

Ferreira, Helder; Cassiolato, Martha; Gonzalez, Roberto

**Working Paper**

## Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: O modelo lógico do programa segundo tempo

Texto para Discussão, No. 1369

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Ferreira, Helder; Cassiolato, Martha; Gonzalez, Roberto (2009) : Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: O modelo lógico do programa segundo tempo, Texto para Discussão, No. 1369, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/90925>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1369**

## **UMA EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO METODOLÓGICO PARA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS: O MODELO LÓGICO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO**

**Helder Ferreira  
Martha Cassiolato  
Roberto Gonzalez**



# TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1369

## **UMA EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO METODOLÓGICO PARA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS: O MODELO LÓGICO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO\***

**Helder Ferreira\*\***

**Martha Cassiolato\*\***

**Roberto Gonzalez\*\***

Produzido no programa de trabalho de 2008

Brasília, janeiro de 2009

---

\* Este trabalho é resultado de um esforço desenvolvido no âmbito da Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), e contou com a valiosa colaboração dos técnicos da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) Andréia Santos, Cristiane Ikawa, Fábria Souza e Rafael Monteiro, assim como dos técnicos da Secretaria de Gestão (Seges/MP) Lúcia Barreto, Luciano Pinto e Nildo Luzio. Os autores agradecem o apoio e a participação da equipe dirigente do Ministério do Esporte responsável pelo Programa Segundo Tempo, particularmente a João Ghizoni, Gianna Perim, Marisa de Castro Corrêa Costa, Eidilamar Fátima da Silva Ribeiro e Milena Carneiro Bastos, e registram ainda especial agradecimento a Anna Peliano e Ronaldo Garcia, da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea, pela minuciosa revisão técnica.

\*\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

## **Governo Federal**

**Ministro de Estado Extraordinário  
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Secretaria de Assuntos Estratégicos**



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**  
Marcio Pochmann

**Diretor de Administração e Finanças**  
Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos Macroeconômicos**  
João Sicsú

**Diretor de Estudos Sociais**  
Jorge Abrahão de Castro

**Diretora de Estudos Regionais e Urbanos**  
Liana Maria da Frota Carleial

**Diretor de Estudos Setoriais**  
Márcio Wohlers de Almeida

**Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**  
Mário Lisboa Theodoro

**Chefe de Gabinete**  
Persio Marco Antonio Davison

**Assessor-Chefe de Comunicação**  
Estanislau Maria de Freitas Júnior

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL O21

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES REALIZADAS	9
3 MODELO LÓGICO DE RESULTADOS	10
4 ANÁLISE DE VULNERABILIDADE DO MODELO LÓGICO CONSTRUÍDO	22
5 DEFINIÇÃO DE INDICADORES	24
6 FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE CONVENIAMENTO	26
7 PONTOS A APROFUNDAR: QUESTÕES E SUGESTÕES	33
8 À GUIA DE CONCLUSÃO: QUESTÕES E SUGESTÕES PARA OS ÓRGÃOS CENTRAIS	38
REFERÊNCIAS	44



## **SINOPSE**

Em 2005, a Comissão de Monitoramento e Avaliação, órgão colegiado de composição interministerial e coordenado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (SPI/MP), demandou aos integrantes de sua Câmara Técnica o desenvolvimento de uma proposta metodológica para avaliação de programas do Plano Plurianual (PPA). Na ocasião, foi enfatizada a necessidade de uma proposta de avaliação menos complexa e de menor custo, a qual deveria preceder a contratação de avaliações de maior profundidade. A metodologia, a ser aplicada a qualquer tipo de programa governamental, deveria estar focada no aperfeiçoamento de aspectos relacionados ao desenho e ao gerenciamento de programas, mas com potencial para, ao mesmo tempo, sistematizar a demanda por avaliações de resultados das ações do governo.

Para o desenvolvimento da proposta, tomou-se como fundamento a metodologia de Exame de Avaliabilidade, de Joseph S. Wholey. Esta foi inicialmente concebida enquanto uma pré-avaliação para se verificar se um programa está desenhado para ser gerenciado por resultados, e identificar quais as mudanças necessárias para que isto ocorra. Uma etapa crucial da metodologia é a construção do modelo lógico de resultados, que cumpre o papel de explicitar a teoria do programa e aferir sua qualidade, verificando se está bem desenhado e se apresenta um plano plausível de alcance de resultados. Na experiência de desenvolvimento metodológico aqui relatada foram acrescentados novos aportes à teoria do modelo lógico, tal como concebida por Wholey e outros autores norte-americanos.

Esta proposta de construção de modelo lógico desenvolvida pelo Ipea foi incorporada pelo MP, inicialmente em caráter experimental, em 2007, em 20 programas finalísticos do PPA. Em 2008, sua aplicação está em curso em mais 50 programas.

## **ABSTRACT**

The Monitoring and Evaluation Committee demanded to the participants of the Technical Chamber the development of a methodological proposal for the program evaluation of the Plurianual Plan (PPA). At that occasion, it was stressed the necessity of an evaluation proposal less complex and with low cost.

Such evaluation methodology, to be applied to every kind of governmental program, must focus the improvement of aspects related to program design and management, but with potential to systematize the demand for results evaluation of government actions.

For the methodological development, the main foundation adopted was the methodology of Evaluability Assessment of Joseph S. Wholey, which was initially formulated as a kind of pre-evaluation to verify if a program is designed to be managed for results and to identify what changes are needed to achieve results. A crucial stage of this methodology is the elaboration of logic model, which has the function of making explicit the program theory and to assess its quality, verifying if

the program is well designed and presents a plausible plan of results achievement. The actual experience of methodological development, presented in this text, incorporated new aspects to the basic theory of logic model.

A result to be reported is the adoption, by the Ministry of Planning, of the Ipea proposal for building logic model. This instrument was experimentally applied, in 2007, to 20 programs and is currently being applied to 50 federal programs.

# 1 INTRODUÇÃO

Ao final de 1998, foi alterado o marco conceitual e metodológico para a elaboração do Plano Plurianual (PPA), o que criou espaços para avanços no campo do planejamento governamental. Contudo, a incipiente coordenação do processo de formulação de programas do plano, aliada a uma insuficiente capacitação dos responsáveis junto aos órgãos setoriais, comprometeu a efetiva implementação da mudança.

Avaliações anuais do PPA e outros levantamentos executados pelo órgão central de planejamento indicam a existência de deficiências significativas na concepção e no gerenciamento de boa parte dos programas. São fragilidades que geram conseqüências diretas nos resultados produzidos, o que mostra a necessidade da adoção de instrumento voltado para a melhoria do desenho e da gestão dos programas.

