

POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER: A ELABORAÇÃO DE UM INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO

SPORT AND LEISURE POLICIES: THE DEVELOPMENT OF AN ASSESSMENT INSTRUMENT

Data de submissão: 02/01/2013

Aceite: 05/04/2014

Brunna Carvalho Almeida¹

Sílvio Luiz de Paula²

RESUMO

Este estudo teve como objetivo elaborar um instrumento de avaliação para a política de esporte e lazer da cidade do Recife/PE. Para o alcance desse objetivo, como arcabouço teórico a partir das características apontadas por Silva (2001), abordam-se questões teóricas relacionadas à tipologia e a natureza de avaliação de políticas públicas, como apontam Belloni, Magalhães e Sousa (2007), suas dimensões como indica Arretche (2009) e indicadores conforme sugere Draibe (2001). Para atingir o objetivo proposto foi realizada uma pesquisa-ação com os gestores responsáveis pela formulação e implementação da política na cidade do Recife/PE. Como técnica de coleta foram realizadas reuniões de grupo focal a partir de uma pré-matriz, previamente elaborada tendo como base a pesquisa documental e bibliográfica. Os resultados apontaram para uma avaliação de processo, uma vez que se tem como foco as dimensões político-administrativas da política de esporte e lazer. No entanto, o instrumental, ao passo que norteia uma avaliação, também aponta elementos para a formulação de novas políticas para o setor que desejar trabalhar na concepção do esporte e do lazer como um direito social.

Palavras-Chave: Gestão de políticas públicas; avaliação de políticas públicas; políticas públicas de esporte e lazer.

¹ Possui graduação em Administração pela Universidade de Pernambuco – UPE, mestrado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e doutorado em andamento em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Recife. Pernambuco. Brasil. E-mail: brunna.ufpe@gmail.com

² Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, mestrado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e doutorado em andamento em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Atualmente é professor de Gestão da Informação no Departamento de Ciência da Informação na Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. Recife. Pernambuco. Brasil. E-mail: silvio_paula@hotmail.com

ABSTRACT

This study aimed to develop an assessment tool for policies on sport and leisure Recife/PE. To achieve this goal as a theoretical framework based on the characteristics pointed out by Silva (2001) discuss theoretical issues related to the type and nature of public policy evaluation as shown by Belloni, Magellan and Sousa (2007), its dimensions as indicated Arretche (2009) and indicators as suggested Draibe (2001). To achieve this purpose was carried out action research with managers responsible for formulating and implementing policy in Recife / PE, as a collection technique were carried out focus group meetings from a pre-matrix, previously prepared from documentary research and literature. The results pointed to an evaluation process, since it focuses on the political and administrative dimensions of the politics of sport and leisure. However, the instrumentation, while guiding an assessment also presents elements for the formulation of new policies for the sector who wishes to work in the design of sport and leisure as a social right.

Keywords: Management of public policy, public policy evaluation, public policy, sport and leisure.

1 INTRODUÇÃO

No estudo sobre as políticas públicas há uma centralidade na análise sobre a formulação, implementação e avaliação no denominado ciclo das políticas públicas. A avaliação, normalmente, é tomada como uma parte desse processo, que busca aferir resultados e impactos. A expansão das avaliações de políticas e programas sociais, no Brasil, deu-se a partir dos anos de 1980, quando os movimentos sociais passaram a demandar políticas sociais universalizadas, enquanto um direito de cidadania. Ao passo que cresciam essas reivindicações, aprofundava-se a crítica ao padrão das políticas sociais desenvolvidas, principalmente, no que se refere ao mau uso dos recursos públicos (SILVA, 2008). Brufão e Filho (2012, p.297) abordam na perspectiva econômica que, o período entre o final da década de 70 e o início da década de 80, se caracterizou fundamentalmente, “por uma intervenção generalizada do Estado na economia, o que diminuiu sensivelmente a sua capacidade de investimento”, e que reverberou diretamente nas políticas públicas. Em função disso, na década seguinte, a avaliação assume um papel de destaque nas administrações públicas.

O perfil das avaliações, neste período, era de aferir a eficiência na utilização dos recursos e dimensionar o grau de eficácia, com que os objetivos dos programas eram alcançados. Desta forma, ao se delinear um perfil das avaliações de políticas e programas sociais na década de 1990, pode-se afirmar que estas tinham caráter fiscalizatório (RODRIGUES, 2008). No que tange à política de esporte e lazer, essa temática da avaliação ainda está em passos iniciais, pois as políticas públicas voltadas para o setor ainda eram incipientes mesmo após a Constituição de 1988, quando o esporte e o lazer são elevados à condição de direito social. Isso se deve porque, além da escassez de ações governamentais para o setor, existe uma disputa de concepção sobre qual manifestação social do esporte deverá ser priorizada como política pública.

A avaliação, para esse setor, será constituída como instrumento capaz de mensurar a eficiência, eficácia e efetividade dessas ações públicas, além de analisar o contexto no qual estão inseridas essas políticas, permitindo, assim, a produção de novos conhecimentos e a possibilidade de transformar cada vez mais essas práticas, aproximando-as dos princípios constitucionais. Ao considerar que a avaliação de uma política pública se constitui como um instrumento que possibilita o controle gerencial e, além disso, instrumentaliza a sociedade no exercício do controle social, a partir da produção de novos conhecimentos e da divulgação dessas avaliações, torna-se cada vez mais importante a utilização desse recurso a fim de que tais políticas possam responder aos anseios dessa sociedade democrática.

