0,5322
Sudeste	72	16.340,6	21.673,6	0,698	0,740	0,4756	0,4960
Norte	9	9.289,2	12.311,2	0,609	0,686	0,5727	0,5722
Nordeste	75	6.228,8	6.502,2	0,594	0,625	0,5316	0,5499
Brasil	192	12.786,7	15.229,1	0,659	0,693	0,5031	0,5235

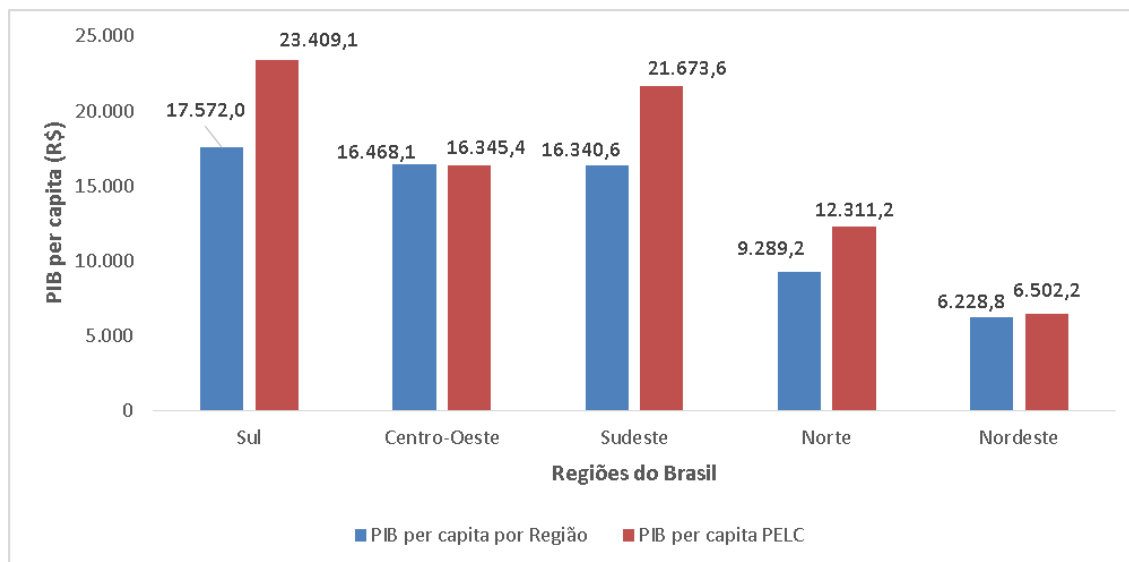
Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFMG, Mimboé, fev. de 2016c.

Nota: Não foram considerados os dois convênios estaduais: governo do Ceará e governo do Paraná.

As figuras 8, 9 e 10 apresentam uma comparação socioeconômica dos municípios brasileiros com os municípios beneficiários do PELC e VS, por região do país, um gráfico para cada aspecto presente na tabela 1, exposta anteriormente.

A figura 8 utiliza o PIB per capita para comparar a média dos municípios brasileiros com a média dos municípios dos programas. É possível observar uma disparidade da média do PIB per capita dos municípios PELC e VS em relação às médias dos municípios brasileiros em três das cinco regiões, sul, sudeste e norte. Nessas regiões, a média de PIB per capita dos municípios contemplados pelos programas é aproximadamente 33% maior que a média de todos os municípios da mesma região. Nas demais regiões, centro-oeste e nordeste, a média do PIB per capita é semelhante nos dois grupos analisados.

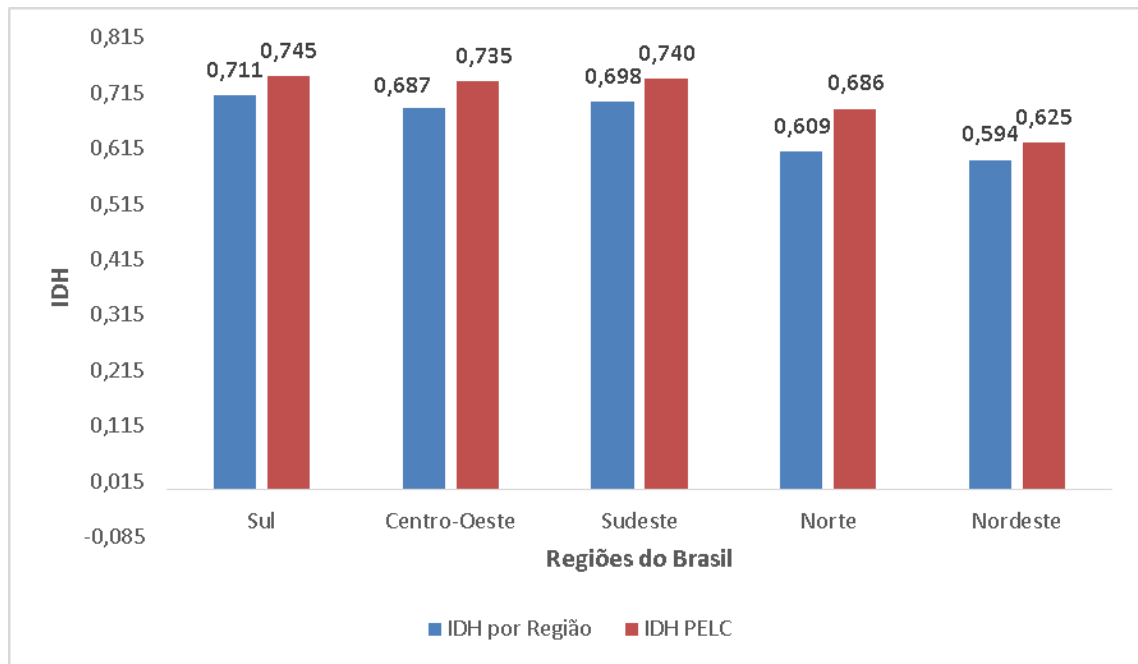
Figura 8: Comparação do PIB per capita dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por região (2010)



Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFMG, Mimboé, fev. de 2016c.

A figura 9 apresenta uma comparação semelhante ao gráfico anterior, porém utiliza como aspecto socioeconômico o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por região do país. Todas as regiões do país apresentam a média de IDH maior para os municípios que aderiram aos programas que o IDH médio de cada região. A região sul do Brasil é onde existe a menor diferença entre o municípios dos programas e os demais municípios, com um valor 4,7% maior para os municípios PELC e VS. Já a região norte apresenta uma maior divergência com o IDH dos municípios PELC e VS 12,6% maior que o IDH regional.

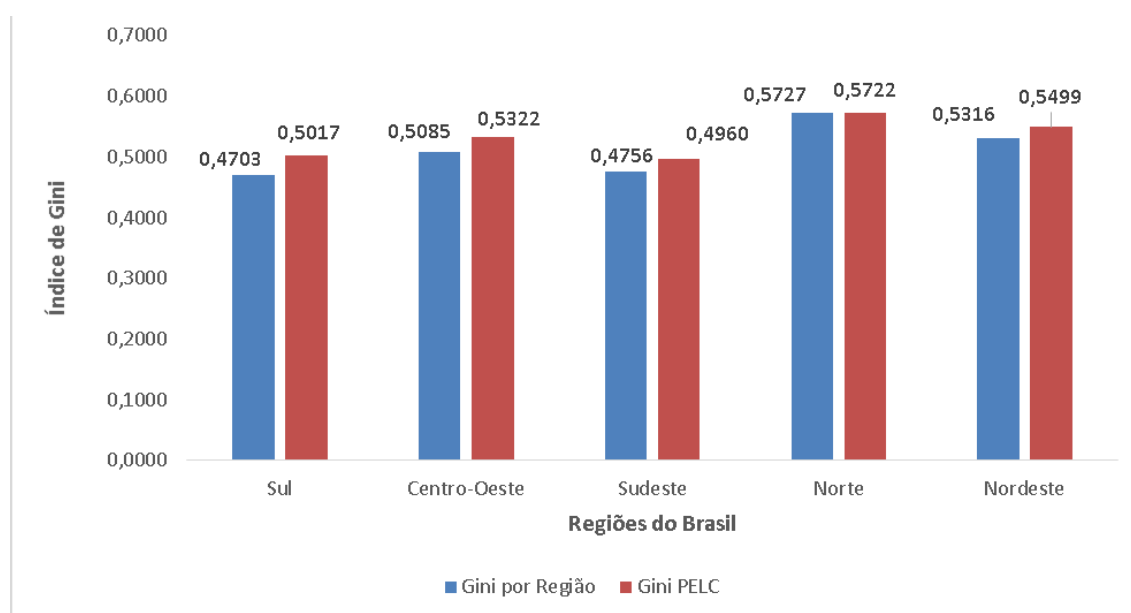
Figura 9: Comparação do IDH dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por região (2010)



Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFMG, Mimboé, fev. de 2016c.

A figura 10 mostra o único aspecto socioeconômico utilizado nesse trabalho que apresenta um valor médio melhor dos municípios brasileiros em comparação com os municípios PELC e VS. Apenas a região norte apresentou um valor semelhante para os dois grupos de municípios. Como citado anteriormente, quanto mais próximo de zero for o Índice de Gini, menor a desigualdade de distribuição de renda daquela região.

Figura 10: Comparação do Índice de Gini dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por região (2010)



Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFGM, Mimboé, fev. de 2016c.