Nesse contexto, foi demandado à Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA), em 2005, o desenvolvimento de uma proposta metodológica para orientar as avaliações de programas selecionados do Plano Plurianual. As várias reuniões promovidas para definição do caminho a ser seguido levaram o grupo de avaliação da CTMA – composto por representantes da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), Secretaria de Gestão (Seges), Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – a optar por desenvolver uma metodologia de avaliação a ser aplicada a qualquer tipo de programa governamental. Esta metodologia deveria estar focada no aperfeiçoamento de aspectos relacionados ao desenho e ao gerenciamento de programas, mas com potencial para sistematizar a demanda por avaliações de resultados das ações do governo federal. Tal iniciativa objetiva difundir um tipo de avaliação menos complexo e de menor custo, a qual deveria preceder a contratação de avaliações de maior profundidade.

A proposta de avaliação em desenvolvimento baseia-se na metodologia de Exame de Avaliabilidade de Joseph S. Wholey,<sup>1</sup> instrumento elaborado enquanto uma abordagem de pré-avaliação para verificar se um programa está pronto para ser gerenciado por resultados; caso a averiguação conclua que o desenho do programa não permite tal gerenciamento, esta metodologia é capaz ainda de identificar quais as mudanças necessárias para que isto ocorra. Implica, assim, a verificação da concepção do programa e dos aspectos de sua implementação, de forma a identificar elementos favoráveis ou obstáculos ao alcance dos resultados desejados, a partir de uma abordagem metodológica qualitativa. Para tanto, a referida metodologia procura atingir os objetivos a seguir resumidos (WHOLEY *et al.*, 2004).

- Esclarecer o que se espera do programa, a partir de seu *modelo lógico*, identificando objetivos, recursos alocados, ações que se pretende executar, resultados esperados e relações causais assumidas.
- Estabelecer os indicadores de desempenho a serem utilizados.
- Explorar a realidade de implementação do programa.

---

1. Joseph S. Wholey, doutor em Matemática em Harvard (1962), trabalhou com avaliação em diversos órgãos do governo dos EUA, em especial no Departamento de Defesa, no Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar (HEW), e no Urban Institute. Wholey ajudou a formatar a legislação de avaliação federal estadunidense.

- Avaliar a exequibilidade do programa, bem como a capacidade de mensuração de seu desempenho e de alcance dos objetivos planejados.
- Fornecer subsídios consistentes para auxiliar a tomada de decisão sobre os aperfeiçoamentos que podem ser feitos no programa ou, se for o caso, apontar para a realização de avaliação intensiva.

A metodologia prevê ainda, como conclusão do trabalho, a estruturação de um plano de avaliação para o programa, cuja elaboração estará condicionada aos seguintes aspectos:

- interesse dos formuladores da política e dos gerentes na realização da avaliação;
- acordo quanto aos objetivos e critérios de desempenho a serem utilizados na avaliação;
- modelo lógico (teoria do programa) bem definido;
- plausibilidade dos objetivos do programa;
- razoabilidade dos custos para obtenção dos dados relevantes de desempenho; e
- concordância quanto ao uso dos resultados.

Cabe ressaltar que a escolha dessa opção de desenvolvimento metodológico foi motivada pelo atendimento simultâneo de dois propósitos, igualmente importantes: a construção de referência para a avaliação de programas e a promoção do aprendizado na implementação de processo de avaliações específicas.

A construção de uma referência prévia para a avaliação de programas busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores institucionais envolvidos (MP, ministérios setoriais, equipe avaliadora etc.). Na medida em que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são pactuados anteriormente à avaliação propriamente dita, minimiza-se o risco de divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa avaliado.

Contudo, mais que enfatizar a realização imediata das avaliações de programas, a estratégia proposta prioriza o processo de aprendizado em avaliação de programas federais. Inicialmente o aprendizado foi apropriado pela equipe da CTMA, mas o objetivo é que o instrumento seja utilizado pelos órgãos setoriais, uma vez tratar-se de uma metodologia útil para que os gestores públicos possam não só avaliar, mas planejar e comunicar o funcionamento de seus respectivos programas.

A Comissão de Monitoramento e Avaliação selecionou o *Programa Segundo Tempo* (PST), do Ministério do Esporte, para ser o piloto de aplicação da metodologia em desenvolvimento. Este programa integrava uma lista restrita, definida por critérios que priorizaram aspectos tais como possuir caráter finalístico, fazer parte das metas presidenciais, e revestir-se de abrangência nacional, entre outros.

Este trabalho corresponde ao encerramento de uma etapa do desenvolvimento metodológico realizado pelo grupo de avaliação da CTMA, tendo contado com ampla participação e apoio da gerência do Programa Segundo Tempo. É importante destacar que esta etapa é central na proposta metodológica. Isto porque, ao buscar esclarecer o que se espera do programa mediante a construção do modelo lógico de resultados, o instrumento aqui desenvolvido pode ser utilizado para a avaliação *ex ante* de programas, contribuindo para gerar referências para avaliações *a posteriori*.

Para finalizar o desenvolvimento da proposta metodológica, a proposta de trabalho contemplava ainda uma terceira etapa, ao longo da qual seria feita a investigação da realidade de funcionamento do programa para ser confrontada com os modelos lógicos elaborados. Isto permitiria avaliar a implementação e a possibilidade de alcance dos resultados previstos para o PST, concluindo dessa maneira a experiência baseada na aplicação do Exame de Avaliabilidade de Wholey. No entanto, por falta de recursos financeiros e de tempo disponível da equipe do Ipea responsável pelos trabalhos, tal etapa, que envolvia um levantamento de campo, não foi levada a termo.

Em contrapartida, se não foi possível explorar a realidade de funcionamento do PST, procedeu-se a uma análise da estratégia de implementação de uma ação-chave do programa, mediante a elaboração do fluxograma do processo de conveniamento de parceiros. Este procedimento, que alguns autores denominam modelo lógico de processo (ROSSI, FREEMAN e LIPSEY, 1998), permitiu uma abordagem complementar ao modelo lógico de resultados, muito rica para se conhecer os desafios da implementação de ações descentralizadas.