Considerando a importância da avaliação de uma política pública questiona-se: quais os critérios e indicadores apropriados para elaborar um instrumento de avaliação para a Política de Esporte e Lazer?

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A avaliação de políticas públicas

As avaliações de políticas e programas sociais ganharam destaque no cenário mundial logo após a Segunda Guerra Mundial, pois, nesse período, deu-se o início de programas desenhados em larga escala para atender às necessidades do desenvolvimento social. Foi o tempo de implementação máxima do *Welfare State* nos países desenvolvidos, como um pacto social, voltado a assegurar políticas universalistas, reconhecidas como de direitos dos cidadãos. Ainda nesse período é dada importância à execução de programas de ajuda internacional ao “terceiro mundo”, sendo exigido criterioso acompanhamento (ALMEIDA; GUTIERREZ, 2008; BARREIRA, 2002).

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

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

Silva e Gonçalves (2011) afirmam que um dos maiores dificultadores para a implantação de planejamento estratégico no setor público é a ausência de informações, provenientes de avaliação das políticas públicas (passadas e em andamento), que suportem a tomada de decisão. Contudo, a avaliação de políticas começa a se desenvolver, mas se apresenta ainda pouco incorporada ao cotidiano da administração pública (COTTA, 1998). Este fato ocorre em virtude da “complexidade inerente às metodologias de avaliação [e], em parte devido ao desinteresse dos *policy makers*” (COTTA, 1998, p.103). No entanto, na década seguinte, a avaliação assume um papel de destaque nas administrações públicas, a partir do contexto da Reforma do Estado e direcionada a uma agenda neoliberal (RODRIGUES, 2008).

A conjuntura da década de 1990 – num contexto de crise do Estado e inserção de outro modelo de administração pública, numa concepção gerencialista – trouxe à tona a necessidade de aprofundar os estudos sobre a avaliação de políticas e programas sociais (CASTRO, 1989). Ao contrário da política intervencionista, o Estado começa uma tentativa de retirar das atividades econômicas e a reduzir a sua participação na oferta de benefícios sociais. A busca de soluções estendeu-se da esfera econômica, ao modelo político e administrativo, e assim têm início as medidas de modernização do setor público, resultando no modelo que se convencionou chamar de Administração Gerencial para o Setor Público (SABINO; PELLERIN, 2007).

No contexto, de avaliação do setor público, Rorato e Dias (2011) identificam que há uma cultura, nas organizações públicas brasileiras, de se tornarem burocracias tradicionais, complexas, com atributos centralizadores e estruturas rígidas. Afirmam os autores que apenas empresas públicas, que atuam no mercado em comercialização de produtos/serviços, fazem um uso maior de modelos de decisão voltados à avaliação da eficácia de sua gestão, ou seja, estas organizações levam em conta a análise do resultado obtido dentro dos objetivos estipulados, opondo-se a cul-

tura burocrática tradicional da maioria das organizações públicas brasileiras.

Costa e Castanhar (2003) observam que as prerrogativas, que constituem o objetivo das avaliações de políticas públicas, se assemelham aos princípios da vertente gerencialista da administração pública, associada aos padrões dos organismos internacionais, que demandavam reforma dos programas sociais, pautada pela focalização, descentralização e privatização.

Para Cohen e Franco (1994, *apud* Barreira, 2002, p.25) a avaliação é vista como “atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas, na obtenção de seus fins e a eficiência, na alocação de recursos para a consecução dos mesmos”. Apesar da maioria das práticas de avaliação ser desenvolvida como mero controle de gastos, há uma tendência para que o processo de avaliação seja um instrumento que contribua para melhorar as práticas governamentais, tornando-as transparentes à sociedade (SILVA, 2008, p.111).

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

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

2.1.1 Critérios, tipologia e natureza de avaliações de políticas públicas

Para realizar uma avaliação de política pública é fundamental estabelecer os critérios básicos de avaliação, como apontam Belloni, Magalhães e Sousa (2007) ou de suas dimensões, como indica Arretche (2009). Compreendendo a avaliação como um instrumento para produção de novos conhecimentos, elaboração de novas práticas para transformação das políticas e transparência nas ações públicas, Draibe (2001, p.19) afirma que “a escolha do tipo e a natureza da avaliação deverá ser definida pelas dimensões, momentos e as etapas que se pretende avaliar”. Dessa forma, neste trabalho, será analisada a avaliação quanto ao tipo e ao momento, de forma a subsidiar a elaboração do instrumento avaliativo.

A avaliação quanto ao tipo pode ser:

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

Outra dimensão temporal é a avaliação realizada durante a execução do projeto/programa, que também pode ser denominada de gestão contínua, concorrente, ou mais conhecida como monitoração ou monitoramento (COHEN; FRANCO, 1994). Enquanto o monitoramento acompanha, sistematicamente, ações e tarefas, a avaliação examina e analisa impactos e resultados, voltando-se para fins e propósitos. A proposta de avaliação sugerida pelo instrumento elaborado difere de um simples monitoramento, pois se propõe a enfatizar o contexto social, econômico, político, cultural e organizacional da política de esporte e lazer. Para sintetizar, na tabela a seguir estão as principais características das atividades de monitoramento e avaliação, conforme Faria (2009) e Silva (2001; 2008):