Na tabela 2 abaixo, a comparação socioeconômica entre os municípios brasileiros e os municípios conveniados também utiliza como aspectos socioeconômicos o PIB per capita, IDH e Índice de Gini, porém, ao invés dos cortes utilizarem como base as regiões do país, utiliza-se o tamanho da população dos municípios, ou seja, o porte populacional.

Tabela 2: Caracterização socioeconômica dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por porte populacional (2010)

Porte populacional	Quantidade de municípios PELC	PIB per capita Brasil	PIB per capita PELC	IDH Brasil	IDH PELC	Gini Brasil	Gini PELC
Até 5000	19	13.495,1	11.429,5	0,668	0,655	0,4767	0,4977
De 5.001 a 10.000	16	11.890,7	9.957,8	0,647	0,595	0,4939	0,5171
De 10.001 a 20.000	27	10.735,7	10.662,1	0,640	0,643	0,5113	0,5151
De 20.001 a 50.000	30	12.542,8	11.491,8	0,656	0,681	0,5231	0,5130
De 50.001 a 100.000	34	15.195,1	13.488,0	0,690	0,711	0,5245	0,5238
De 100.001 a 500.000	48	21.200,3	21.747,5	0,738	0,735	0,5160	0,5193
Mais de 500.000	18	24.525,9	22.911,7	0,770	0,769	0,5801	0,5967

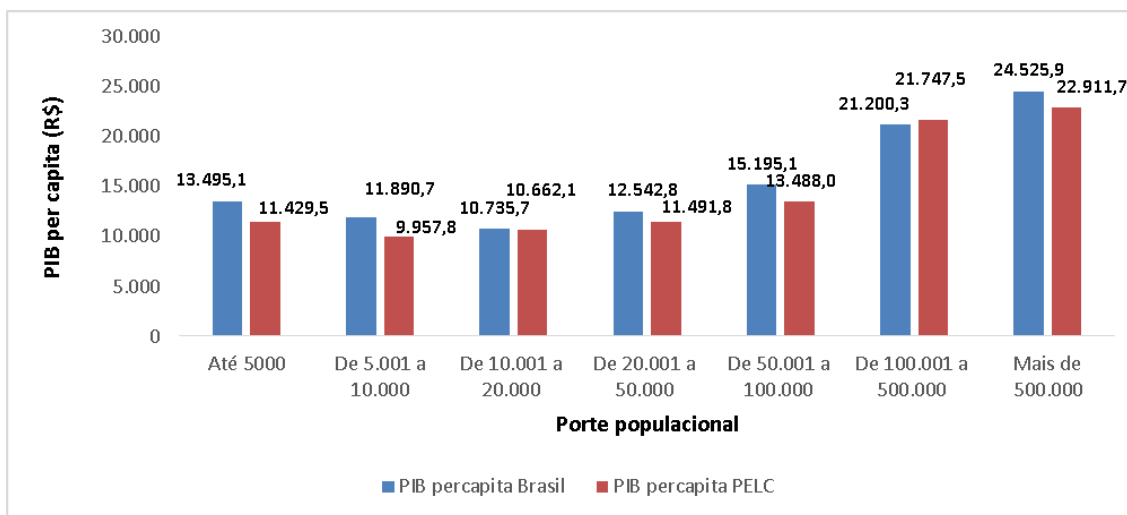
Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFGM, Mimboé, fev. de 2016c.

Nota: Não foram considerado os dois convênios estaduais. Governo do Ceará e governo do Paraná.

Diferente da comparação por PIB per capita por região do país apresentada anteriormente, onde a maioria das regiões apresenta uma maior PIB per capita para os municípios com os programas, a comparação feita por corte populacional apresentou um PIB per capita menor para os municípios que têm os programas em seis dos sete corte utilizados. Essa diferença é explicada pelo fato de que em um único corte, municípios com mais de 100.001, estão 48 dos 192 municípios conveniados. Tendo em vista que esse corte populacional é o segundo maior em média de PIB per capita no Brasil, quando a divisão é feita por regiões o PIB per capita desses municípios faz com que a média regional aumente.

A figura 11 apresenta a comparação dos dois grupos de municípios, por porte populacional utilizando como parâmetro o IDH. Para os municípios com 5.001 a 10.000 habitante, a média de IDH dos municípios do Brasil é 8,7% melhor do que os municípios conveniados. Já para o cortes de municípios com o número de habitante entres 20.001 a 50.000 e 50.001 a 100.000, os municípios PELC e VS têm IDH 3,8% e 3% respectivamente maior que a média dos municípios para os mesmos corte.

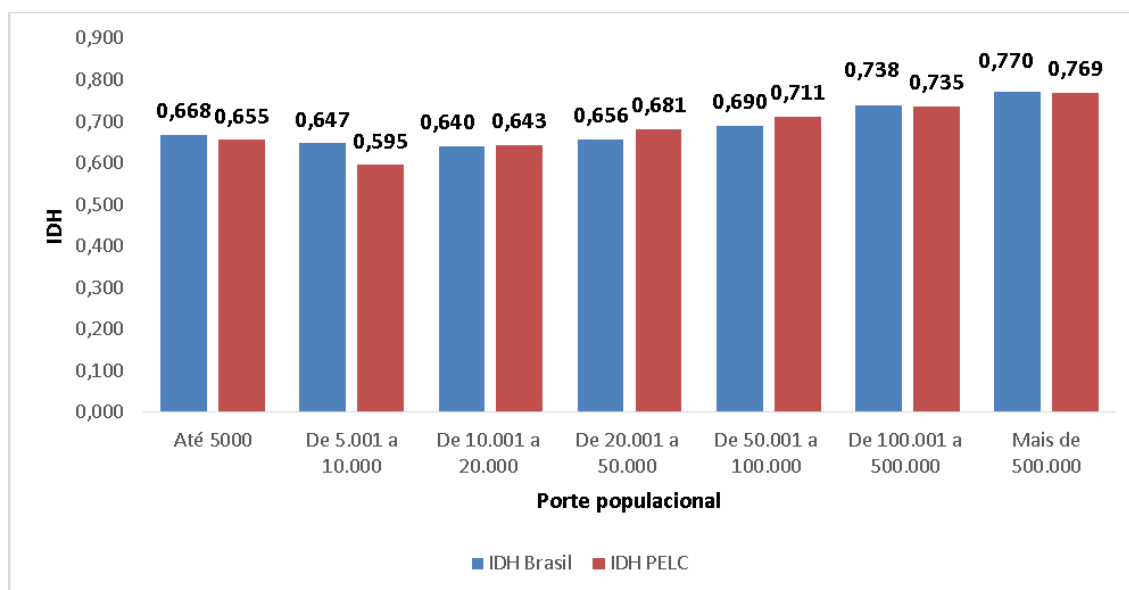
Figura 11: Comparação do PIB per capita dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por porte populacional (2010)



Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFMG, Mimboé, fev. de 2016c.

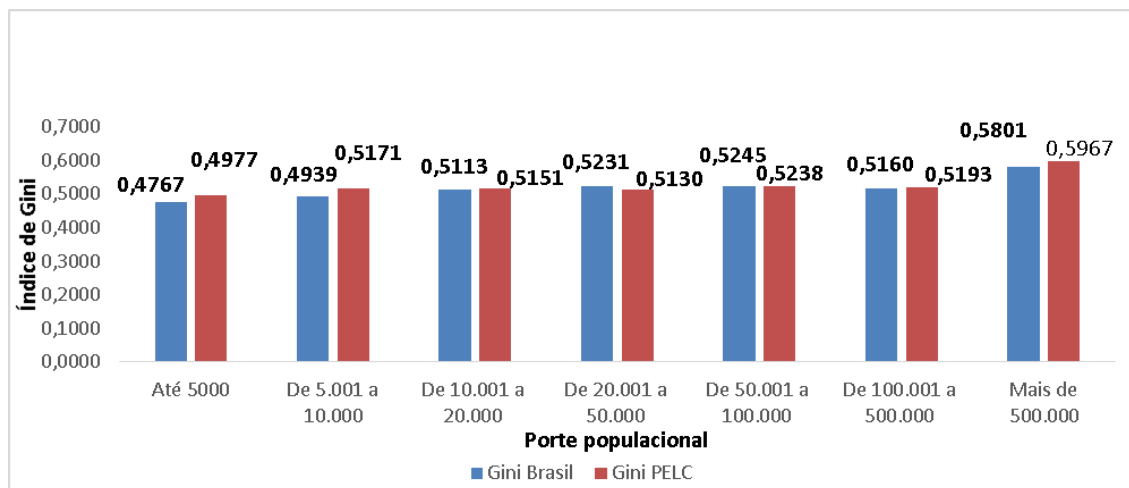
A figura 13, utilizando o Índice de Gini, aponta que não existem grandes divergências entre os municípios do Brasil e os conveniados.

Figura 12: Comparação do IDH dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por porte populacional (2010)



Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFGM, Mimboé, fev. de 2016c.