Vale registrar que a descrição de alguns aspectos do programa aqui apresentada pode estar defasada em relação ao seu funcionamento atual, dadas as mudanças pelas quais passou o PST desde o momento em que foram levantadas essas informações. Contudo, isto não prejudica o entendimento da metodologia, visto ter sido constatado que os ajustes não chegaram a modificar as referências fundamentais do PST. Em última análise, a dinâmica do programa termina por ilustrar (e reiterar) a necessidade de atualização permanente das ferramentas de planejamento e avaliação.

O aprendizado obtido com o trabalho até aqui desenvolvido resultou na produção de um roteiro básico para elaborar o modelo lógico de programa, orientação metodológica que veio a ser incorporada ao novo Manual de Elaboração de Programas do PPA 2008-2011 (FERREIRA, CASSIOLATO e GONZALEZ, 2007).

## **2 DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES REALIZADAS**

Em meados de maio de 2006, foi realizada a primeira reunião do Grupo de Avaliação da CTMA<sup>2</sup> com dirigentes e equipe técnica do Ministério do Esporte responsáveis pela concepção e gestão do Programa Segundo Tempo. Tratava-se de fato do momento inicial de esclarecimento sobre o que se pretendia com a proposta apresentada, a fim de obter a adesão e o envolvimento dos dirigentes e da equipe. Da parte do Ministério do Esporte participaram João Ghizoni, então Secretário Nacional de Esporte Educacional, Luciana Secco, então chefe de Gabinete do secretário, a diretora Gianna Perim, e vários integrantes da equipe técnica do Departamento de Esporte Escolar e de Identidade Cultural.

Obtida a concordância dos dirigentes quanto à execução do piloto com o PST, estabeleceu-se o cronograma de atividades, com base no compromisso de trabalho que manteria a equipe em regime de dedicação exclusiva até o final de junho de 2006.

Na seqüência, foram disponibilizados conjuntos de documentos do programa, os quais passaram a ser objeto da análise inicial pelo grupo da CTMA e que serviram para o aperfeiçoamento do questionário a ser posteriormente utilizado nas entrevistas.

---

2. Integraram o grupo de avaliação da CTMA: analistas da SPI (Andréia Santos e Fábria Souza), da Seges (Lúcia Barreto, Luciano Pinto e Nildo Luzio) e do Ipea (Helder Ferreira, Luciana Servo, Martha Cassiolato e Roberto Gonzalez).

Em julho de 2006, foram entrevistadas a diretora Gianna Perim, e três coordenadoras: Milena Bastos, Marisa Costa e Eidilamar Ribeiro. As informações obtidas nestas entrevistas foram decisivas para resgatar a teoria do programa, ou seja, identificar-lhe a origem, suas causas e conseqüências, objetivo, público-alvo, recursos, ações, produtos, resultados esperados e fatores relevantes do contexto. A importância da recuperação da teoria do programa mediante entrevistas com a equipe gerencial reside no fato de que, na maioria dos programas federais, esta teoria não é explicitada de forma detalhada em documentos oficiais, o que termina por dificultar sua análise.

As informações obtidas foram sistematizadas pelos integrantes do grupo de avaliação da CTMA, para sua posterior utilização no exercício de pré-montagem<sup>3</sup> do modelo lógico de resultados.

O exercício de pré-montagem efetuado pelo grupo de avaliação serviu como um filtro organizador das informações coletadas, representando um passo essencial para garantir o desenvolvimento da validação do modelo lógico com a equipe gerencial, que por fim ocorreu durante oficina realizada em meados de agosto.

Além do modelo lógico de resultados, foi elaborado também o fluxograma do processo de conveniamento de núcleos do PST. Para tanto, foram realizadas várias entrevistas no mês que se seguiu, tendo sido uma coletiva com a equipe gerencial do PST, e outras com os seguintes servidores do Ministério do Esporte: Cláudio Pinheiro da Silva, responsável pela distribuição do material esportivo, da Diretoria do Programa Segundo Tempo; Luis Carlos da Fonseca e Bruno Henrique Lins Duarte, da Coordenação de Convênios da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Dr. Francisco Xavier da Silva Guimarães e Dra. Vilma Ribeiro Bastos Pereira, da Consultoria Jurídica; e Gerêncio Neucyr de Bem, gerente do Programa Pintando a Liberdade.<sup>4</sup>

### **3 MODELO LÓGICO DE RESULTADOS**

O modelo lógico construído compõe-se de três partes: *i*) explicação do problema e referências básicas do programa; *ii*) estruturação do programa para o alcance de resultados; e *iii*) identificação dos fatores de contexto.

#### **3.1 EXPLICAÇÃO DO PROBLEMA E REFERÊNCIAS BÁSICAS DO PROGRAMA**

O PST nasce, em 2003, a partir da junção de dois programas preexistentes: Esporte na Escola e Esporte Solidário, com distintos públicos-alvo: “estudantes das instituições públicas de ensino fundamental e médio” e “crianças e adolescentes carentes de 07 a 17 anos em situação de risco pessoal e idosos carentes a partir de 60 anos”, respectivamente. Dessa forma, aglutina inicialmente ações antes orientadas para atender alunos das escolas públicas e ações direcionadas para promover atividades esportivas em comunidades carentes.

---

3. A pré-montagem consiste na construção prévia do diagrama em que será apresentado o modelo lógico, trabalho este realizado pela equipe de avaliação.

4. Pintando a Liberdade é um programa que promove a ressocialização de internos do sistema penitenciário por meio da fabricação de materiais esportivos. A par da profissionalização, os detentos reduzem um dia da pena para cada três dias trabalhados e recebem salário de acordo com a produção.

A idéia de criação do PST surge assim com o propósito de direcionar as atividades de esporte educacional a crianças e adolescentes, no contraturno escolar, enquanto forma de inclusão social e instrumento para a redução da vulnerabilidade a situações de risco.

A escola seria um local privilegiado para a implantação de núcleos do PST. Com ele, dar-se-ia continuidade aos investimentos em infra-estrutura esportiva já contemplados pelo Programa Esporte na Escola para suprir as carências identificadas em diversas escolas públicas (distribuição de material esportivo e capacitação de recursos humanos). Contudo, nesta nova proposta as atividades esportivas deveriam ser desenvolvidas no contraturno escolar e complementadas por outras atividades (reforço escolar e atividades culturais, entre outras), numa linha mais próxima do anterior Esporte Solidário. A utilização do contraturno visa ocupar o tempo ocioso de crianças e adolescentes, a fim de evitar sua exposição a situações de risco social.<sup>5</sup>

Como a maioria das escolas está sendo utilizada nos dois turnos escolares, o PST teve então que ser direcionado para espaços da própria comunidade (clubes, ginásios das prefeituras, quadras de rua). Ademais, a parceria com o Ministério de Educação não avançou no sentido de facilitar a implantação de núcleos do PST nas escolas.

