

# CONTROLE DE GESTÃO E INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER DO ESTADO DO CEARÁ

Eduardo de Lima Melo<sup>1</sup>

Emmanuel Alves Carneiro<sup>2</sup>

Genílson Cesar Soares Bonfim<sup>3</sup>

## RESUMO

As políticas públicas de um modo geral tem se desenvolvido nos últimos anos no Brasil. A garantia dos direitos sociais tem se tornado motivo de preocupação por parte dos governantes, com isso surge o aumento vertiginoso no desenvolvimento de programas e projetos no intuito de suprir as deficiências das políticas de Estado. No âmbito esportivo isso se dá na mesma proporção, surgindo diversos meios de garantia ao acesso ao esporte e o lazer para todos. O objetivo deste estudo é identificar a existência de instrumentos de avaliação no Projeto Esporte na Minha Cidade e discutir critérios de mensuração da efetividade, eficiência e eficácia no desenvolvimento das suas atividades. O Projeto Esporte na Minha Cidade percorre as cidades do interior do estado levando atividades esportivas, lazer e formação para os municípios participantes. A metodologia aplicada recorreu ao estudo descritivo exploratório com abordagem predominantemente qualitativa e recorreu à técnica da observação não participante. Houve acompanhamento do projeto durante três meses, no período de agosto e outubro de 2012. Como principais resultados pode-se destacar que o controle de desempenho do projeto acontece de forma sistemática através de formulário pré definido, contudo com relação à mensuração da efetividade, eficiência e eficácia do projeto está em processo de construção, pois a ferramenta apresentada não contempla de forma satisfatória os quesitos de controle de desempenho de forma adequada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Pública; Gestão; Avaliação; Esporte.

---

<sup>1</sup>Docente do Instituto Federal do Ceara, IFCE, Fortaleza - CE. Especialista em Gestão Pública

<sup>2</sup> Docente do Instituto Federal do Ceara, IFCE, Fortaleza – CE. Mestre em Educação

<sup>3</sup> Docente da Universidade Estadual do Ceará. UECE, Fortaleza – CE. Mestre em Informática na Educação

# MANAGEMENT CONTROLS AND INDICATORS OF PERFORMANCE ASSESSMENT IN PUBLIC POLICIES OF SPORT AND RECREATION OF THE STATE OF CEARÁ

## ABSTRACT

Public policy in general has developed in recent years in Brazil. The guarantee of social rights has become a concern on the part of rulers, with that comes the steep increase in the development of programs and projects in order to overcome the shortcomings of state policies. Within this sport takes place in the same proportion, coming several means of ensuring access to sport and recreation for all. The objective of this study is to identify the existence of assessment tools in My City Project in Sport and discuss criteria for measuring the effectiveness, efficiency and effectiveness in the development of their activities. The Project on My Sport City traverses the cities of the state leading sports, leisure and training for the participating municipalities. The methodology used the descriptive exploratory study with a predominantly qualitative approach and resorted to the technique of non-participant observation. There was monitoring the project for three months from August to October 2012. The main results can be noted that the control of project performance happens in a systematic way through pre-defined form, however with respect to measuring the effectiveness, efficiency and effectiveness of the project is under construction, because the tool does not address presented satisfactorily the questions of performance control adequately.

**KEYWORDS:** Public Policy; management; evaluation; sport.

## 1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas tem se tornado cada vez mais um instrumento de diálogo entre o governo e sociedade. Essas políticas são norteadas pelas diversas ações que visam atender as necessidades e expectativas voltadas para a coletividade, geralmente interpretadas pelos governantes, mas influenciados por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social.

O Brasil, com a atual tendência política, tem investido mais com a garantia de direitos da sociedade, com isso as iniciativas em implantar programas e projetos têm sido uma crescente e, como forma mais consciente, tenta minimizar as carências e fraquezas das políticas governamentais cotidianas e tradicionalistas.

A educação, a saúde, a segurança, têm recebido uma atenção especial dos governantes, pois sem dúvida são políticas essenciais para a população. O esporte e o lazer, que era considerado como uma área sem relevância para política pública e não obtinha a atenção que lhe era devida, hoje já ocupa um lugar de destaque nas diretrizes governamentais e prioridade de ações.

Porém, apenas o aumento quantitativo do desenvolvimento dessas políticas não garante a qualidade no resultado dessas ações, é preciso saber mensurar e qualificar dados para realmente poder avaliar o desempenho das organizações e melhorar o direcionamento dos investimentos do esporte e o lazer.