Figura 13: Comparação do Índice de Gini dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por porte populacional (2010)

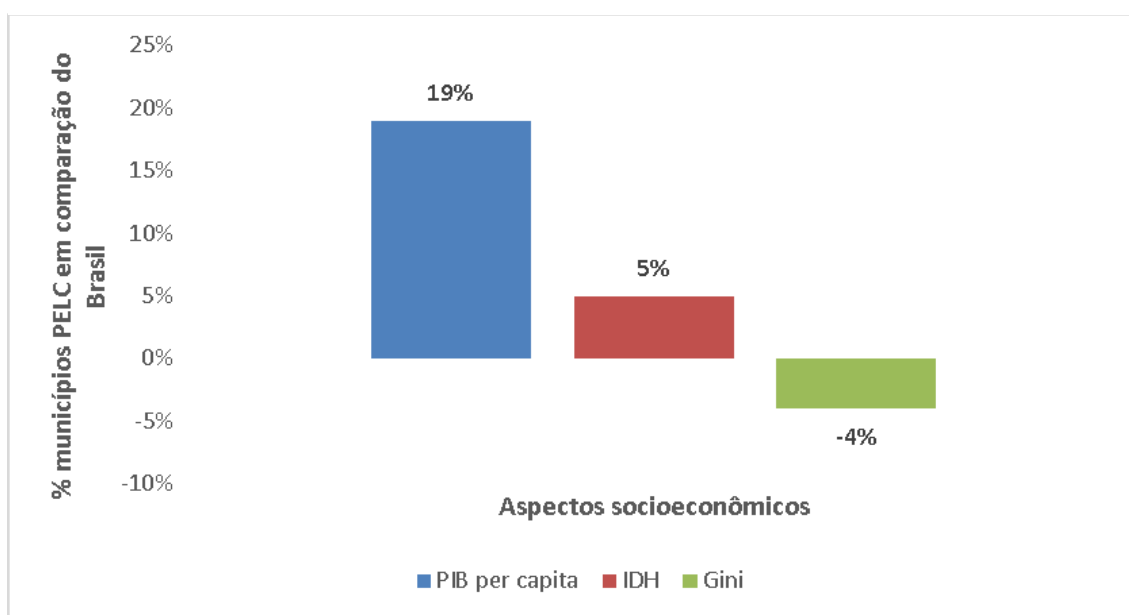


Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFGM, Mimboé, fev. de 2016c.

Uma comparação geral entre todos municípios do Brasil e os municípios que têm os programas PELC e/ou Vida Saudável, do ano 2010 até o ano de 2015, utilizando os três aspectos socioeconômicos (PIB per capita, IDH e Índice de Gini), resultou no gráfico da figura 14. Observa-se que os 192 municípios que pactuaram com o Ministério do Esporte a vinculação a um ou ambos os programas estão acima da média dos municípios brasileiros quando utilizamos como medidor o PIB per capita e o IDH. Esse 192 municípios apresentam uma média do PIB

per capita 19% maior e um IDH 5% maior do que a média nacional. Quanto ao Índice de Gini, a média dos municípios do Brasil têm um valor 4% maior que a média dos municípios PELC, o que significa menor desigualdade social nestes últimos.

Figura 14: Comparação dos municípios PELC e VS em relação à todos os municípios do Brasil, por PIB per capita, IDH e Índice de Gini



Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFGM, Mimboé, fev. de 2016c.

À exceção do Índice de Gini, os aspectos socioeconômicos analisados mostram uma tendência de municípios com maior desempenho terem mais acesso aos programas PELC e VS. Como os programas PELC e VS tem como objetivo democratizar o lazer e o esporte recreativo, é preciso que os programas alcancem o maior número de municípios possível, de preferência os de pequeno porte e com menores desempenhos socioeconômicos, assim como regiões menos favorecidas do país. Como ressaltado anteriormente, entender o fator que leva a essa tendência é fundamental e um dos desafios do Ministério do Esporte para ampliar a cobertura dos programas e cumprir com os objetivos centrais de democratização do lazer e esporte recreativo, e com o objetivo específico de privilegiar as comunidades menos favorecidas. Para isso, uma possível solução seria a elaboração de um edital menos meritocrático do que o atual e com incentivos para esses municípios consigam aderir aos programas.

3.2. Institucionalização do esporte nos municípios

Conforme Soares (2016), a institucionalização da política de esporte nos municípios é mais um aspecto a ser utilizado para verificar diferenças entre os municípios do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e/ou ao Programa Vida Saudável (VS), entre os anos de 2010 e 2015, e os demais municípios brasileiros. Serão comparados a média dos 194 municípios dos programas com os 5565 municípios brasileiros com dados disponíveis no banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esse confronto de informação tem como objetivo identificar se há alguma relação entre o grau de institucionalização da política de esporte nos municípios, com a adesão aos programas PELC e VS.

3.2.1 Índice de institucionalização do esporte nos municípios brasileiros.

O índice de institucionalização do esporte nos municípios foi criado por Soares (2016) a partir de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo IBGE e publicada na pesquisa de Perfil dos Municípios Brasileiros em 2009. Embora a Munic seja uma pesquisa realizada anualmente, não são todas que incluem questões relacionadas ao esporte. Por esse motivo, foram utilizados os dados da Munic de 2009, último ano em que o eixo esporte foi incluído até o momento. As informações que estão diretamente relacionadas à estrutura dos municípios frente à política de esporte em três dimensões: órgão gestor e legislação do esporte, conselho municipal de esporte e ações e programas de esporte. Para cada variável das três dimensões foram atribuídas notas que levam em consideração a situação do município, sendo assim, as variáveis mais relevantes para a institucionalização receberam nota máxima e as outras foram sendo atribuídas seguindo o mesmo critério. Então, 0 é a nota menor e 5 a maior, conforme apresentado no quadro 1. A pontuação máxima que pode ser obtida pelo município é 50.

Quadro 1: Pontuação atribuída às variáveis de institucionalização do esporte da Munic 2009, por dimensão

Dimensão: Órgão Gestor e Legislação do Esporte	
Variáveis	Valores
1. Caracterização do órgão gestor do esporte no município	Não possui estrutura = 0
	Órgão da administração indireta = 1
	Setor subordinado a outra secretaria = 2

	Setor Subordinado diretamente à chefia do Executivo = 3
	Secretaria em conjunto c/ outra política = 4
	Secretaria exclusiva = 5
2. A lei orgânica do município trata do esporte?	Não =0
	Sim =3
3. Existem outros instrumentos legais que tratem do esporte?	Não =0
	Sim =2
4. Objetos regulamentados por estes instrumentos:	
4.1. Sistema municipal de esporte	Não =0
	Sim = 1
	Não aplicável = S/N
4.2. Conselho municipal de esporte	Não = 0
	Sim =2
	Não aplicável = S/N
4.3. Concessão de incentivos e isenções fiscais para o esporte	Não =0
	Sim =1
	Não aplicável = S/N
4.4. Fundo municipal do esporte	Não =0
	Sim =2
	Não aplicável = S/N
4.5. Bolsa atleta	Não =0
	Sim =1
	Não aplicável = S/N
	Ignorado = S/N

4.6. Subvenções concedidas para o esporte	Não =0
	Sim =1
	Não aplicável = S/N
4.7. Projetos esportivos	Não =0
	Sim =1
	Não aplicável = S/N
4.8. Outros	Não =0
	Sim =1
	Não aplicável = S/N
Dimensão: Conselho Municipal de Esporte	
5. Conselho Municipal do esporte- existência;	Não =0
	Sim =5
6. O conselho é paritário	Não =0
	Sim =2
	Não aplicável = S/N
7. Caráter do conselho:	
7.1. Consultivo	Não =0

	Sim =1
	Não aplicável = S/N
7.2. Deliberativo	Não =0
	Sim =2
	Não aplicável = S/N
7.3. Normativo	Não =0
	Sim = 1
	Não aplicável = S/N
7.4. Fiscalizador	Não = 0
	Sim = 2
	Não aplicável = S/N
8. O conselho realizou reunião nos últimos 12 meses	Não = 0
	Sim = 2
	Não aplicável = S/N
	Ignorado= S/N
Dimensão: Ações e Programas de Esporte	
9. A prefeitura executa ações, projetos e/ou programas isoladamente ou convênio e/ou parcerias com outras entidades?	
9.1. No esporte educacional	Não =0
	Sim = 3
9.2. No esporte de rendimento	Não = 0
	Sim = 2
9.3. No esporte e lazer	Não = 0
	Sim = 4
9.4. No esporte para pessoa com deficiência?	Não = 0
	Sim = 3
10. A prefeitura tem conhecimento da existência de ligas esportivas regularmente constituídas?	Não = 0
	Sim = 1
11. A prefeitura tem calendário esportivo?	Não = 0
	Sim = 2

Fonte: SOARES, Márcia. Dados preliminares. Ministério do Esporte/UFMG, maio de 2016.

3.2.2 Institucionalização do esporte nos municípios brasileiros e do PELC e VS

Utilizando o índice de institucionalização do esporte nos municípios, a média de resultados obtidos por todos os municípios brasileiros foi comparada com a média dos municípios que se conveniaram ao PELC e/ou VS entre os anos de 2010 e 2015, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 3: Pontuação da institucionalização do esporte dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por dimensões

Dimensões	Pontuação máxima	Municípios Brasil - Média de pontuação (A)	Municípios PELC - Média de pontuação (B)	A-B
Órgão gestor e legislação do esporte	20	7,74	9,81	-2,07
Conselho municipal de esporte*	15	1,29	2,22	-0,93
Ações e programas de esporte	15	7,85	10,14	-2,29
TOTAL	50	16,88	22,17	-5,29

Fonte: SOARES, Márcia. Dados preliminares. Ministério do Esporte/UFMG, maio de 2016.