Dimensão	Monitoramento	Avaliação		
		Ex-ante	Ex-post	
			Formativa	Somativa
Característica	Acompanhamento das ações e tarefas no plano de execução.	Levantamento das necessidades e estudos que irão orientar a formulação do programa	Acompanhamento de ações e tarefas referentes ao conteúdo, método e instrumentos.	Exame e análise de objetivos, impactos e resultados.
Momento/Tempo	Processo contínuo durante a execução do programa.	Anteriormente à implementação do programa.	Acompanhamento do processo de coleta de dados e registros de observações específicas para a avaliação.	Tomadas pontuais durante e depois para avaliar o impacto.
Objetivo	Garantir o desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado.	Identificar condições para implementação do projeto.	Identificar os aspectos do programa que devem ser aprimorados.	Analisar as relações entre processo, resultados e impacto, comparando diferentes programas.
Atitude	Gerencial	Analítica	Descritiva, clínica e corretiva.	Analítica, normativa, prescritiva.
Recomendações	Ajuste do plano de trabalho ou na estratégia de execução.	Orientação para desenvolvimento do programa.	Aprimoramento do conteúdo, objetivos, foco e metodologia.	Revisão de ações, recursos e metas.

Tabela 1 (2): Características de avaliação e monitoramento

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

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

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

Mesmo considerando essas definições e tipologias, ao se desenvolver uma avaliação, considera-se como representação desta a definição de variáveis e de indicadores (CONTANDRIO-POULOS, 2006). As variáveis podem ser compreendidas como uma característica da realidade, suscetível de assumir diferentes valores. É uma dimensão do fenômeno sob análise e, pode ser classificada como **variável dependente** – representada pela política, objeto da avaliação; **vari-**

ável independente – representada pelas mudanças das pessoas que recebem os benefícios da política; e **variável interveniente** – representada pelo contexto, ou seja, pelas situações que influenciam, ou não, o resultado da política (SILVA, 2008). Já os indicadores são os instrumentos capazes de guiar a ação e subsidiar o acompanhamento e a avaliação, que serão apontados na seção seguinte.

2.1.2 A importância dos indicadores para a avaliação de políticas públicas

Os indicadores informam sobre o processo em direção a uma determinada meta, assim como podem ser compreendidos como um recurso que deixa mais perceptível um fenômeno que não seja facilmente detectável (HAMMOND *et al. apud* BELLEN, 2005). Para Jannuzzi (2005, p.138), “os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”. Já para a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), “um indicador deve ser entendido como um parâmetro ou valor derivado de parâmetros, que aponta e fornece informações sobre o estado do fenômeno como uma extensão significativa” (BELLEN, 2005, p. 42).

Embora existam várias definições de indicadores, a principal questão trazida pelos autores é que o indicador poderá estabelecer um padrão tanto para o subsídio de ações governamentais quanto para a avaliação de políticas públicas, pois tem como característica “sua relevância para a política e para o processo de tomada de decisão” (BELLEN, 2005, p.42).

O objetivo do indicador é agregar informações, de modo que sua significância fique mais aparente, podendo ser quantitativo ou qualitativo. Alguns autores defendem o uso de indicadores qualitativos em virtude das limitações existentes em relação a indicadores numéricos. No que se refere à construção de indicadores para uso na avaliação de políticas públicas, Jannuzzi (2005) afirma que esse processo se inicia a partir da explicitação da demanda de interesse. Assim, pode-se inferir que, para construção dos indicadores, é necessário estabelecer – como já citado anteriormente – o tipo, natureza e objetivos da avaliação.

Ainda de acordo com Jannuzzi e Rezende (2008), para a construção de indicadores é necessário observar um conjunto de propriedades, das quais serão destacadas cinco para este estudo. São elas: *validade*, que corresponde à capacidade de retratar o objetivo idealizado para o indicador; *sensibilidade*, que corresponde à capacidade de refletir às mudanças a que se propõe retratar; *especificidade*, que corresponde à propriedade de demonstrar alterações estritamente decorrentes da política que se propõe a avaliar; *periodicidade*, que corresponde ao uso do indicador ao passar do tempo, possibilitando a produção de informações regulares e futuras comparações e a *confiabilidade*, que se refere à qualidade das informações para a construção de determinado indicador. Considera-se relevante, a classificação para os indicadores utilizados na avaliação de políticas e programas sociais implementados, apontada por Jannuzzi (2002) quanto à natureza do ente indicado, conforme tabela abaixo:

ENTE	INDICADOR	CARACTERÍSTICA
Recurso	Insumo	Corresponde à disponibilidade de recursos humanos, financeira, material, equipamentos, etc.
Processo	Processo	Corresponde ao esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos e financeiros para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar.
Realidade Empírica	Produto	Corresponde às dimensões empíricas da realidade social, ou seja, relatam os resultados efetivos da política.

Tabela 2 (2): Classificação de indicadores quanto à natureza do ente indicado

Fonte: adaptado de Jannuzzi (2002)

Retomando o objetivo deste estudo, que é elaborar um instrumento de avaliação, considera-se que este deverá relacionar os indicadores necessários – como ponto de partida – para uma avaliação. Desta forma, para a construção dos indicadores é importante definir que tipo de avaliação se espera realizar. Precisa-se responder o que se pretende com a avaliação: verificar os resultados, os efeitos ou o processo?