No Brasil, a importância da avaliação das políticas públicas é reconhecida em documentos oficiais e científicos, mas esse reconhecimento formal ainda não se traduz, em algumas regiões do Brasil, em processos de avaliação sistemáticos e consistentes que subsidiem a gestão pública.

Especificamente observa-se a proliferação de pesquisas, denominadas de avaliação, as quais não se utilizam de técnicas objetivas de avaliação e ficam restritas à opinião dos sujeitos participantes, ou seja, a visão subjetiva dos atingidos diretamente pela referida política.

Com base nesse contexto, O objetivo deste estudo é identificar a existência de instrumentos de avaliação no Projeto Esporte na Minha Cidade e discutir critérios de mensuração da efetividade, eficiência e eficácia no desenvolvimento das suas atividades. Pois o que encontramos na maioria dos projetos esportivos são avaliações subjetivas e que não conseguem traduzir de forma clara o real desempenho daquela política pública. Os gestores não podem mais destinar recursos de forma aleatória e apostar em ações que não trazem resultados.

A pesquisa contou com um acompanhamento de todas as etapas de preparação e execução do Projeto Esporte na Minha Cidade, durante três meses, onde através de observação não participante houve uma compreensão da totalidade do projeto e de suas formas de avaliação.

## **2. A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nos últimos anos, as políticas públicas voltadas para o esporte e lazer no Estado do Ceará têm passado por profundas mudanças no seu desenvolvimento. Vários aspectos têm que ser lavados em consideração para a compreensão dessa modificação.

A gestão pública para o esporte no Brasil nas décadas de 1980 e 1990 era caracterizada de forma autoritária e centralista:

Trata-se de uma gestão constituída de forma autoritária, ou seja, a gestão aconteceu a partir da centralização do poder governado pelos burocratas, que interpretam as necessidades sociais, políticas, econômicas e culturais da população. A representação dos cidadãos nas tomadas de decisões do governo não ocorre diretamente, pois há que se considerar que a sociedade nem sempre tem condições ou acesso ao confronto político de forma democrática com oportunidades iguais. (SPINK, 1993, p.74)

O que predominava nas ações das diversas secretarias esportivas era apenas organização de pequenos eventos (torneios e campeonatos) que geralmente beneficiavam uma pequena parcela da população e na manutenção de ‘currais eleitorais’ onde a prática

de distribuição material esportivos em geral manipulava-se as comunidades e acabavam impregnando o assistencialismo, distorcendo a real função da política pública.

Essa prática era nociva para construção de uma política participativa, pois segundo Rua (1998), as políticas públicas compreendem um conjunto de decisões e ações direcionadas à solução de problemas buscando encontrar formas para resolver, sobretudo, os conflitos referidos as demandas da população e dessa forma essa política focalista e minoritária não trazia benefícios substanciais para ninguém.

Com a redemocratização do país, equívocos e contradições que nortearam a ação do poder público no Brasil, não passaram despercebidos e foram alvos de críticas e questionamentos por parte de profissionais e pesquisadores da área preocupados em estabelecer um novo marco na relação estado e sociedade. Analisando diferentes períodos da história política brasileira é possível perceber a centralidade do estado no processo de organização do esporte e o lazer no Brasil e o processo de mudança de pensamento na política.

Nesse sentido, estudos sobre a política para o esporte e lazer mostram que, na atualidade, a ação do poder local, especialmente por conta do de o Estado brasileiro (democrático) considerar o município como ente federativo, vem possibilitando a assunção de programas e projetos inovadores que buscam atender os anseios e se adequar às possibilidades do contexto local (SANTOS, 2003, p.38).

Todas essas mudanças e transformações vêm contribuindo para o crescimento das políticas públicas, principalmente referente ao quantitativo, pois hoje segundo as estatísticas oficiais da Secretaria do Esporte, todos os municípios do Estado do Ceará são contemplados com algum programa ou projeto desenvolvido pela Secretaria.

Cohen e Franco (1993, p.16) determinam, de forma precisa, a importância da avaliação em programas governamentais: "A avaliação de projetos sociais tem um papel central neste processo de racionalização e é um elemento básico de planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação".