*Somente 623 municípios têm conselho municipal de esporte

Na tabela 3, a coluna “A-B” é a diferença entre a média de pontuação dos municípios do Brasil e a média de pontuação dos municípios conveniados. Sendo assim, os resultados negativos significam que a pontuação dos municípios com os programas é melhor do que a pontuação dos municípios brasileiros, e isto é válido para as três dimensões analisadas. Na primeira dimensão, “Órgão gestor e legislação do esporte”, com o maior peso, a média de pontuação dos municípios PELC e VS é 26,7% maior do que a média para o país, mesmo não tendo atingindo 50% da pontuação máxima.

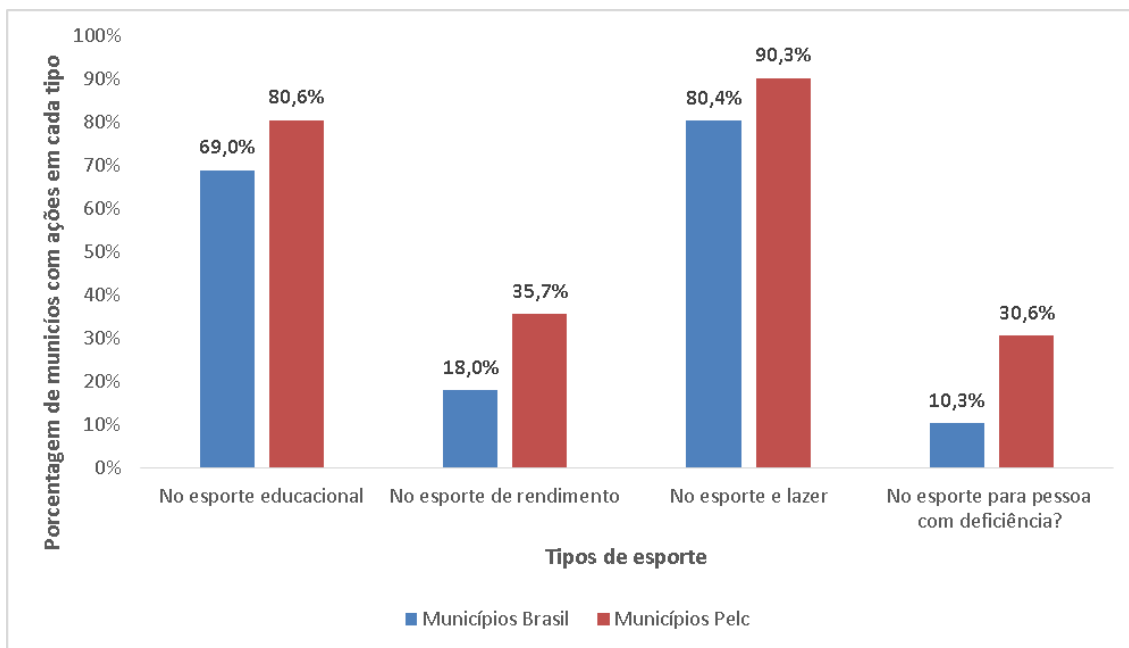
Quanto a segunda dimensão, “Conselho municipal de esporte”, é importante atentar para o pequeno número de municípios no Brasil que têm conselho municipal de esporte, apenas 623 de 5565. Esse fator fez a pontuação para essa dimensão ser a mais baixa entre as outras, para os dois grupos de municípios, ainda assim os municípios conveniados obtiveram uma pontuação 72% maior. Já a terceira dimensão, “Ações e programas de esporte”, foi a dimensão em que ambos os grupos alcançaram a maior pontuação e os municípios PELC e VS ficaram com a pontuação 29,1% acima da média dos 5565 municípios brasileiros.

Em relação à dimensão “Ações e programas de esporte”, com base nas informações disponíveis na Munic 2009, Soares (2016) fez uma análise para identificar para quais tipos de esportes estão voltadas as ações dos governos municipais: esporte educacional, esporte de rendimento, esporte e lazer ou esporte para pessoas com deficiências. Os resultados estão expostos na figura 15 e mostra que as ações, projetos e programas das prefeituras estão voltados para dois tipos de esporte, o esporte educacional e o esporte e lazer. Segundo a pesquisa Munic de 2009, 80,4% dos municípios brasileiros atuam no esporte e lazer e 69% atuam no esporte

educacional. Porém, apenas 10,3% dos municípios do Brasil atuam com o esporte voltado para pessoas com deficiência. Dentre os municípios PELC e VS, a porcentagem do municípios que atuam em algum dos quatro tipo de esporte é maior para todas as modalidades, com destaque ao esporte para pessoas com deficiência que está presente nas ações de 30,6% dos municípios conveniados aos programas. Esse dado é importante, uma vez que as ações dos Programa Esporte e Lazer da Cidade e Vida Saudável estão voltadas para o esporte e lazer e a inclusão de todos os tipos de pessoa no esporte recreativo, inclusive as pessoas com deficiência.

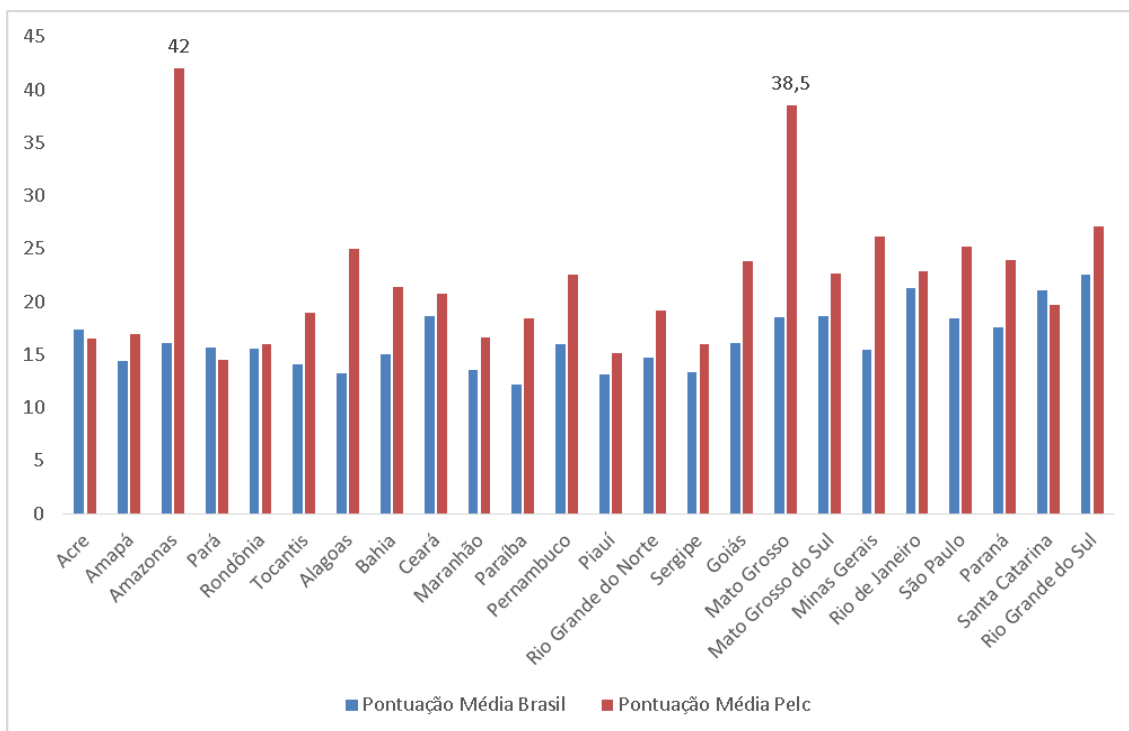
A figura 15 exibe a pontuação da institucionalização do esporte dos municípios do país comparados com os municípios que se conveniaram ao programa, por estado. Na grande maioria dos estados brasileiros, o grau de institucionalização dos municípios que se conveniaram aos programas se manteve acima da média nacional. Os municípios PELC e VS dos estados do Amazonas e Mato Grosso foram os que apresentaram maior pontuação na institucionalização do esporte no municípios. É importante ressaltar que os dados não são suficientes para determinar a real relação causal entre a institucionalização do esporte nos municípios e a participação nos programas, ou seja, se os programas contribuem para que o município atinja um maior grau de institucionalização. Contudo, como os dados são de 2009, anteriores à implementação do PELC e VS, leva a conclusão que o maior grau de institucionalização do esporte em determinado município facilita a entrada dos municípios aos programas do Ministério do Esporte. Isso aponta mais um desafio inclusivo, atender aqueles municípios que não contam com o alto grau de institucionalização da política de esporte e, assim, incentivar um maior investimento das respectivas prefeituras nessa área. E, conforme colocado anteriormente, uma mudança nos editais dos programas pode ser capaz de contemplar esses municípios.

Figura 15: Pontuação dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por ações de esporte



Fonte: SOARES, Márcia. Dados preliminares. Ministério do Esporte/UFMG, maio de 2016.