Posteriormente à definição dessas questões, Jannuzzi (2001) indica quatro etapas para a construção de indicadores, das quais duas serão adotadas nesta pesquisa, em virtude de não se tratar de um instrumento quantitativo. As etapas percorridas foram: (1) definição do tema a se avaliar e (2) especificação das dimensões ou forma de interpretação do conceito.

Por fim, considerando a importância dos indicadores para o processo de avaliação e a experiência de alguns setores, em determinar esses indicadores para avaliar suas políticas, tomou-se como base, para a elaboração da pré-matriz de avaliação, os conjuntos de indicadores, relacionados em uma experiência de avaliação de um projeto sobre política ambiental (em nível municipal), proposta por Barros (2009), conforme tabela abaixo:

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

Tabela 3 (2): Categorias e indicadores de avaliação de política ambiental

Fonte: Barros (2009)

O segundo conjunto de indicadores está relacionado à “anatomia” do processo de implementação de políticas/programas, sugerido por Draibe (2001), conforme tabela abaixo:

SUBPROCESSO	CARACTERÍSTICAS PARA AVALIAÇÃO
Sistema gerencial e decisório	Identificar a estrutura organizacional, hierarquia, graus de centralização e descentralização da gestão.
Processo de divulgação e informação	Identificar se há divulgação da política, se há clareza e abrangência das informações.

Processo de seleção	Identificar se há publicidade nos processos seletivos, se os critérios são adequados com a finalidade da política.
Processo de capacitação	Identificar se existe ações no intuito de capacitar os agentes implementadores, em que prazo e quais os conteúdos.
Sistema logístico	Identificar se existe se os recursos financeiros são compatíveis com as ações, assim como quantidade e qualidade dos materiais e infraestrutura.
Processo de monitoramento e avaliação interna	Identificar se existe alguma forma de controle sobre as ações realizadas pela política.

Tabela 4 (2): Subprocessos de implementação de política/programa

Fonte: Draibe (2001)

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

A elaboração da pré-matriz constitui uma referência na realização de avaliação de processo, conforme definição defendida neste artigo. Por isso, em meio a tantas formas e instrumentos, que focam na relação custo-benefício, buscou-se construir um novo referencial para a avaliação no setor de esporte e lazer, que por ter uma discussão recente nas políticas públicas ainda não possuem instrumentos consolidados.

3 METODOLOGIA

Esta é uma pesquisa que possui caráter exploratório-descritivo e, como método, adotou-se a pesquisa-ação. De acordo com Thiollent (1999, p.99) a pesquisa-ação “pode ser concebida como um procedimento de natureza exploratória”, e, portanto, aproxima-se da realidade deste objeto de estudo, que se refere à elaboração de um instrumento de avaliação. Para Demo (1984) a pesquisa-ação é considerada um tipo de pesquisa participante em função da postura ativa do pesquisador. Nas fases da pesquisa-ação, adotaram-se as etapas sugeridas por Thiollent (1999):

- **Fase exploratória:** Pesquisa documental e bibliográfica; definição das categorias de avaliação para elaboração de pré-matriz; e, delimitação dos sujeitos envolvidos (no caso, gestores responsáveis pela formulação e implementação da política de esporte e lazer do Recife/PE);
- **Fase da pesquisa aprofundada:** Aplicação de técnica de coleta de dados primários com realização de grupo focal entre os meses de setembro-novembro;
- **Fases de ação e fase de avaliação:** Apresentação dos resultados (síntese da discussão do grupo na reunião subsequente) e avaliação.

Conforme mencionado nas fases da pesquisa-ação, as técnicas de coleta de dados secundários utilizadas nesta pesquisa foram: pesquisa bibliográfica e documental (fase exploratória da pesquisa-ação), para tal, utilizou-se o delineamento proposto por Gil (1991). Já a técnica de grupo focal (relacionada à fase de pesquisa aprofundada) foi utilizada para obtenção de dados primários, por possuir caráter exploratório, o grupo focal classifica-se como “um tipo de entrevista em profundidade realizada em grupo, cujas reuniões apresentam características definidas quanto à proposta, tamanho, composição e procedimentos de condução” (OLIVEIRA; FREITAS, 1997, p.05). Operacionalmente foram realizados seis encontros, que juntos totalizaram aproximadamente 9 horas de reunião. Para a realização das reuniões foi elaborado um roteiro, conforme orientação de Oliveira e Freitas (1997). Antes de iniciar a discussão do tema de cada reunião era realizada uma síntese da reunião anterior, como forma de “validação” do que fora discutido.

Pensando na construção de um instrumento para avaliação da política, foi escolhido o núcleo gestor responsável pela sua implementação, pois, denotam pessoas que estão inseridas no processo e teriam condições de indicar questões fundamentais a serem observadas numa política pública do setor.

No período da pesquisa, foram convidados os gestores de primeiro e segundo escalão, da Autarquia de Esportes do Recife, o Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães – GEGM, órgão responsável pelo desenvolvimento da “Política de Esporte e Lazer do Recife”.

Os cargos da estrutura organizacional, que participaram da pesquisa foram: Diretor-presidente, Assessoria jurídica e de Comunicação, Diretoria Financeira, Diretoria de Esporte Amador, Diretoria de Lazer, Diretoria de Juventude e Diretoria de Gestão da Rede Física de Esporte e Lazer. Todos se colocaram à disposição para participarem das reuniões de grupo focal, que aconteceram à noite, no final do expediente de trabalho.