### **3. CONTROLE DE GESTÃO E INDICADORES DE DESEMPENHO: O PRÓXIMO PASSO.**

A partir da década de 1990, ocorreu um deslocamento no foco de atuação dos programas sociais no Brasil, ou seja, não bastavam intervenções com o desejo de mudanças, tornaram-se necessários projetos estruturados que promovam a efetivação da atuação dessas políticas.

A forma de atuação assistencialista, caritativa e paliativa cedeu lugar, gradativamente, a projetos que utilizam ferramentas gerenciais como planejamento (nos diversos níveis do programa, rotina, supervisão, coordenação), monitoramento, avaliação e foco em resultados. O monitoramento e a avaliação são instrumentos inovadores desse novo paradigma em gestão social (BRUST, 2006).

O Estado do Ceará acompanhou todo o processo de evolução e aumento no desenvolvimento dos seus programas e projetos esportivos e de lazer. Mas todo processo de crescimento tem que ser acompanhado pelo aspecto qualitativo, ou seja, as avaliações das ações devem acontecer de forma substancial para avaliação de seu desempenho.

Segundo Cunha (2006), a avaliação de políticas e programas governamentais assumiu grande relevância para as funções de planejamento e gestão governamentais.

Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. “A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas” (CUNHA, 2006, p. 02).

A avaliação de programas é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões, que permite ao governante certo conhecimento dos resultados de um dado programa, informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou implementação de um programa, para fundamentar decisões e para melhorar a prestação de contas sobre políticas e programas públicos.

Os indicadores que hoje fazem parte do trabalho dos programas e projetos esportivos apenas mostram o número de atendimentos e beneficiados, mas não há de fato uma política de controle de gestão, não existem instrumentos de avaliação no que dizem respeito à efetividade do trabalho, os impactos sociais acabam despercebidos, conseqüentemente não podem dizer se as políticas realmente estão sendo executadas com qualidade e o que nos é apresentado, quando muito, apenas números de atendimento.

A avaliação, de um modo geral, 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. (CAVALCANTI, 2008).

A partir daí surge à inquietação de verificar se algum projeto desenvolvido pelo Estado de Ceará tem essa preocupação de qualificar e mensurar suas ações, já que de modo geral segundo a bibliografia consultada, percebe-se uma fragilidade nos instrumentos de avaliação realizada nas políticas públicas hoje e principalmente nas políticas de esporte e lazer, sendo considerada ainda menos importantes comparadas as políticas mais tradicionais.

#### **4. O PROJETO ESPORTE NA MINHA CIDADE**

O Projeto Esporte na Minha Cidade é ação governamental itinerante que percorre todas as semanas os municípios do Estado do Ceará com o intuito de levar o esporte a toda população através de uma caravana esportiva leva esporte, lazer e formação humana para os participantes.

O Projeto Esporte na Minha Cidade chega mensalmente a quatro municípios cearenses, com a presença de campeões olímpicos e mundiais unindo atividades esportivas, lazer e cursos de capacitação e mais de 15 modalidades durante três dias de evento.

Um dos principais objetivos do Esporte na Minha Cidade é levar a conscientização da importância da prática esportiva para o interior do Estado. No quesito lazer e atividades esportivas, os participantes terão acesso a brinquedoteca, mini-jogos, massagens, desafios esportivos, gincanas, avaliações físicas, entre outros.

Como carro chefe dessa ação governamental temos uma palestra com um atleta brasileiro que obteve uma medalha olímpica ou um bom desempenho em jogos mundiais ou olímpicos, onde o mesmo expõe suas experiências de vida servindo de espelho para as crianças e jovens que almejam alguma oportunidade de tornar-se um atleta no futuro.

Também devemos destacar os cursos de capacitação que ocorrem durante a realização do evento, pois dessa forma o projeto pode deixar algo de concreto no município visitado, onde os profissionais que participam das capacitações possam utilizar os conhecimentos adquiridos no seu cotidiano.

O projeto Esporte na Minha Cidade leva uma mega estrutura para o município que visita no interior do Estado do Ceará, onde a partir desse grande investimento, surgiu a necessidade de pesquisar se naquela ação governamental havia uma preocupação de avaliar os impactos e resultados deste projeto, podendo assim verificar se está sendo benéfico e proveitosos os gastos que propõe na execução da ação semanal.

## **5. MATERIAIS E MÉTODOS**

Este trabalho foi caracterizado por um estudo descritivo exploratório com abordagem predominantemente qualitativa, onde se acompanhou o desenvolvimento do projeto Esporte na Minha Cidade durante três meses, no período de agosto a outubro de 2012.