Figura 16: Pontuação da institucionalização do esporte dos municípios brasileiros e do PELC e VS, por estados (2009)



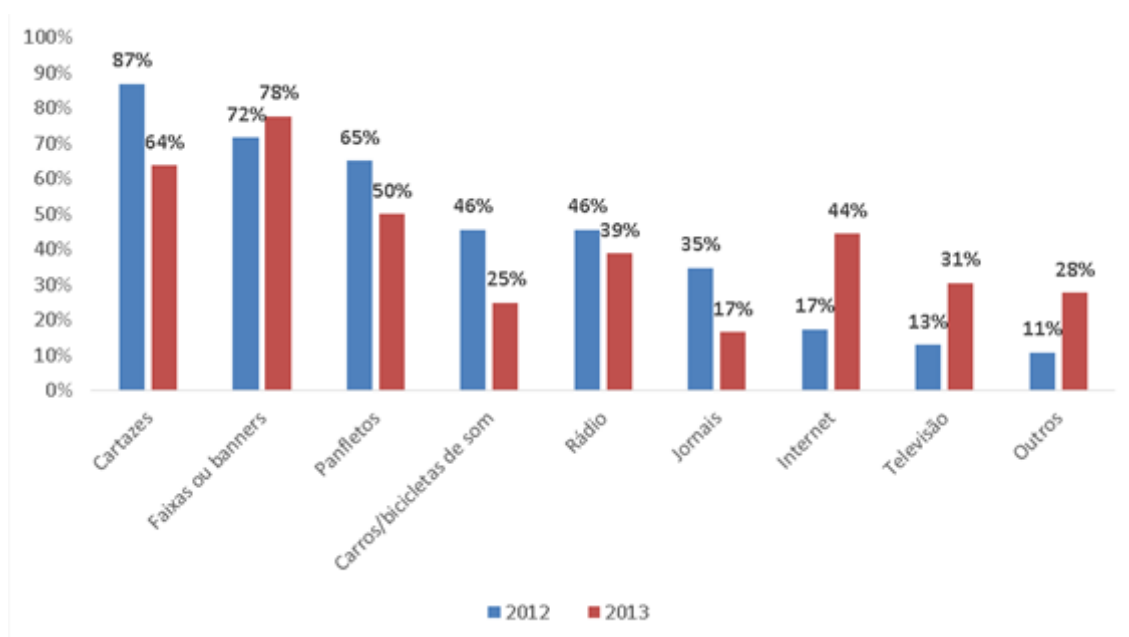
Fonte: SOARES, Márcia. Dados preliminares. Ministério do Esporte/UFMG, maio de 2016.

3.3. Resultados preliminares do PELC e VS a partir dos indicadores de Monitoramento e Avaliação (2012-2013)

Para essa etapa do trabalho, apenas os convênios firmados nos anos de 2012 e 2013 foram considerados, totalizando 86 convênios. Os dados foram extraídos do sistema Mimboé, no início do ano de 2016, quando o sistema ainda não tinha todas as informações dos instrumentos aplicados no municípios conveniados nos anos em análise, tendo em vista que o sistema estava em fase de implementação.

O Ministério do Esporte tem o intuito de atender o maior número e diversidade de pessoas com os programas PELC e VS e, para identificar se as intenções demonstradas pela entidade conveniada irão otimizar o alcance dos programas no município, existem duas questões do Planejamento Pedagógico (PP) (PP é um instrumento de planejamento que antecipa a implantação do programa, portanto os dados refletem a pretensão dos entes que desejam se conveniar aos programas). A primeira dela, diz respeito as formas de divulgação que serão utilizadas para apresentar o PELC e o VS à população. Foram encontrados 82 convênios com dados disponíveis para essa questão. Nesses convênios, os municípios planejam utilizar nove formas de divulgação, conforme figura 17. Nos dois anos analisados, as formas de divulgação que os municípios mais desejam utilizar são os cartazes, faixas ou banners e panfletos. Um ponto interessante é que, de acordo com a intenção dos municípios, um dos meios de comunicação que mais aumentou de um ano para o outro foi a internet, que passou de 17% em 2012 para 44% dos municípios em 2013. Algo esperado, dado o avanço deste meio de comunicação.

Figura 17: Forma de divulgação dos Programas, conforme PP (2012-2103)

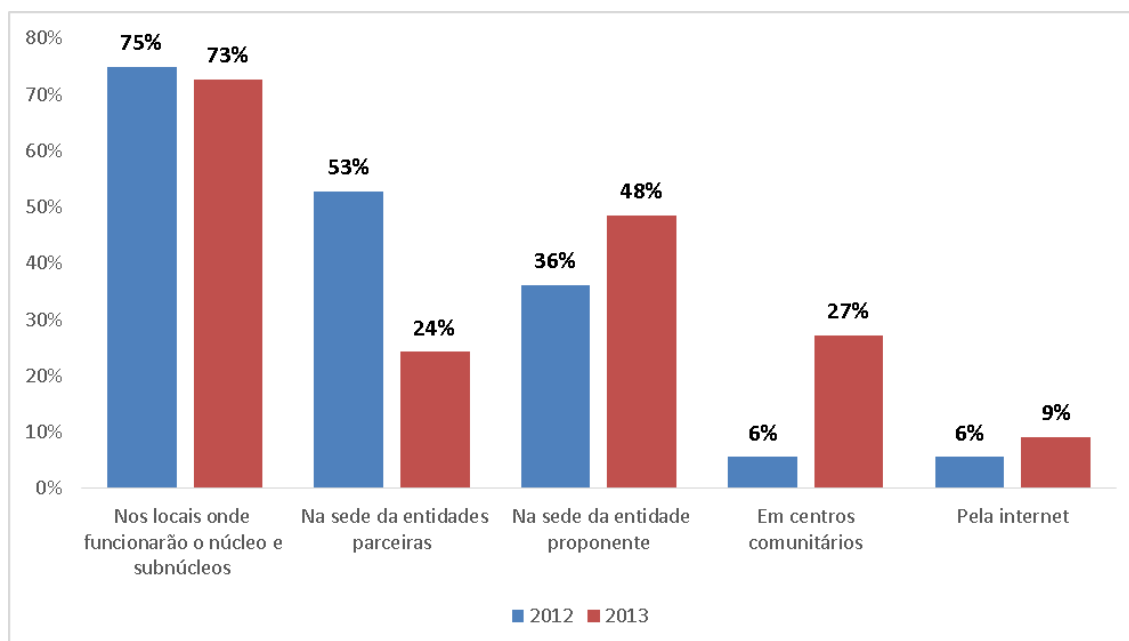


Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFMG, Mimboé, fev. de 2016c.

Nota: Valores referentes a 82 convênios com informações, sendo 46 em 2012 e 36 em 2013.

Ainda com a intenção de avaliar o possível alcance dos programas nos municípios, foram utilizadas as respostas dos municípios sobre os espaços de inscrição a serem utilizados para as atividades sistemáticas dos programas. Para essa questão do PP, foram coletados dados de 69 municípios em 2012 e 2013. Conforme mostra a figura 18, os espaços de inscrição que os municípios declararam interesse em utilizar foram os próprios locais onde funcionarão os núcleos e os subnúcleos, com 75% e 77%, respectivamente. Nesse caso, a internet é um meio que apenas 6% dos municípios em 2012, e 9% dos municípios em 2013, pretendem utilizar. A intenção de concentrar as inscrições nas sedes dos núcleos e subnúcleos pode fazer com que os programas tenham um número elevado de inscritos residentes nas regiões ao entorno dessas sedes. De 2012 para 2013, houve uma aumento nas intenções de utilizar os centros comunitários como locais de inscrição para as atividades sistemáticas, o que poderia atender pessoas de diversas regiões do municípios. Ainda não é possível verificar se os inscritos residem em sua maioria no entorno dos núcleos e subnúcleos e nem captar maiores informações sobre os beneficiários, uma vez que ainda não foi padronizado e inserido no Mimboé um modelo único de ficha de inscrição capaz de viabilizar o acesso e a utilização dessas informações.

Figura 18: Diversidade de espaços de inscrição das atividades sistemática, conforme PP (2012-2013)

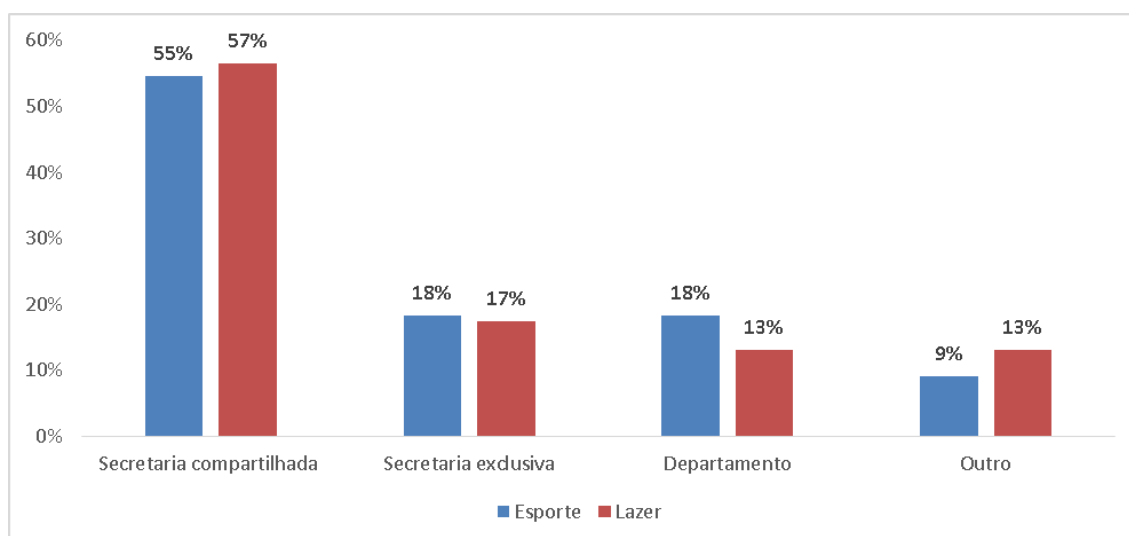


Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFMG, Mimboé, fev. de 2016c.