Essa origem híbrida, vertente escola e vertente solidária, tornou mais complexo o resgate das referências básicas do PST (objetivos e público-alvo). Além disso, os formuladores originais do PST não haviam registrado qualquer explicação sobre o problema que o novo programa visava alterar, e tal explicitação constitui passo inicial na construção do modelo lógico do PST, essencial para depois definir-lhe a estrutura em termos de ações, produtos e resultados.

Para reconstruir a explicação do problema a ser enfrentado com o PST, as informações foram levantadas junto às quatro integrantes da atual equipe gerencial (a diretora e as três coordenadoras entrevistadas em julho de 2006, conforme apontado na seção 2 deste volume). Estas informações permitiram estabelecer um enunciado para o problema: *dificuldade de crianças e adolescentes expostos a situações de maior risco social em praticar esporte educacional no tempo ocioso*. Isto feito, buscou-se identificar as principais causas e conseqüências deste problema, conforme diagrama apresentado na figura 1 adiante, cujo conteúdo veio a ser validado em oficina com o gerente do PST e sua equipe.

Cabe ressaltar que, durante as entrevistas, as pessoas da equipe gerencial salientaram, sobretudo, o papel do programa em combater a exclusão social. No momento da pré-montagem, porém, ficou claro que este problema era amplo demais para o escopo do programa, e levaria à formulação de objetivos e resultados esperados irrealistas. Portanto, o grupo de avaliação sugeriu outra formulação para o problema, deixando o combate à exclusão social como um “macroproblema” – que não consta no referido diagrama. O enunciado proposto para o problema foi modificado pela equipe gerencial e finalmente consensuado na oficina de validação.

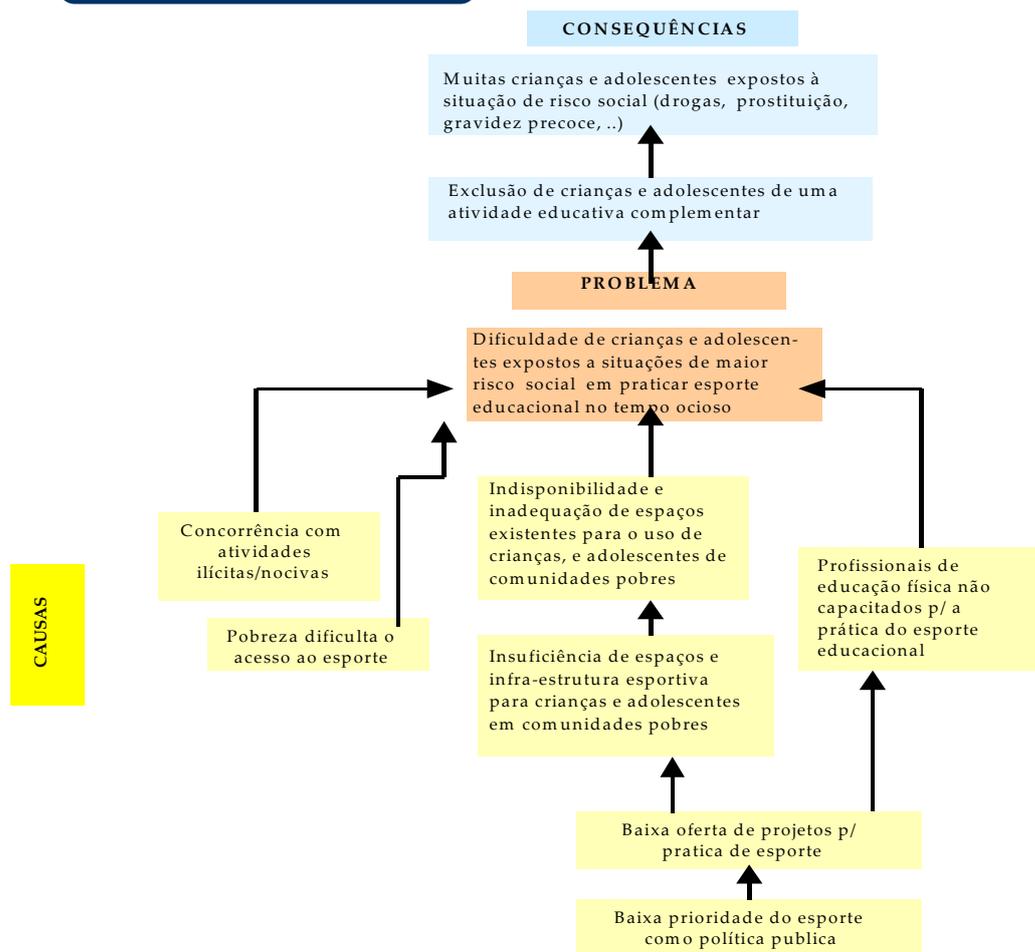
A proposta não era elaborar uma explicação completa do problema, mas construir um esquema explicativo simplificado e seletivo nos aspectos mais relevantes e esclarecedores, resgatando, dessa forma, referências para a teoria do programa na perspectiva dos formuladores do Programa Segundo Tempo.

---

5. Situações que predis põem a vida da criança e do adolescente ao perigo constante, como, por exemplo, contato com drogas, violência, condições precárias de higiene e de moradia.

Sobre essa opção, é preciso considerar o conceito elaborado por Carlos Matus sobre análise situacional, que implica diferenciar as explicações que diversos atores elaboram para a mesma realidade observada. Ou seja, os atores constroem sua explicação situacional a partir de conhecimento e informação de que dispõem sobre a realidade, e cada um processa a informação de acordo com seus valores, ideologia, teorias e interesses. Assim, não cabe aqui questionar a explicação formulada para o problema, mas sim situá-la na perspectiva do ator que o explica (HUERTAS, 2007).

**Diagrama 01:**  
Referências básicas do programa



Utilizar um método para enunciar o problema e elaborar sua explicação deveria ser, em princípio, o passo inicial na elaboração de programas. Ao se definir qual é o problema a ser enfrentado pelo programa, o objetivo geral é mais facilmente identificado, que é exatamente a mudança da situação do problema. O público-alvo fica evidenciado e torna-se mais claro definir quais ações irão integrar o programa, dado que estas devem estar orientadas para alterar as causas do problema.