Mesmo não sendo considerada pelas fases da pesquisa-ação de Thiollent (1997), a análise dos dados e a elaboração da proposta final fazem parte da estratégia metodológica desta pesquisa, conforme descrição abaixo:

- Análise dos dados – posteriormente à realização das reuniões de grupo focal, teve início o processo de transcrição do material analisado, a exploração do material e o tratamento dos resultados pautados na estratégia de análise de conteúdo de Bardin (2004) a partir de análise temática, cuja categorização foi previamente estabelecida na definição das dimensões de avaliação da pré-matriz.
- Proposta final de instrumento de avaliação - Levantamento de indicadores, a partir das dimensões discutidas no grupo focal, constituindo-se na elaboração do instrumento de avaliação para a política pública de esporte e lazer do Recife.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

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

4.1.1 Dimensão Institucional-legal

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

Para o setor, o principal marco legal é a Constituição Federal (CF) de 1988, na qual o esporte e o lazer são elevados à condição de direito social (LINHALES, 1996). Várias leis foram criadas, no entanto, ao analisar tais dispositivos, observa-se que o Estado brasileiro se relaciona com o setor esportivo, priorizando o esporte de rendimento, que também passa pelos gestores do Recife quando é relatado que

a lei Zico foi a primeira dessas. A lei Zico procurou criar novos referenciais para a questão do passe do atleta, para a organização do futebol profissional. A lei Pelé veio aprofundar essas mudanças, inclusive no sentido democrático, de dar mais liberdade ao atleta, tá entendendo? **Mas mesmo assim, para ser uma lei esportiva para regular o esporte nacional, regulando só o futebol, fica muito aquém de uma necessidade de uma política pública, que se pretenda a cumprir aquilo que a constituição determina que é garantir o Esporte e Lazer enquanto direito** (Diretor- Presidente – grifo nosso).

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

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

Pode-se inferir que, não só os dispositivos legais determinam o perfil de uma política pública, mas também a intencionalidade da ação política, na dimensão de *politics* – nos processos políticos estabelecidos entre os atores da política, a fim de atender seus interesses – também é determinante na criação de leis e normatizações para as políticas do setor.

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

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

4.1.2 Dimensão de Gestão

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

Nessa avaliação, deverão ser observados o conteúdo e o contexto, nos quais a política está inserida. Para tanto, levantou-se às seguintes questões: Qual a importância de se identificar como determinada política foi planejada? O que dizem aos avaliadores as estratégias de financiamento e organização de orçamento de uma política? O que representa a forma como está estruturada a política de recursos humanos? O que revelam sobre a política os programas, projetos e eventos? O que representa a intersetorialidade na avaliação de uma política pública? O que diz a infraestrutura de uma política pública para os seus avaliadores? Por que é importante saber se uma determinada política é monitorada internamente?

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

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

Desta forma, o planejamento, para o grupo de gestores, representa um espaço onde são definidas as ações relacionadas à política e a definição de metas e prioridades. Outra questão observada no espaço de planejamento é que o mesmo pode ser utilizado para avaliar as próprias ações executadas, ou seja, antes de definir novas metas, as ações realizadas são avaliadas pelos

responsáveis durante o seu desenvolvimento. O planejamento refere-se à influência da dimensão *politics*, pois no espaço de planejamento são estabelecidos os consensos dentro da equipe gestora, levando-se em consideração os interesses político-ideológicos de cada ator.

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

O financiamento diz respeito às estratégias de captação de recursos, que serão desenvolvidas pela gestão de uma política, para complementar seu orçamento, pois nos órgãos públicos, o recurso disponibilizado através do orçamento, principalmente nos municípios, nem sempre corresponde à realidade das demandas de uma política pública. Nesta discussão buscou-se entender qual a percepção do grupo gestor sobre esse processo de financiamento, e quais as ações utilizadas na busca de financiamentos para superar as deficiências orçamentárias do setor.

Chegou-se à conclusão que existe uma real dificuldade na captação de recursos, seja na iniciativa privada seja nos órgãos públicos. A discussão sobre as dificuldades para captação de recursos surgiu durante os encontros do grupo focal, item que não havia sido considerado pelos pesquisadores.

Mesmo considerando essas limitações da gestão, é possível que elas sejam superadas à medida que os dirigentes consigam estabelecer em planejamento, quais as cooperações técnicas que desejam e podem realizar elaborar um estudo sobre as possíveis fontes de financiamento para o setor. Assim, como definir uma equipe capaz, para elaborar projetos a serem submetidos aos financiadores. Dessa forma, observa-se que a capacidade de captar recursos está diretamente relacionada à capacidade de organização da gestão, em primeiro, definir no planejamento as diretrizes para a ação, levando em consideração os recursos disponíveis (humano, tempo, financeiro), para, colocá-las em prática.

A partir dessa discussão é possível apontar três **indicadores** que, numa avaliação, poderão sugerir em que nível uma política pública se encontra, frente à captação de recursos. O primeiro é **quantidade de pessoal disponível para elaboração de projetos**, pois irá demonstrar se a gestão tem a preocupação em destinar uma equipe para esta tarefa; o segundo, **percentual de recursos captados via convênios e parcerias com órgãos públicos**; e, o terceiro, **percentual de recursos privados que financiam a política pública**, índices que mostrarão se efetivamente há financiamento da política, verificação feita através de captação de recursos.