Nota: Valores referentes a 69 convênios com informações, 36 em 2012 e 33 em 2013

Utilizando o Relatório de Visita Pedagógica (RVP), instrumento preenchido pelos formadores no momento da visita pedagógica, quando os programas já estão sendo executados, foi feita uma análise para identificar qual o setor responsável pelo esporte e lazer nos municípios e verificar se o esporte e o lazer são tratados por órgãos diferentes ou no mesmo órgão, conforme apresentado na figura 19. Apesar de um número pequeno de respostas a esta questão, os dados indicam que esporte e lazer são tratados em um mesmo órgão na maioria dos municípios conveniados ao PELC e VS, pois apresentam valores semelhantes. Em mais da metade dos municípios analisados, o esporte e o lazer são tratados em uma secretaria compartilhada. Dos municípios conveniados, 18% e 17% contam com uma secretaria exclusiva para tratar questões de esporte e lazer nos anos de 2012 e 2013, respectivamente. Em teoria, uma secretaria exclusiva para questões de esporte e lazer pode ser considerada melhor para tratar das políticas públicas nessa área do que uma secretaria compartilhada

Figura 19: Setor responsável pela política de esporte e lazer nos municípios PELC e VS, conforme Relatório de Visita Pedagógica (2012 e 2013)



Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFMG, Mimboé, fev. de 2016c.

Nota: Valores referentes a 23 convênios com informação de visita pedagógica, 22 da política de esporte e 23 da política de lazer

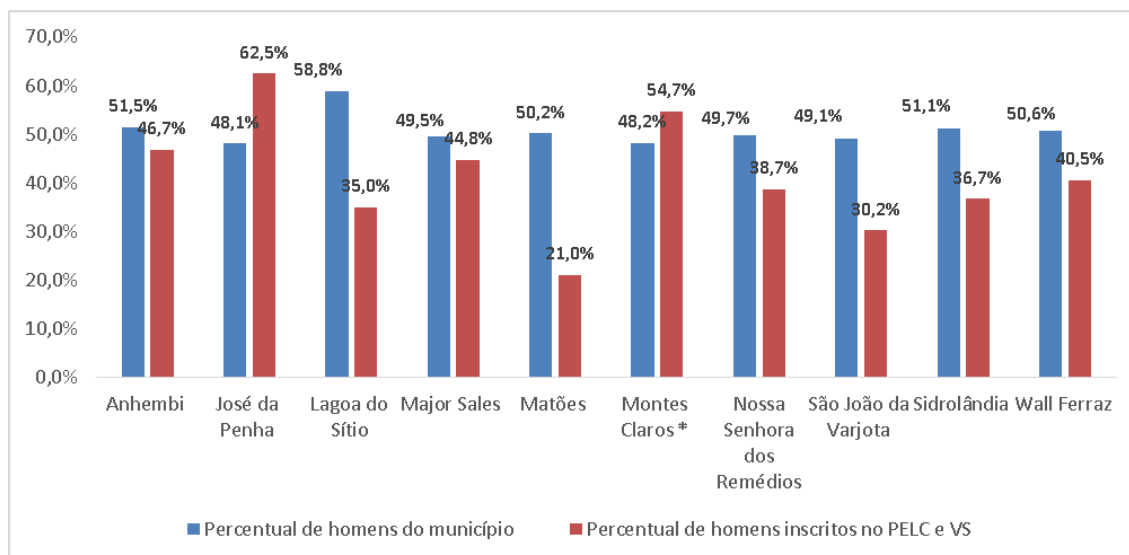
Não temos ainda nos programas um padrão de ficha de inscrição para os beneficiários, cujas informações devem constar no Mimboé. Alguns municípios conveniados realizam o controle de inscrição nas atividades sistemáticas, porém esses municípios corresponde a apenas 14% dos municípios visitados, ainda assim, como não está sendo utilizado um modelo padrão para essas fichas, o trabalho para captar os dados das mesmas é árduo. Na maioria das vezes as fichas de inscrição são feitas por meio físico e não digital, o que também dificulta o trabalho de controle e caracterização dos beneficiários.

As informações sobre os participantes é de suma importância para avaliar se os programas estão alcançando o público alvo de fato. É importante saber sobre o sexo, raça, idade e outras características daqueles que se beneficiam dos programas. No caso da idade, seria um dado importante apenas para o PELC que atende todas as faixas etárias. As figuras 20 e 21 utilizam informações sobre o sexo dos inscritos inseridos nos RVP de 10 municípios. O primeiro mostra o percentual de homens nos municípios, segundo o IBGE, e o percentual de homens inscritos nas atividades sistemáticas, o segundo faz a mesma comparação para as mulheres.

Apesar de um número de informações muito pequena, tem-se que em 10 municípios os programas estão atendendo proporcionalmente homens e mulheres. Por exemplo, a figura 20

mostra que apenas os municípios de José da Penha e Montes Claros atendem uma proporção maior de homens quando relacionado a população total dos respectivos municípios.

Figura 20: Percentual de homens na população total e inscritos nas atividades sistemáticas do PELC e VS, por município. (2012-2013)

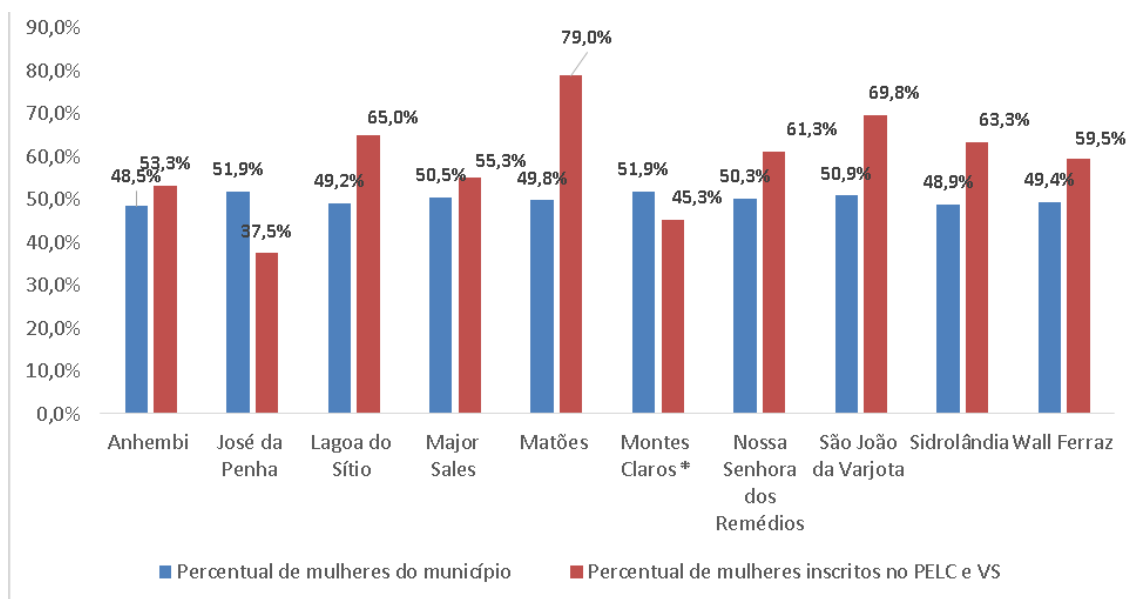


Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFMG, Mimboé, fev. de 2016c.

Nota: Na base de dados temos somente 10 informações para os 23 convênios visitados.

A figura 21 mostra que o município de Matões tem 79% dos beneficiário do sexo feminino, proporção muito maior que a população do município, que tem 49,8% de mulheres. Esta informação e outras mais sobre o perfil dos beneficiários são importantes para melhorias contínuas na formulação e implementação dos programas, com o objetivo de promover uma política inclusiva.

Figura 21: Percentual de mulheres na população total e inscritas nas atividades sistemáticas do PELC e VS, por município. (2012-2013)



Fonte: Brasil. Ministério do Esporte/UFMG, Mimboé, fev. de 2016c.

Nota: Na base de dados temos somente 10 informações para os 23 convênios visitados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou apresentar o processo de construção do Sistema de Monitoramento e Avaliação Mimboé do Programa Esporte e Lazer da Cidades (PELC) e do Programa Vida Saudável (VS), ambos do Ministério do Esporte, desde 2008 até 2015, quando temos os resultados preliminares do monitoramento e avaliação.

Para embasamento dessa pesquisa foram abordados temas de relevância para contextualizar as políticas em questão e o respectivo sistema de monitoramento e avaliação. O primeiro tema abordado é o conceito e as fases de uma política pública, estas últimas representadas pelo PDCA: planejar, executar, monitorar/avaliar e reformular. A terceira fase do ciclo de vida das políticas públicas, o monitoramento e a avaliação é a fase que inspirou a realização desse trabalho.

Como o PELC e o VS são políticas sociais, abrangidas no campo do lazer, foi apresentada uma evolução histórica do lazer na agenda política brasileira. Um marco dessa evolução foi a Constituição Federal de 1988 que garantiu o lazer como um direito social no país. Contudo, as políticas voltadas para o lazer e o esporte recreativo só conseguiram uma relevância um pouco mais significativa após a criação do Ministério do Esporte, em 2003. Uma das principais ações no sentido de uma maior valorização ao esporte recreativo e o lazer, foi a criação do PELC, logo no primeiro ano de existência do Ministério do Esporte.