Contudo, esse não parece ter sido o caminho utilizado para a formulação do PST, assim como de muitos programas do PPA. A análise de documentos e as entrevistas realizadas forneceram evidências neste sentido.

Foram selecionados dois documentos (Manual de Diretrizes e Relatório de Avaliação realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU) e procedeu-se ao cruzamento dos dados ali contidos com informações obtidas nas entrevistas com dirigentes da equipe gerencial. Este processo permitiu, ao final, elaborar novas propostas de objetivos e público-alvo para o programa.

O Manual de Diretrizes apresenta uma lista ampla de objetivos, mas não deixa claro de fato qual é o foco do programa ou seu objetivo geral. A seguir estão listados os objetivos que constam do manual.

- Promover a difusão do conhecimento e conteúdos do esporte.
- Oferecer prática esportiva de qualidade.
- Garantir o acesso às diversas atividades oferecidas pelo núcleo de esporte.
- Despertar a consciência da prática esportiva como atividade necessária ao bem-estar individual e coletivo.
- Contribuir para o desenvolvimento humano, em busca de qualidade de vida.
- Contribuir para o processo de inclusão educacional e social.
- Garantir recursos humanos qualificados e permanentes.
- Promover hábitos saudáveis para crianças, adolescentes e familiares.
- Estimular crianças e adolescentes a manter uma interação efetiva em torno de práticas esportivas saudáveis, direcionadas ao processo de desenvolvimento da cidadania.
- Contribuir para a ampliação da atividade educacional, visando oferecer educação permanente e integral por meio do esporte.
- Contribuir para redução da exposição de crianças e adolescentes às situações de risco social.
- Apoiar as ações de erradicação do trabalho infantil.
- Contribuir para a diminuição dos índices de evasão e repetência escolar da criança e do adolescente.
- Apoiar a geração de emprego e renda por meio da mobilização do mercado esportivo nacional.
- Implementar indicadores de acompanhamento e avaliação do esporte educacional.
- Obter reconhecimento nacional e internacional do Programa Segundo Tempo.

Por sua vez, o Relatório de Avaliação do TCU busca explicitar o que pode ser objetivo geral do PST e diferenciar alguns objetivos específicos.

#### *Objetivo geral*

Democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional, visando ao desenvolvimento de crianças e adolescentes. Atua no progresso dos raciocínios lógico e espacial, no incentivo à ação coletiva e na melhoria da comunicação, favorecendo a inserção do indivíduo no grupo.

### *Objetivos específicos*

- Despertar a consciência da prática esportiva como atividade necessária ao bem-estar individual e coletivo.
- Contribuir para o processo de inclusão educacional e social.
- Garantir recursos humanos qualificados e permanentes para coordenar e ministrar as atividades esportivas.
- Estimular crianças e adolescentes a manter uma interação efetiva em torno de práticas esportivas saudáveis orientadas ao processo de desenvolvimento da cidadania.
- Promover hábitos saudáveis de saúde, higiene e alimentação.
- Contribuir para a redução do tempo de exposição de crianças e adolescentes a situações de risco social (violência, trabalho infantil e fome).

Apesar da melhor definição dos objetivos na versão do TCU, fizeram-se necessárias ainda algumas reformulações. As informações coletadas nas entrevistas permitiram compreender melhor o que é o PST no seu formato em 2006, e tornaram possível uma aproximação mais clara e precisa de seus objetivos, conforme aqui proposto.

### *Objetivo geral*

Democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, ocupando o tempo ocioso de crianças e adolescentes expostos a situações de risco social.

### *Objetivos específicos*

- Oferecer práticas esportivas educacionais, estimulando crianças e adolescentes a manter uma interação efetiva que contribua para seu desenvolvimento integral.
- Oferecer condições adequadas para a prática esportiva educacional de qualidade.

Nessa nova proposta o objetivo geral do programa está diretamente associado à mudança do problema, enquanto os objetivos específicos visam nortear o conjunto das ações implementadas pelo PST.

O estabelecimento do público-alvo do PST foi o aspecto que demandou maior discussão nessa etapa, e a sua definição só foi concluída na oficina de validação com a gerência.

No Manual de Diretrizes, definem-se como “público alvo prioritário crianças, adolescentes e jovens matriculados nos ensinos fundamental e médio dos estabelecimentos públicos de educação do Brasil, localizados em áreas de risco social, bem como aqueles que estão fora da escola, de forma a oportunizar sua inclusão no ensino fundamental”. Nesta definição não fica explicitada a faixa etária do público-alvo, que somente consta nos indicadores do programa enquanto crianças e adolescentes de 7 a 17 anos de idade.

Quando questionada a definição da faixa etária durante a oficina de validação, a equipe gerencial do programa argumentou que, embora o atendimento prioritário seja a faixa de 7 a 17 anos, o PST poderia atender os jovens que não se enquadram nesta faixa etária.

É importante ressaltar que a definição do público-alvo deve ser criteriosa e precisa, seja para permitir seu dimensionamento, seja para orientar a intervenção. Constitui referência essencial para a avaliação da eficácia da ação dos programas implementados. Quando se estabelece um público-alvo prioritário, como na definição do manual, deixa-se uma abertura não condizente com o conceito mais adequado e pertinente à referência de um programa. A priorização pode ser um critério interno para orientar a alocação dos recursos (escassos) do programa e para demarcar seus beneficiários, mas estes devem integrar um público que é o alvo da intervenção e para o qual esta foi desenhada.

Foi proposta uma nova formulação para o público-alvo do PST, delimitando-o para: crianças e adolescentes expostos a situações de risco social. Dois foram os aspectos considerados para esta delimitação. Em primeiro lugar, como na formulação original são contemplados tanto os alunos de escolas públicas como os que estão fora da escola, de fato o público-alvo do programa são todas as crianças e adolescentes, cuja única diferenciação pertinente é a sua localização em áreas de risco social. Em segundo lugar, foi ponderado que a inclusão de jovens no público-alvo não guarda coerência com a lógica do programa.