No âmbito do orçamento público, fundamentalmente, compreende-se a elaboração e execução de três leis – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) – que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas. Como é possível notar, a execução de um orçamento público deverá estar atrelada às legislações que o normatizam, portanto, estão vinculadas às dimensões *polity* – quanto à formalidade da legislação, e *politics* – quanto ao jogo de interesses na definição de prioridades orçamentárias.

A discussão do grupo versou sobre a execução desse orçamento no curso da discussão muitos opinaram que é “subjetivo” caracterizar uma boa execução orçamentária. No entanto, se um orçamento público é regido por leis, uma execução apropriada deverá respeitá-las e, além dessas ordenações, deverá observar a Lei 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Dessa forma, um dos indicadores que poderá compor o instrumento de análise é a eficiência na execução do orçamento, através do acompanhamento da **relação entre o orçamento destinado e o executado**, levando-se em consideração as exigências para cumprir um orçamento em consonância com os dispositivos legais.

Os Recursos Humanos, de acordo com a resolução da II Conferência Nacional de Esporte e Lazer, são considerados um dos elementos estruturadores de uma política para o setor, de caráter multiprofissional e multidisciplinar, constitui-se de todas as pessoas que atuam na pesquisa, no planejamento, organização, coordenação, fomento, incentivo, mobilização, dinamização, promoção, divulgação, implementação e animação das atividades físicas, esportivas e de lazer (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2009).

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

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

Outra discussão travada com o grupo foi sobre a intersetorialidade, com o objetivo de responder ao seguinte questionamento: Qual a função da intersetorialidade no contexto de uma avaliação de políticas públicas? O debate foi iniciado sobre a intersetorialidade como uma lógica um instrumento para a gestão da cidade, na tentativa de superar a fragmentação das políticas públicas, levando em consideração o cidadão em sua totalidade. Mas, para um avaliador, o que representa a intersetorialidade? O que se pode dizer da política, ao analisar seus índices de integração com outros setores, seja da própria esfera pública, da esfera privada, ou do terceiro setor? Para tentar responder essas inquietações sugerem-se como indicador a **quantidade de parcerias desenvolvidas com o setor público, setor privado e com as organizações da sociedade civil**; busca-se com esse indicador identificar a disponibilidade da gestão em estabelecer relações para qualificar e até aumentar suas ações, na prestação de serviços públicos.

O foco projetos, programas e eventos foram debatidos buscando compreender as diferenças entre essas três ações de uma política pública e identificar o que elas revelam sobre a política. Desta forma os indicadores, para avaliar o programa de uma política, podem ser o **conteúdo das diretrizes do programa**, buscando analisar a coerência do programa com a proposta política, e o **público-alvo a ser atendido**, que dará uma noção de amplitude e cobertura do programa. Quanto aos projetos e eventos, que são caracterizados como um trabalho com limitações de

prazo, os indicadores podem ser a **quantidade de projetos e eventos realizados**, pois aponta o esforço da gestão em desenvolver ações para atender a uma determinada demanda, e **os objetivos que os projetos e eventos se propõem a atingir**, referindo-se ao conteúdo da ação realizada, que apesar de ser por um período determinado, tem que estar em consonância com as diretrizes gerais da política.

Fechando a discussão sobre a dimensão de gestão, foi debatido o monitoramento, na busca por compreender o entendimento dos gestores sobre o tema e a percepção deles em relação à necessidade de estabelecer uma sistemática nos procedimentos de avaliação. O monitoramento é utilizado como um tipo de avaliação; no entanto, apresenta características gerenciais, pois tem como objetivos acompanhar a execução de determinada ação, assim como permitir as “correções de rota”, por ser considerada uma ferramenta que facilita a tomada de decisão para os gestores. Para tanto, foi selecionado o seguinte indicador: a **rotina de controle de ações**, com o objetivo de identificar a existência de procedimentos avaliativos relacionados às ações da política.

Considerando o monitoramento uma ferramenta que permite alteração de rota, e que para esta gestão, é associada ao planejamento, mais dois indicadores são propostos: a **agilidade na identificação de desvios** e a **capacidade em recomendar correções** (dar feedback). Busca-se, a partir destes, identificar como a gestão trabalha com os resultados obtidos através do monitoramento (avaliação) de suas ações.

4.1.3 Dimensão de Controle

Na esfera da dimensão de controle, foi realizada uma reunião de grupo focal, na qual realizou-se um debate sobre a participação e o controle social, conforme as diretrizes da Constituição Federal (CF) de 1988, que estão estabelecidas a descentralização e a participação da sociedade civil nos espaços de deliberações das políticas públicas. Assim, a participação social compõe um imperativo constitucional, trazendo uma nova proposta de relação entre Estado e Sociedade. No período posterior à promulgação da Constituição Cidadã há um avanço na organização da sociedade civil de forma homogênea. O controle social, que se inclui na construção dessa democracia brasileira, tem origem a partir de três vertentes (SPINK; TEIXEIRA, 2007): 1) No encontro de interesses entre governo e sociedade civil, para tratar de maneira **coletiva e horizontal** a gestão do interesse público; 2) **De dentro para fora**, isto é, quando a administração pública toma a iniciativa de abrir canais de participação social e estimula a sociedade a construir um espaço institucional de recepção e produção do interesse público; 3) **De fora para dentro**, quando a sociedade civil organizada pressiona o poder público para a abertura de espaços de protagonismo social.