O PELC e o VS atuam através de parcerias entre o Ministério do Esporte e os municípios, governos de estado, distrito federal e universidades estaduais, e de termos de execução descentralizada entre o Ministério do Esporte e universidades públicas federais ou institutos federais de educação. Esses programas se desenvolvem a partir da implantação de núcleos de esporte recreativo e lazer, que podem ser de dois tipos: Núcleos Urbanos e Núcleos de Povos e Comunidades Tradicionais. Na configuração inicial do PELC, existiam os núcleos voltados para a terceira idade (Vida Saudável). No entanto, em 2013, essa dimensão se desmembrou do PELC e se tornou o Programa Vida Saudável, que proporciona o esporte recreativo e lazer para pessoas idosas.

Para apresentar o Mimboé e seu processo de construção e aperfeiçoamento, foi esclarecido o conceito e as formas de funcionamento de um Sistema de Monitoramento e Avaliação (SM&A). Um SM&A pode ser definido como um conjunto interligado de atividades de produção, registro e análise de informações. Esse sistema é constituído a partir de uma definição do que será monitorado e avaliado na política pública e quais serão os indicadores e

meios de verificação dos resultados. Essas informações são geradas na execução de um programa ou projeto que se pretende monitorar e avaliar, nesse caso o PELC e o VS.

O Mimboé foi criado para coletar os dados sobre a implementação dos programas PELC e VS por meio dos instrumentos de coletas de dados (Planejamento Pedagógico, Relatório de Formação I e II e Relatório de Visita Pedagógica). Além disso, o sistema armazena as informações coletadas e permite a análises desses dados. O Mimboé também tem a função de qualificar o acompanhamento pedagógico dos programas coletando dados e informações relevantes para subsidiar o processo de ensino e de aprendizagem das atividades que são desenvolvidas nos núcleos.

Como apresentado nesse trabalho, o processo de criação e aperfeiçoamento do Mimboé passou por duas etapas. A primeira, realizada entre 2008 e 2013, envolveu uma parceria do Ministério do Esporte com o Centro de Estudos em Esporte e Lazer da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e, posteriormente, com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O intuito era propor diretrizes para um sistema de monitoramento e avaliação para o PELC e para o Programa Segundo Tempo (PST), outro programa criado pelo Ministério do Esporte. Essa parceria também tinha como finalidade a realização de uma pesquisa avaliativa dos dois programas.

A segunda etapa teve início em 2013 através de uma parceria entre a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS) do Ministério do Esporte com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), representada pelo Departamento de Educação Física (DEF) e pelo Departamento de Ciência Política (DCP). Cabe ressaltar que a participação da UFMG na primeira etapa de construção do Mimboé, consistiu na complementação do trabalho realizado com a PUC Minas, um vez que a consultoria da UFMG apresentou a primeira cartilha do Sistema Mimboé. Essa parceria, na segunda etapa, surgiu para aperfeiçoar a metodologia de monitoramento e avaliação dos programas PELC e VS, e assim viabilizar o funcionamento do Mimboé que deveria ser capaz de possibilitar o monitoramento e a avaliação de processos e resultados dos dois programas através de um modelo totalmente *on-line*.

É importante ressaltar que até o momento de realização desse trabalho, a segunda etapa de construção e aperfeiçoamento do Mimboé ainda estava em andamento. Nessa etapa, optou-se por uma maneira participativa para o aperfeiçoamento do sistema Mimboé. Com isso, todos os envolvidos no programa tiveram a oportunidade de trazer um pouco das experiências vividas na implementação do PELC e do VS e opinar no processo de reformulação do sistema. Esse fator participativo é importante uma vez que diminui os riscos de o sistema encontrar barreiras

que não foram pensadas, porém demanda maior tempo para decidir sobre cada ponto do processo de aperfeiçoamento do sistema.

A trajetória mostra ainda a complexidade de construção e implementação de um sistema de monitoramento e avaliação on-line que, além de demandar um setor técnico especializado para a programação computacional do mesmo, apresenta diversos desafios na medida em que vai sendo testado ou utilizado. Contudo, os resultados alcançados são positivos. O Mimboé é composto por instrumentos de coleta de dados que possibilitem mensurar os resultados do PELC e do VS por meio de indicadores. Além disso, é um sistema capaz de auxiliar na formação de agentes pública para melhorar o serviços de esporte e lazer oferecidos nos municípios.

Outro avanço em fase de implementação é a utilização da tecnologia de *Business Intelligence* (BI), através do *software* QlikView, que permite processar os dados disponíveis no sistema on-line em tempo real, o que possibilita tomadas de decisão mais rápidas uma vez que passa para o gestor informações já estruturadas sobre a atual situação dos programas.

Com base nos dados disponíveis no Mimboé e o auxílio de dados secundários do IBGE disponíveis no Censo Demográfico de 2010, no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2010 e na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2009, foi possível apresentar um monitoramento e avaliação preliminar dos programas, levando em consideração três aspectos principais: desempenho socioeconômico dos municípios, grau de institucionalização da política de esporte e o alcance dos indicadores dos programas (SOARES, 2016).

Em uma análise geral, os convênios PELC e VS firmados entre os anos de 2010 e 2015 apontaram uma concentração em algumas regiões do país e em municípios com grande população uma vez que a grande maioria dos municípios conveniados era das regiões nordeste e sudeste e são de médio e grande porte populacional.

Do ponto de vista socioeconômico e de institucionalização da política de esporte, os municípios PELC e VS apresentaram diferenças positivas significativas quando comparados com a média nacional, ou seja, os municípios PELC e VS obtiveram, em média, melhor situação socioeconômica e maior grau de institucionalização da política de esporte. Sendo assim, os resultados indicam que há uma tendência dos municípios mais ricos e mais bem estruturados para a política de esporte terem maior acesso aos programas PELC e VS. Isso representa um desafio, dado que os programas têm como objetivo principal a inclusão social e, para isto,

precisam alcançar mais os municípios mais pobres e com baixo grau de institucionalização da política de esporte.

O terceiro aspecto para o monitoramento e a avaliação dos programas, que é o grau de alcance dos indicadores para os convênios de 2012 e 2013, não obteve maior êxito porque tomou como base os dados disponíveis no Mimboé, que não estavam adaptados para captação dos indicadores atuais dos programas. Ainda, alguns convênios não tinham as informações de todos os instrumentos no sistema, seja porque nem todos os convênios dos anos analisados foram finalizados até o momento, seja porque o sistema está passando por modificações e algumas informações ainda não foram inseridas e disponibilizadas para acesso através do sistema on-line. Outro fator importante é que informações sobre os beneficiários ainda não foram padronizadas e inseridas no Mimboé.

Porém, com os dados disponíveis foi possível verificar aspectos dos programas, como: as formas de divulgação do PELC e VS mais utilizados pelos municípios, a diversidade dos espaços para inscrição, os setores mais comuns para tratar do esporte e do lazer nos municípios e o percentual de homens e mulheres atendidos pelos programas.

No decorrer do trabalho e a partir dos resultados obtidos, foi possível também identificar três desafios para a continuidade dos programas PELC e VS. O primeiro é a ampliação da cobertura dos programas por meio da intersetorialidade. O PELC, antes mesmo da criação do VS, teve uma experiência exitosa de intersetorialidade quando o Ministério do Esporte trabalhou em conjunto com o Ministério da Justiça que culminou na criação dos núcleos Pronasci/PELC, o que trouxe benefícios para ambos os programas. Nesse sentido, o desafio é o Ministério do Esporte se articular para realizar parcerias para ampliar os programas e trazer maiores benefícios para a população.

O segundo desafio é democratizar o lazer e o esporte recreativo, levando os programas para todas as regiões brasileiras de maneira mais igualitária, incluindo municípios de pequeno porte com menor desempenho socioeconômico e de baixo grau de institucionalização da política de esporte.

O terceiro desafio, esse para a consolidação do sistema Mimboé, é utilização de novas ferramentas para obtenção de dados sobre o perfil dos beneficiários.

Esse trabalho foi importante para apresentar a construção e implementação de um sistema de monitoramento e a avaliação de programas sociais na área do lazer. Cabe enfatizar que só é possível verificar se uma política pública está no caminho certo, atendeu ou está atendendo as necessidades do público alvo, por meio do monitoramento e da avaliação. Essa

fase do ciclo de vida das políticas pública tem como principal função verificar se as ações determinadas para política estão sendo executadas conforme o planejamento e se os resultados almejados estão sendo alcançados. Por isso, é importante um sistema de monitoramento e avaliação bem estruturado e que funcionem com fluidez, pois é ele que vai indicar os possíveis ajustes para que a política pública alcance um bom resultado dentro do que foi planejado. Ele ainda permite com que a sociedade cobre dos gestores serviços de melhor qualidade, funcionando como um sistema de prestação de contas e controle das ações do Estado.

Outro fator importante para a melhoria das políticas sociais de lazer é a ampliação dos estudos na área do lazer, pois são eles que contribuem para o avanço do conhecimento científico sobre o tema no país e, conseqüentemente, dá mais força para o lazer na agenda política brasileira. Apenas dessa forma o lazer ganhará a notoriedade necessária para que seja oferecido para a população como um direito social de fato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, S. C. F. Políticas públicas de lazer: Existe possibilidade de uma gestão participativa? In PADILHA, V. (ed.). *Dialética do lazer*. São Paulo, SP: Cortez, 2006.