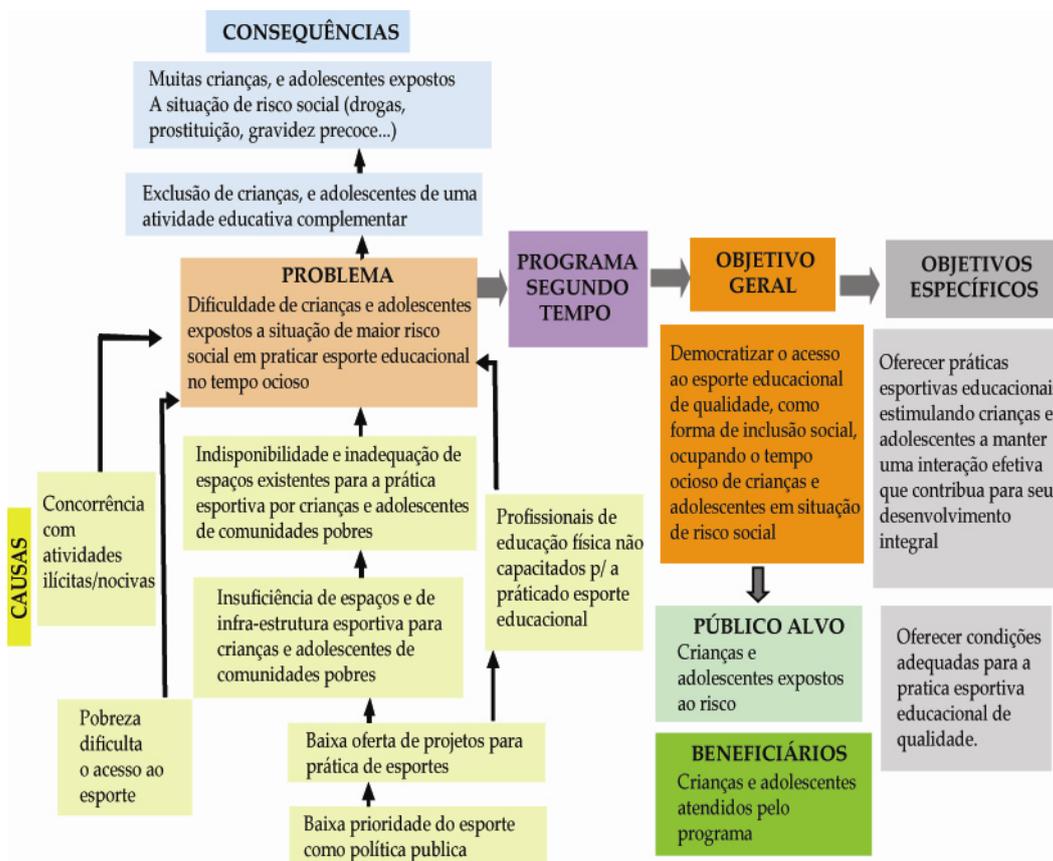
A mudança do público-alvo, tornando seu foco mais preciso, mostrou-se necessária e consistente com a explicação construída para o problema a ser enfrentado e com o objetivo do programa. Se o PST surge com o propósito de ocupar o tempo ocioso de crianças e adolescentes em atividades de esporte educacional, com o objetivo de reduzir sua vulnerabilidade a situações de risco social, para estes é que devem ser orientadas as ações do programa. Os sérios problemas que afetam os jovens são de outra natureza, exigem uma intervenção diferenciada, e para eles o PST não parece figurar enquanto uma solução apropriada.

Resta ainda deixar claro qual o significado de risco social. No Relatório de Avaliação do TCU, o risco social é definido como “todas as situações que predisõem a vida da criança e do adolescente ao perigo constante, como por exemplo: contato com drogas, violência, condições precárias de higiene e moradia”. Além destas situações, nas entrevistas foi também mencionado o risco associado à prostituição infantil e à gravidez precoce.

O desafio que se coloca para a gerência do PST é localizar as áreas de risco social para orientar a atuação do programa e dimensionar seu público-alvo. Este é um trabalho de pesquisa bastante exigente. Na ausência de um mapeamento destas áreas, os parceiros potenciais a serem conveniados precisam apresentar evidências que comprovem estarem implantando núcleos do PST em áreas de risco social. Sem isto, a eficácia do programa não pode ser avaliada.

O diagrama 2 contempla as principais referências construídas para o Programa Segundo Tempo, e integra a primeira parte do processo de elaboração do modelo lógico.

**Diagrama 02:**  
Referências básicas do programa



### 3.2 ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA PARA O ALCANCE DE RESULTADOS

Formalizado como um programa do PPA 2004-2007, o PST contempla seis ações orçamentárias. Das seis, duas são ações padronizadas dos vários programas do PPA: publicidade de utilidade pública, e gestão e administração do programa. As demais deveriam, então, constituir a estrutura básica do PST: funcionamento de núcleos de esporte educacional (4377); apoio a projetos esportivos sociais para a infância e adolescência (0875); implantação de infra-estrutura para o desenvolvimento do esporte educacional (5069); e promoção de eventos e participação de delegações em competições nacionais e internacionais de esporte educacional (2626).

No entanto, entrevistas realizadas com a gerência do programa revelaram que somente uma das ações está, de fato, alinhada com a lógica de implementação planejada para o programa: funcionamento dos núcleos de esporte educacional. Esta ação, que se desdobra em várias outras, é a que permite entender a forma como está estruturada a gestão do programa. Sua descrição no espelho de programa do PPA também corrobora esta percepção, pois menciona que é por meio dela que são viabilizadas as “ações de capacitação de recursos humanos, aquisição e distribuição de material didático-esportivo, concessão de bolsas a monitores/estagiários, distribuição de reforço alimentar às crianças e adolescentes, transporte e outras que possam

garantir o funcionamento dos núcleos no contraturno escolar; bem como ações que visem à articulação com outras áreas do conhecimento (saúde, educação, cultura, assistência social, justiça, trabalho etc).” Ou seja, tal como formalizada no PPA, pode ser considerada como o que se convencionou chamar de ação “guarda-chuva”.<sup>6</sup>

É compreensível que a forma como a ação está estruturada favoreça o trabalho da gerência no que diz respeito à gestão dos recursos orçamentários, conferindo-lhe maior flexibilidade na sua alocação. Porém, para fins da estruturação lógica do programa, é com o seu desdobramento, que aqui se convencionou chamar de atividades,<sup>7</sup> que se faz possível definir com maior precisão os produtos que se espera obter, bem como tornar explícitos os pontos de monitoramento do programa.

Apesar de reconhecer que a ação funcionamento dos núcleos é a que se identifica como Programa Segundo Tempo, foram analisadas as demais ações que integram o programa na estrutura formal do PPA. Dois critérios nortearam a análise: pertinência e consistência com a proposta de mudança do problema, ou seja, com a referência básica do programa.