O cenário foi diverso, apresentando-se durante visita do projeto a dez municípios diferentes: Independência, Martinópolis, Fortim, Aurora, Itaitinga, Tabuleiro do Norte, Porteiras, Morrinhos, Coreaú e Caririáçu. Todas as cidades são do interior do Estado do Ceará.

Os participantes do estudo foram os envolvidos no projeto: professores, instrutores e coordenadores da equipe Esporte na Minha Cidade. Utilizou-se como coleta de dados a observação não participante e instrumentos de acompanhamento e avaliação referentes à atuação do projeto.

Primeiramente, foram solicitados junto à coordenação todos os formulários de acompanhamento e avaliação do projeto. Com posse desses documentos, acompanhou-se todas as atividades desenvolvidas no projeto: Palestra olímpica, torneios esportivos, massoterapia, estações esportivas, curso de formação e atividades na arena principal e pode-se observar a forma de preenchimento dos formulários pelos coordenadores do projeto.

O intuito era compreender a forma de avaliação do projeto para em um segundo momento discutir a sua adequação. A análise se deu através do acompanhamento direto junto à coordenação do projeto, observando a metodologia utilizada na avaliação de desempenho.

Após a compreensão dos procedimentos da forma de avaliação do projeto, o segundo passo era verificar se aqueles dados eram suficientes para mensurar o desempenho das ações, onde através de pesquisa bibliográfica pode-se analisar cientificamente a adequação do instrumento avaliativo em questão.

Foi realizado uma comparação com os dados coletados pelos instrumentos existente e comparados aos objetivos propostos no escopo do projeto, verificando se esses dados eram suficientes para avaliar a positividade dessas ações.

A pesquisa considerou os aspectos éticos da Resolução 196/96 do Ministério da Saúde (BRASIL, 2006), que define as normas para pesquisa com seres humanos. Foi elaborado um termo de consentimento livre e esclarecido, para os participantes, pelo qual se procura dirimir as dúvidas sobre a pesquisa, definindo o caráter da participação dos pesquisados, os riscos e os benefícios. Será assegurada aos participantes a guarda total do sigilo a respeito da sua identidade e dados avaliados.

## 6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir desse acompanhamento sistemático podemos destacar os diversos aspectos encontrados no Projeto Esporte na Minha Cidade.

Primeiramente devemos destacar a existência de instrumento avaliativo estruturado, que independente da sua adequação, já é um primeiro passo para a busca de um controle de desempenho.

Pois Cohen e Franco (1993, p.16), enfatizam a importância da avaliação em programas governamentais:

“A avaliação de projetos sociais tem um papel central neste processo de racionalização e é um elemento básico de planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação”.

Segundo Silva (1999), o motivo mais imediato do interesse pela avaliação de atividades de governo seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não-esperados alcançados pela implementação dos programas.

O segundo motivo seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos advindos da implementação.

Num segundo plano, destacaremos a qualificação e formação profissional dos coordenadores do projeto, pois já sabemos que para trabalhar na gestão governamental não basta apenas boa vontade e sim competência e conhecimento técnico para tal.

Outro destaque é a preocupação dos gestores em estar constantemente repensando e avaliando suas práticas, dessa forma isso gera uma capacidade de autocrítica muito grande, na qual para o gestor público isso representa uma força.

Bozzi (2001) ressalta que a preocupação atual com a avaliação da gestão pública insere-se num contexto de mudança de paradigma da administração pública, reforma do

Estado e modernização de suas instituições a nível mundial, que produziu efeitos também em países com outros níveis de desenvolvimento.

Com relação a metodologia e procedimentos de avaliação, o projeto deu um salto qualitativo muito grande nesse aspecto, pois atualmente foi contratado um auditor para trabalhar no controle interno e monitoramento das atividades e dessa forma fica caracterizado o avanço para o controle de desempenho. Pois segundo Faria, 1999:

O monitoramento é a medida da eficiência e eficácia de um programa ou projeto. Sendo assim, para monitorar é imprescindível que o problema esteja bem definido, bem como as ações estejam bem desenhadas e programadas, identificadas por indicadores claros e objetivos, possíveis de serem trabalhados. Não se pode monitorar o que não pode ser medido, portanto, os indicadores são ferramentas fundamentais para tornar possível uma ação efetiva de monitoramento. Faria (1999, p. 44-45)

A avaliação interna realizada contribui para a possibilidade de reflexão e aprendizagem e compreensão sobre a atividade realizada dentro da instituição, como também para construção de indicadores adequados.