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

Observa-se que estas situações estão muito associadas à realidade vivida pelos gestores, na implementação da política estudada, pois o controle e participação funcionam comumente de dentro para fora, ou seja, a administração pública ainda é a responsável por tomar iniciativas de abrir canais de participação social para que os usuários se posicionem (LINHALES, 1996).

Outro aspecto levantado foi sobre os agentes de controle institucional externo, dentre eles, o Tribunal de Contas. Para esse fim, questionam-se quais os indicadores apontam para o efetivo funcionamento da participação e controle social na política de esporte e lazer do Recife/

PE. Um deles seria a **forma de participação social** (tanto dos usuários como dos trabalhadores), com o objetivo de identificar como se dá essa participação no desenvolvimento da política; os **mecanismos de transparência e divulgação das ações e resultados**, buscando identificar se há *feedback* do governo para a sociedade e o **nível de articulação e relacionamento institucional com as organizações de controle social** (Conselhos Municipais, Tribunal de Contas), com a intenção de verificar se há diálogo entre o governo e às instâncias formais de controle. Afirma-se que os dois focos discutidos, participação e controle, também se relacionam entre si. Quando há participação de usuários do programa, opinando sobre as atividades, criticando a atuação de um determinado agente ou das condições inapropriadas de um espaço, onde estão sendo desenvolvidas as atividades, esse usuário estabelece uma forma de controle sobre a política, todavia, esse controle não é institucional.

Quando se faz a discussão da dimensão institucional-legal, de gestão e de controle, busca-se elaborar um instrumento que permita uma avaliação da política, que inicie pela identificação de seus marcos legais, passando pela dinâmica (anatomia) de gestão, chegando até ao relacionamento com a sociedade civil e as instâncias de controle.

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

O instrumento de avaliação elaborado a partir das discussões do grupo focal, além da problematização dos itens analisados, sugeriu a recomendação de indicadores que venham nortear uma futura avaliação da política estudada. Observa-se que esse instrumental permitirá uma análise que se caracteriza como uma avaliação de processo, pois de acordo com Draibe (2001, p.30),

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

Pode-se inferir que esses indicadores são caracterizados como instrumentos de eficácia. Posto que, dizem respeito à relação entre características e qualidade dos processos e sistemas de implementação, por estarem diretamente relacionados ao desenvolvimento das atividades, e têm como finalidade verificar se os objetivos previstos estão sendo alcançados.

Todavia, outros itens podem ser destacados como indicadores de eficiência, como é o caso do orçamento, já que na execução de um orçamento, normalmente, se busca manter uma relação de custo/benefício. Na dimensão de controle e participação social, pode-se desenvolver uma relação de efetividade, uma vez que essas questões (participação e controle) dizem respeito ao impacto da política estudada, pois o envolvimento, a elevação da consciência política e auto-organização da população atendida representam um dos objetivos da política. Assim, a participação e o controle, no contexto da política de esporte e lazer, podem ser considerados uma mudança social.

Quanto ao tipo, esse instrumento permitirá a realização de uma avaliação *ex-post* somativa, pois analisará as relações entre processo e resultado. Por fim, quanto às dimensões de análise do conteúdo político das políticas públicas, tem-se na dimensão institucional-legal uma predominância de *polity* (dimensão institucional), na dimensão de gestão tem-se uma predominância de *policy* (dimensão material) e na dimensão de controle tem-se uma predominância de *politics* (dimensão processual), no entanto, fica evidente na análise dos resultados, que todas as dimensões são influenciadas pelos processos políticos, os quais definem o conteúdo da política. Para realizar uma avaliação com as características apontadas acima, foi elaborado o seguinte instrumento:

DIMENÇÕES	FOCO	ELEMENTOS DE ANÁLISE
Institucional -legal	Legislação	Marco legal
		Legislação regulamentadora do setor
		Ordenamentos legais do município,
		Objeto regulamentado nas legislações
Gestão	Planejamento	Nível de coerência entre as diretrizes gerais da política e o conteúdo do planejamento
		Forma de planejamento
		Níveis hierárquicos que participam do planejamento.
	Monitoramento	Rotina de controle de ações
		Agilidade na identificação de desvios
		Capacidade em recomendar correções
	Orçamento	Relação entre o orçamento previsto e o executado
	Recursos humanos	Forma de seleção
		Conteúdo da capacitação (formação)
		Nível de satisfação do trabalhador.
	Infraestrutura	Quantidade de espaços e equipamentos gerenciados pela política
		Nível de conservação dos espaços e equipamentos utilizados pela política.
		Relação entre as atividades de programação e os espaços onde são desenvolvidas
	Programas	Conteúdo das diretrizes do programa
		Público-alvo a ser atendido
	Projetos e eventos	Quantidade de projetos e eventos realizados
		Objetivo proposto dos projetos e eventos
	Financiamento	Quantidade de pessoal disponível para elaboração de projeto para captação de recursos
		Percentual de recursos captados via convênios e parceria com órgãos públicos.
		Percentual de recursos privados que financiam a política pública.
Intersetorialidade	Quantidade de parcerias desenvolvidas com o setor público, com setor privado e com as organizações da sociedade civil.	
Controle social	Participação e controle	Forma de participação social
		Mecanismos de transparência e divulgação das ações e resultados
		Nível de articulação e relacionamento institucional com as organizações de controle social

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

Fonte: Elaborado pelos autores

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

5 CONCLUSÕES

A intenção inicial desta pesquisa era desenvolver uma avaliação, levando em consideração algumas das dimensões do instrumento aqui elaborado. Contudo, tendo em vista a amplitude e a

complexidade do objeto (política municipal de esporte e lazer), buscou-se aprofundar a discussão sobre as dimensões de análise e, para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa-ação, por ser concebida como um procedimento de natureza exploratória, aproximando-se da realidade estudada.