Na explicação construída para o problema, a insuficiência de espaços esportivos em comunidades pobres, e sua inadequação e/ou não disponibilização em alguns casos, remetem para a necessidade de investimentos na criação de núcleos do PST, que deveriam ser viabilizados com a ação implantação de infra-estrutura para o desenvolvimento do esporte educacional. A gerência do PST informou que não controla a execução desta ação, cuja coordenação é da Secretaria Executiva do Ministério dos Esportes, e que seus recursos são oriundos de emendas parlamentares.

A pertinência da ação de implantação de infra-estrutura no PST é clara. O que se questiona é a forma de sua execução atual, não necessariamente orientada para a implantação dos núcleos do programa. Para continuar integrando-o, é preciso que haja o seu direcionamento para as áreas selecionadas pela gerência do PST.

Outra ação integrante do programa, mas que também não está sob a autoridade da gerência, é apoio a projetos esportivos sociais para a infância e adolescência. Esta apóia projetos financiados com recursos de incentivo fiscal aprovados pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Trata-se de uma ação complementar, que permite ampliar a oferta de espaços e atividades esportivas, embora necessite melhor articular-se com os propósitos do PST.

A realização de eventos de esporte educacional é feita por meio da ação promoção de eventos e participação de delegações em competições nacionais e internacionais de esporte educacional. A ação tem possibilitado a realização de encontros dos núcleos do PST, a interação de alunos de diferentes cidades, e a concretização de vários pequenos eventos focados no PST. Porém, mencionou-se que esta ação também direciona recursos para a promoção de eventos de outras áreas do Ministério do Esporte. Foi sugerida a mudança no título da ação para promoção de eventos de esporte educacional, e que por intermédio dela fossem executados, prioritariamente, os eventos relacionados com o programa.

---

6. Embora não seja este um espaço adequado para o questionamento da atual estrutura de programas do PPA, este exemplo corrobora a necessidade de mudanças, com a criação de uma categoria intermediária entre o programa e as ações. São muitos os exemplos de ações “guarda-chuva” nos programas do PPA federal.

7. Não se confunde com o conceito de atividade para a ação do PPA.

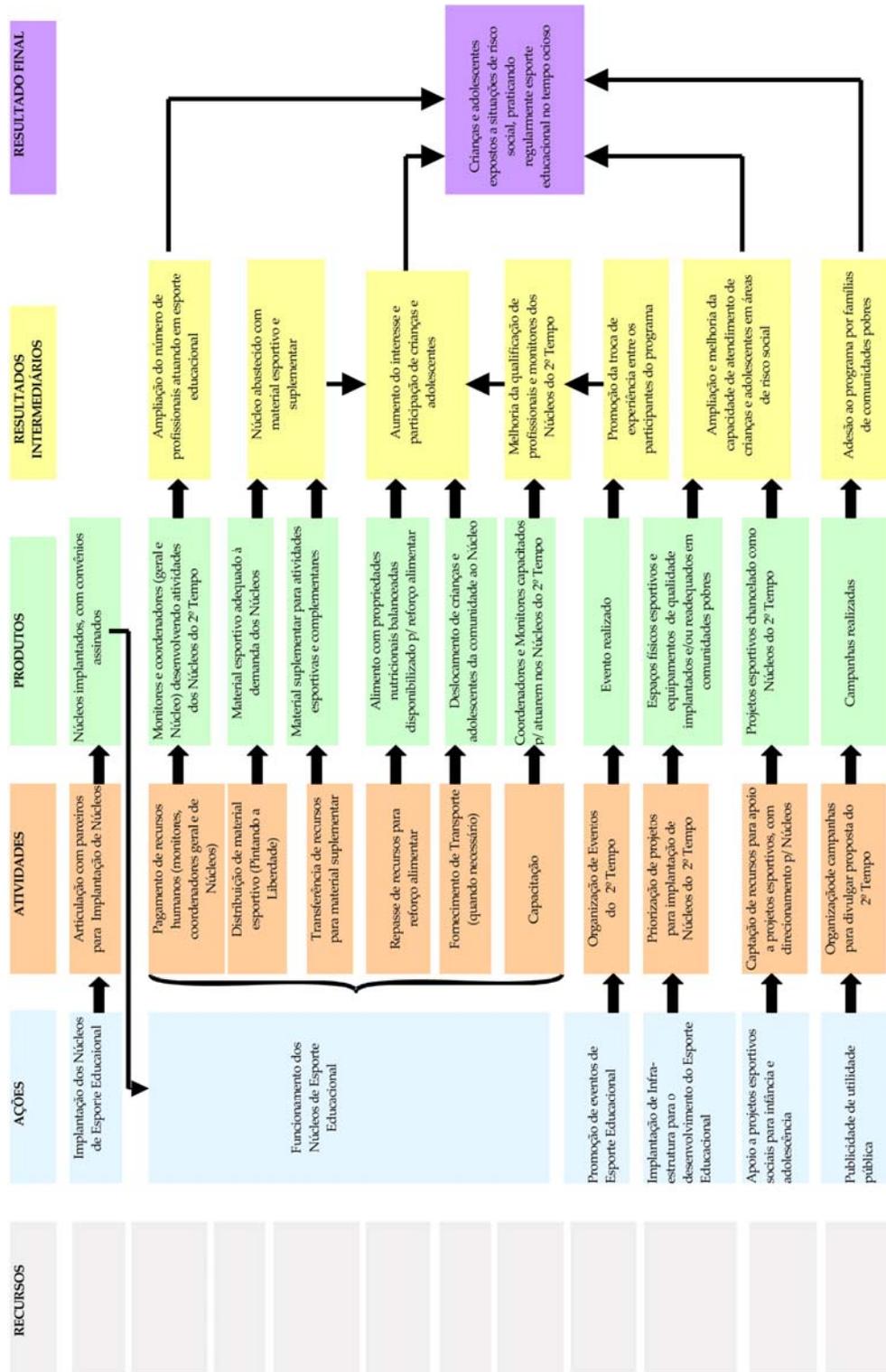
À primeira vista, o atual desenho do PST no PPA parece apresentar um formato adequado. Contudo, quando se conhece como algumas ações são implementadas, fica evidente que correções devem ser feitas para atender aos objetivos do programa e viabilizar o atendimento de crianças e adolescentes em núcleos do PST. Adicionalmente, sugere-se incorporação de uma nova ação, não orçamentária, para explicitar a implantação de núcleos do PST, que é realizada mediante o conveniamento de parceiros. Para viabilizar o conveniamento, a contrapartida dos parceiros compreende: espaços físicos adequados e pré-existentes; e pagamento dos honorários do coordenador geral dos núcleos e dos monitores para atividades pedagógicas complementares.