A partir dessas considerações, fica evidenciada a importância de se avaliar políticas públicas em todas as suas fases, pois o somatório desses resultados é que vai dar sentido ao redirecionamento dos programas.

Lubambo e Araújo (2003, p. 4) apresentam uma síntese acerca das especificidades da avaliação nas diferentes fases do ciclo da política:

A focalização na formulação responde à preocupação de identificar a adequabilidade das ações/estratégias às demandas existentes. A avaliação de implementação permite compreender e analisar aspectos diversos da dinâmica institucional e organizacional, no tocante ao funcionamento do programa, incluindo sua formulação. Por sua vez, a avaliação dos resultados e impactos objetiva compreender e analisar o que se obteve com o programa, inclusive na sua implementação.

Pra finalizar, constatamos que os instrumentos de verificação da efetividade, eficiência e eficácia ainda são muito frágeis ao tocante a mensuração dos resultados, pois os dados adquiridos no preenchimento dos formulários existentes estão baseados ainda

apenas em números de atendimento, não existindo então uma definição sobre metas a atingir ou impactos sociais sobre os efeitos do projeto.

Porém estes instrumentos estão em processo de melhoramento e evolução e a partir dessa questão, o projeto Esporte na Minha Cidade contará futuramente com um instrumento adequado de mensuração de seus resultados e desempenho.

Com isso podemos sinalizar no todo a evolução e processo de melhora no tocante a avaliação, pois o observado mostra uma constante busca para melhorar a avaliação como forma de mudança e implementação do projeto.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Podemos concluir através dessa investigação que a preocupação com a construção de um modelo de controle de gestão e instrumento de avaliação de desempenho organizacional já é uma realidade no Projeto Esporte na Minha Cidade.

Também podemos destacar que para que isso aconteça é preciso conhecimento técnico sobre controle interno e externo das ações governamentais através de trabalhos de auditoria.

Para um bom trabalho de governança através de políticas públicas, a utilização consciente do recurso é um pilar fundamental para a obtenção dos resultados esperados e isso só pode ser conseguido através de instrumento adequado da avaliação.

O problema na tomada de decisões sobre a implantação e implementação dos programas e projetos esportivos da atualidade perpassam pela falta de profissionalismo das pessoas que realizam as avaliações e falta de conhecimento em gestão por parte de quem planeja.

No entanto, tais dificuldades reforçam o reconhecimento de que a avaliação de políticas públicas não deve se restringir apenas a um modelo, e deve abordar os processos, resultados e impactos. Nesse sentido, o esforço de seleção de variáveis de análise e de construção de indicadores é fundamental.

Esta pesquisa atingiu o seu objetivo, pois pudemos identificar a evolução das políticas no quesito monitoramento e instrumento avaliativo, e dessa forma, esperamos que as práticas de avaliação e controle de gestão, também possam acompanhar todos os projetos e que nos próximos anos nós possamos nos deparar com políticas mais substanciais e competentes para todos.

## **REFERÊNCIAS**

BOZZI, Sonia O. **Evaluación de la Gestion Pública: conceptos y aplicaciones em el caso latino americano.** Brasília, Revista do Serviço Público, ano 52, n.1, jan./mar., 2001.

BRUST, Cristina. **Repensar a gestão das políticas Públicas de esporte e lazer: O caso de Santa Maria/RS** Motrivivência Ano XVIII, Nº 27, P. 179-192 Dez./2006

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma Abordagem Conceitual.** Caruaru / PE. 2008

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis: Vozes, 1993.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil.** Secretaria de coordenação e planejamento.RS 2006.

FARIA, Regina. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1999. p. 41-49.

LUBAMBO, Cátia W.; ARAÚJO, Maria Lia C. de. **Avaliação de programas sociais: virtualidades técnicas e virtualidades democráticas.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. Trabalho para discussão, n. 158.

RUA, Maria das Graças. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas.** 2o Vol. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 1998.

SANTOS, Ana Lúcia F. dos. **A educação Física no contexto da política de educação municipal**: analisando a experiência no município de Camaragibe-PE. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 24, n. 3, p. 53-69, maio/2003.

SPINK, Peter. **Descentralização: luto ou luta?** In: FISCHER, Tânia. Poder local governo e cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.