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

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

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

6 LIMITAÇÕES

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

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

7 RECOMENDAÇÕES DE ESTUDO

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

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

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Marco Antônio Bettine, GUTIERREZ, Gustavo Luis. A nova dimensão esportiva: uma leitura do esporte e lazer. *Revista digital*, Buenos Aires, nº 116, ano. 12, jan. 2008.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth, M. (Org). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 6ª edição. São Paulo, Ed. Cortez, 2009.
- BARREIRA, Maria C. R. N. *Avaliação participativa de programas sociais*. 2ª edição. São Paulo, Ed. Veras, 2002.
- BELLEN, Hans M. V. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. Rio de Janeiro. FGV, 2005.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BARROS, André P. *A política ambiental e o poder local: uma análise das políticas públicas de meio ambiente do município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Brasil*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Desenvolvimento e Meio Ambiente, 2009.
- BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor e SOUSA, Luiza C. *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas*. 4ª edição, São Paulo, Cortez, 2007.
- BRUFÃO, Camila Albornoz, FILHO, Reisoli Bender. Análise da Relação entre Déficit Público e Inflação na Economia Brasileira a Partir da Década de 1980. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*. nº 2, v. 05, p. 296-308. 2012
- CASTRO, Maria .H.G. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. *Cadernos NEPP*, nº 12, UNICAMP, 1989.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis, Vozes, 1993.
- CONTANDRIOPOULOS, André P. Avaliando a institucionalização da avaliação. *Ciência e Saúde Coletiva*, nº 11, v. 03, p. 705-711. 2006.
- COSTA, F. L. & CASTANHAR, J. C. Avaliação Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, nº 37, v. 5, p.969-992, set./out., 2003.
- COTTA, Tereza C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. Brasília, *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 2, abr./jun., 1998.
- DEMO, Pedro. *Pesquisa participante: mito e realidade*. Rio de Janeiro. SENAC, 1984.
- DRAIBE, Sonia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria C.R.N; CARVALHO, Maria C.B. (Orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo, IEE/PUC, 2001.
- FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais – evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth, M. (Org). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 6ª edição. São Paulo, Ed. Cortez, 2009.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, São Paulo, n. 21, p. 210-259, jun. 2000.
- GARCÍA, Margarita Bosh. *Um sistema de garantia de direitos: fundamentação*. In. CENDHEC. Sistema de garantia de direitos: no caminho para a proteção integral. Recife. 1999.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projeto de pesquisa*. 4ª edição. São Paulo, Ed. Atlas, 1991.
- JANNUZZI, Paulo de Martino e REZENDE, Leonardo Milbomem. Monitoramento do Plano de desenvolvimento da educação: proposta de aprimoramento do Ideb e de painel de indicadores. *Revista do Serviço Público*. Brasília 59 (2): 121-150 Abr/Jun, 2008.

- JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun, 2005.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 36 (1): 51-72 jan/fev, 2002.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001.
- LINHALES, Meily Assbú. *A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)– Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.
- MINISTÉRIO DO ESPORTE disponível em <http://www.esporte.gov.br>, acesso em 09 de março de 2009.
- OLIVEIRA, Mirian, FREITAS, Henrique M. R. Focus group – pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento. *Série documentos para estudo*. PPGA/UFRGS, nº04, 31p. 1997.
- RODRIGUES, Lea. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Avaliação de Políticas públicas*, UFC: Fortaleza – CE v.01, nº.01 jan/jun, 2008.
- RORATO, Rodrigues, DIAS, Evandro Dotto. Cultura Organizacional no Setor Público: Um Estudo junto a um Departamento Administrativo de uma Universidade Federal Brasileira. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*. nº 3, v. 04, p. 341-351. 2011.
- SABINO, e PELLERIN, In: AGUIAR, Sylvana Maria Brandão de. *Gestão pública: práticas e desafios*. Recife: Bagaço, 2007.
- SENADO FEDERAL. Disponível em [HTTP://www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br), acesso, março de 2010.
- SILVA, Flávia de Araújo, GONÇALVES, Carlos Alberto. O Processo de Formulação e Implementação de Planejamento Estratégico em Instituições do Setor Público. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*. nº 3, v. 04, p. 458-476. 2011.
- SILVA, Maria Ozanira S. Avaliação de Políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M.O.S. [et al] *Pesquisa Avaliativa: aspectos teóricos e metodológicos*. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: GEAEP, 2008.
- _____. Avaliação de políticas públicas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira S. (Org) *Avaliação de políticas públicas e programas sociais: teoria & prática*. São Paulo, Ed. Veras, 2001.
- SPINK, Peter e TEIXEIRA, Marco Antônio. A disponibilidade de ser controlado: o controle social da administração pública visto como base no Programa Gestão Pública e Cidadania. In: GUEDES, Álvaro Martins e FONSECA, Francisco (Org.). *Controle social da administração pública: cenário, avanço e dilemas no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 2007.
- THIOLLENT, Michel. Pesquisa-ação nas organizações. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Repensando a pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- _____. *Pesquisa-ação nas organizações*. São Paulo. Atlas, 1997.