BANCO MUNDIAL. *Monitorização e avaliação: Algumas ferramentas, métodos e abordagens*. Washington: departamento de avaliação das operações do Banco Mundial, 2004. Disponível em: <[http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/7BCBD707EDDD449885256F02006323BE/\\$file/me_portuguese.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/7BCBD707EDDD449885256F02006323BE/$file/me_portuguese.pdf)>. Acesso em 22 jan. 2016.

BONALUME, Cláudia R. Programa Esporte e Lazer da Cidade: Controle Social no Programa Esporte e Lazer da Cidade. In: FERREIRA, Marcelo P. de A. e MARCELINO, Nelson C. (org). *Brinca, Jogar, Viver: Programa Esporte e Lazer da Cidade*. v.1. Brasília: DF, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2012.

BRASIL, Decreto nº6040/2007. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Brasília: DF, 7 de fevereiro de 2007.

BRASIL, Resolução nº23320/2010. Dispõe sobre a utilização do horário gratuito de propaganda eleitoral reservado aos candidatos à eleição presidencial de 2010 e aprova o plano de mídias das inserções. Brasília: DF, 10 de agosto de 2010.

BRASIL, Lei nº10741/2003. Estatuto do Idoso. Brasília: DF, outubro de 2003.

BRASIL, Lei nº 7.853/1989. Política Nacional para Integração das Pessoas com Deficiência. Brasília/DF, 24 de outubro de 1989.

BRASIL, Lei nº8.069/1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: DF, julho de 1990.

BRASIL. Ministério do Esporte. Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC: diretrizes 2013. Brasília: Ministério do Esporte, 2013. Disponível em: <http://www.pst.uem.br>. Acesso em: 14 out. 2015

BRASIL. Ministério do Esporte. Sistema de Monitoramento e Avaliação das Políticas Sociais de Esporte e Lazer - Mimboé: Cartilha. Brasília: SNELIS/Ministério do Esporte, 2013a.

BRASIL. Ministério do Esporte. Objetivos e Indicadores PELC: Proposta 2013. Brasília: SNELIS/Ministério do Esporte, 2013b.

BRASIL. Ministério do Esporte. Tutorial Mimboé, PELC e Vida Saudável. Brasília: Ministério do Esporte, 2015. Disponível em: <<http://projetopstbrasil.uem.br/portal/images/Tutoriais-Privados/2015-03-03-SAMA-MIMBOE/2015-03-03-SAMA-MIMBOE.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2016

BRASIL. Ministério do Esporte. Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC: diretrizes 2016. Brasília: Ministério do Esporte, 2016. Disponível em: <<http://www.snelis-me.com.br/portal/pt-BR/editais>>. Acesso em 19 jan. 2016a.

BRASIL. Ministério do Esporte. Programa Vida Saudável – VS: diretrizes 2016. Brasília: Ministério do Esporte, 2016. Disponível em: <<http://www.snelis-me.com.br/portal/pt-BR/editais>>. Acesso em 19 jan. 2016b.

BRASIL. Ministério do Esporte/UFMG. Banco de Dados PELC e VS. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, fev 2016c.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FONTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; Dias, Maria Tereza Fonseca. *Políticas públicas: possibilidade e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BUENO, Luciano. Políticas Públicas do Esporte no Brasil: Razões para o predomínio do alto rendimento. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma Abordagem Conceitual. Caruaru / PE. 2008. Disponível em: <<http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf>>. Acesso em 20 de janeiro de 2016.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

FARIA, Carlos A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 20, nº 59, 2005. Acesso em: 22/03/2016. Disponível em:

.

GOMES, Christiane Luce; ISAYAMA, Hélder Ferreira. Multiplicidade de olhares sobre o lazer como direito social. In: GOMES, Christiane Luce e ISAYAMA, Hélder Ferreira (org.). *O Direito Social ao Lazer no Brasil*. Belo Horizonte: editora Autores Associados, 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público* Brasília 56 (2): 137-160. 2005. Disponível em <http://camara.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4054_JANUZZI_P_Construcao_Indicadores_Sociais.pdf>. Acesso 22/03/2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Administração Pública*. Vol.36(1):51-72. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em <<https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2012.pdf>>. Acesso 22/03/2016.

LINHALES, Meily; LOPES, Tarcila; COSTA, Luciana; LIMA, Cássia; PEREIRA, Thiago. Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas? In: ISAYAMA, Hélder e LINHALES, Meily (org.). *Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer*. Belo Horizonte: editora UFMG, 2008.

MENICUCCI, Telma. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. In: ISAYAMA, Hélder e LINHALES, Meily (org.). *Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer*. Belo Horizonte: editora UFMG, 2008.

MENICUCCI, Telma. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder e LINHALES, Meily (org.). *Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer*. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

MUNHOZ, Virna C. C. O lazer como direito social na Prefeitura de Belo Horizonte. In: ISAYAMA, Hélder e LINHALES, Meily (org.). *Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer*. Belo Horizonte: editora UFMG, 2008.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *RAP*, Rio de Janeiro, Mar./Abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>, acesso em 20 de janeiro de 2016.

PERES, Fabiano A. S. A secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico. In: ISAYAMA, Hélder e LINHALES, Meily (org.). *Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer*. Belo Horizonte: editora UFMG, 2008.

RIBEIRO, Sheylazarth Presciliana. O lazer na política pública de esporte: uma análise do programa segundo tempo. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis: Públicas: Módulo do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Brasília: CAPES, UAB, 2009. Disponível em: <<http://biblioteca.virtual.ufpb.br/publicacoes/view/37>>.

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores Sociais: Uma Primeira Abordagem Social e Histórica. *Pensamento Plural:113-142*. Pelotas: Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/view/3764>>. Acesso 22/03/2016.

SCHMITTER, Phillip. Reflexões sobre o Conceito de Política. In: BOBBIO, Norberto et al. *Curso de Introdução à Ciência Política*. Brasília: UnB, 1984. Disponível em: <<http://www.mediafire.com/?i916f2i87b7we2s>>

SECCHI, Leonardo; Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos - 2ª edição. São Paulo: *Cengage Learning*, 2013.

SHAPIRO Janet. Monitoramento e Avaliação. Documento de Trabalho, (s/d). Disponível em: <http://www.civicus.org/new/media/Monitoramento-e-Avaliacao.pdf>

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. Curso de Formação em Políticas Públicas de Esporte e Lazer - Módulo Avaliação – Unidade I: Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Belo Horizonte: MG, 2015.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. Curso de Formação em Políticas Públicas de Esporte e Lazer - Módulo Avaliação – Unidade II: Metodologias de monitoramento e avaliação. Belo Horizonte: MG, 2015b.

SOARES, Márcia Miranda; KHALIFA, Mehrez Palumbo. Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Programas PELC e Vida Saudável – Mimboé: Relatório de Atividades 2014. Belo Horizonte, Ministério do Esporte/UFMG 2015a.

SOARES, Márcia Miranda; KHALIFA, Mehrez Palumbo. Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Programas PELC e Vida Saudável – Mimboé: Relatório de Atividades 2015/1. Belo Horizonte: MG, UFMG 2015b.

SOARES, Márcia Miranda; KHALIFA, Mehrez Palumbo. Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Programas PELC e Vida Saudável – Mimboé: Relatório de Atividades 2015/2. Belo Horizonte: MG, UFMG 2016.

SOARES, Márcia Miranda. Proposta de Aperfeiçoamento da Metodologia de Monitoramento e Avaliação dos Programas Esporte e Lazer da Cidade e Vida Saudável. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

SOARES, Márcia Miranda. Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Política Cultural na Região do Médio Rio Piracicaba. In: CUNHA, Edite da Penha e SCHETTINO, Patrícia Thomé Junqueira (org.). *As Gerais de Servas: Circuito Cultural Vieira Servas*. Belo Horizonte: editora UFMG, 2014.

SOARES, Márcia Miranda. Monitoramento e Avaliação dos Programas PELC e VS: dados preliminares. Ministério do Esporte/UFMG, 05 maio de 2016.

SOUSA, Eustáquia; NORONHA, Vânia; RIBEIRO, Carla; TEIXEIRA, Daniel; FERNANDES, Durval; VENÂNCIO, Maria. *Sistema de monitoramento e avaliação dos programas Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo do Ministério do Esporte*. Brasília: Ideal, 2011.

STAREPRAVO, F. A. Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamento entre subcampos político/burocrático e científico//acadêmico. Tese (Doutorado) Curitiba/Brasil: UFPR, 2011.

STAREPRAVO, Fernando Augusto; MEZZADRI, Fernando Marinho; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. Criação e mudanças na estrutura do Ministério do Esporte do Brasil: tensões nas definições de espaços. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*. São Paulo, v.29, n.2, p.217-28, 2015.

TUBINO, M. Estudos Brasileiros sobre o Esporte: ênfase no esporte educação. Maringá: EDUEM, 2010.

ZOTOVICI, Sandra; LOPES, Beatriz; RANGEL, Renato; STEREPRADO, Fernando; LARA, Larissa. *Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil e possibilidades de intersectorialidade*. Belo Horizonte: Licere, v.16, n.3, 2013. Disponível em <<https://seer.lcc.ufmg.br/index.php/licere/article/view/389>>. Acesso em 16 out. 2015.

ENAP. Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Programas e Projetos Sociais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Brasília: Diretoria de Comunicação e Pesquisa, 2007. Disponível em <http://www.enap.gov.br/documents/586010/590031/Glossario_2007.pdf/af8da851-fdd9-44de-a12c-357e8dd79e03>. Acesso em 24 de jan. 2016.