A identificação desse conjunto de ações permitiu iniciar a construção do modelo lógico de resultados do PST. As ações foram desdobradas em atividades, e para cada uma delas foram definidos produtos. A estruturação do programa, tendo em vista o alcance de resultados, foi organizada em seis colunas (diagrama 3 adiante): recursos, ações, atividades, produtos, resultados intermediários, e resultado final.

A coluna recursos, idealmente, deve compreender tanto recursos orçamentários próprios quanto recursos de parceiros. É recomendável que o preenchimento dos recursos seja feito após definidas as ações e atividades que irão compor o modelo lógico do programa. Neste trabalho, as informações ficaram para serem preenchidas posteriormente pela gerência do programa e, por isso, a coluna não apresenta os recursos alocados. Esta é uma informação essencial para que se possa quantificar produtos e resultados passíveis de serem alcançados. Na coluna atividades foram explicitadas as que geram pelo menos um produto que contribua para um resultado – seja este intermediário ou final. Na coluna seguinte, cada atividade está associada a um produto.

As duas últimas colunas se referem aos resultados do programa. A coluna resultado final apresenta apenas um enunciado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança no problema. Já na coluna resultados intermediários foram listados os resultados que evidenciam mudanças nas causas do problema, e que, partindo dos produtos do programa, levam àquele resultado final. De acordo com o diagrama 3, verifica-se que alguns resultados intermediários podem ser consequência de um ou mais produtos, assim como que alguns produtos podem contribuir para mais de um resultado intermediário. Dessa forma, a importância do modelo lógico reside na representação adequada dos vínculos causais, de forma que seja possível contemplar claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe.

**Diagrama 03:**  
Modelo Lógico do Programa Segundo Tempo

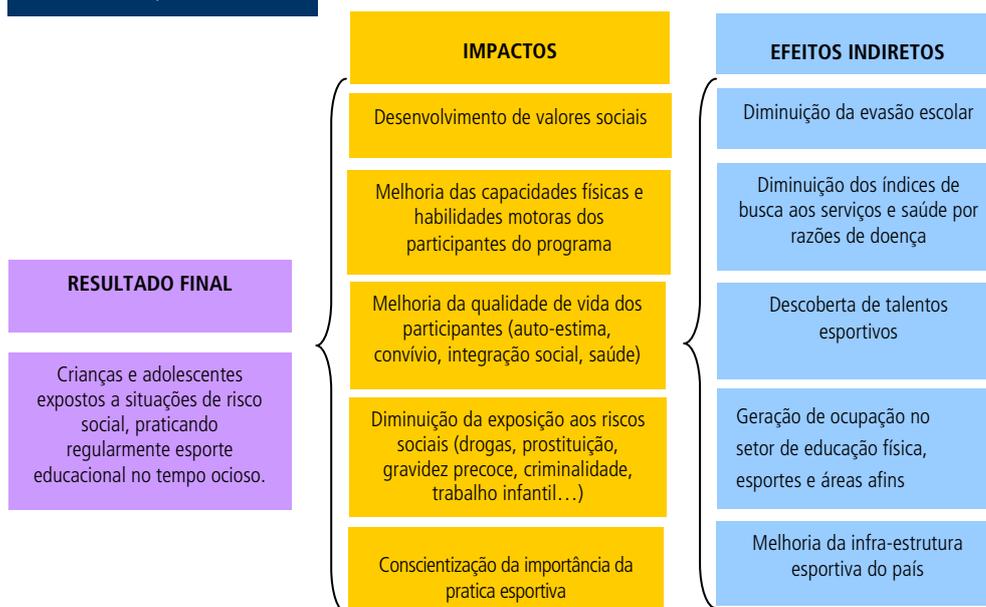


Conforme mencionado nos documentos do programa, havia múltiplas formulações acerca dos objetivos, resultados, impactos diretos e indiretos. Várias destas formulações não deveriam ser consideradas resultados do programa, pois não podiam ser relacionadas direta ou exclusivamente às suas respectivas ações. A fim de distinguir tais formulações dos resultados e objetivos, o grupo de avaliação adicionou duas colunas ao modelo lógico, introduzindo os conceitos impactos (efeitos diretos) e efeitos indiretos.

Por impactos entende-se todas as mudanças na realidade dos beneficiários diretos que possam ser apropriadas pelo programa. O impacto é a mudança que pode ser diretamente associada ao alcance do resultado final do programa. Em geral, verifica-se após um período maior de exposição destes beneficiários à intervenção do PST. Assim, a diminuição da exposição aos riscos sociais dos participantes do programa é um impacto que pode ser mensurado por meio de análises complementares, baseadas em indicadores criados para avaliar comparativamente o comportamento do grupo beneficiário antes, durante e após a intervenção. Contudo, a complexidade da aferição do impacto da implementação de um programa reside na dificuldade de se isolar outras variáveis e processos nos quais a população beneficiada está envolvida e que também podem influenciar nos resultados obtidos. Não obstante, é de se esperar que, idealmente, estes impactos sejam verificados após a implementação do programa.

Convencionou-se distinguir ainda os efeitos indiretos como aquelas mudanças que também podem decorrer do alcance do resultado final, mas que, conquanto desejáveis, não são buscadas pelo programa. Em outras palavras, a sua não-ocorrência não afeta o julgamento do desempenho do programa. Por exemplo, a descoberta de talentos esportivos é algo que pode ocorrer por meio das atividades desenvolvidas nos núcleos, na medida em que crianças e adolescentes com potencial para se tornarem atletas têm acesso à prática esportiva orientada e estabelecem contatos com profissionais de educação física que podem encaminhá-los para outros centros de treinamento. Não se trata de algo que o programa pretenda estimular, dado que não está voltado para o esporte de rendimento. Obviamente, definir se uma mudança é um resultado esperado, um impacto ou um efeito indireto depende da teoria do programa e de seus objetivos propostos.

**Diagrama 04:**  
Resultados, Impactos e Efeitos



Para que se alcancem os resultados esperados, as crianças e adolescentes atendidos pelo programa devem praticar esporte educacional regularmente. Esta é a pré-condição para garantir impactos, como o desenvolvimento de valores sociais, melhoria na qualidade de vida dos participantes, e os efeitos indiretos associados à melhoria do rendimento escolar e à diminuição da evasão. O diagrama 4 foi construído para associar impactos e efeitos indiretos ao resultado final esperado com o programa.

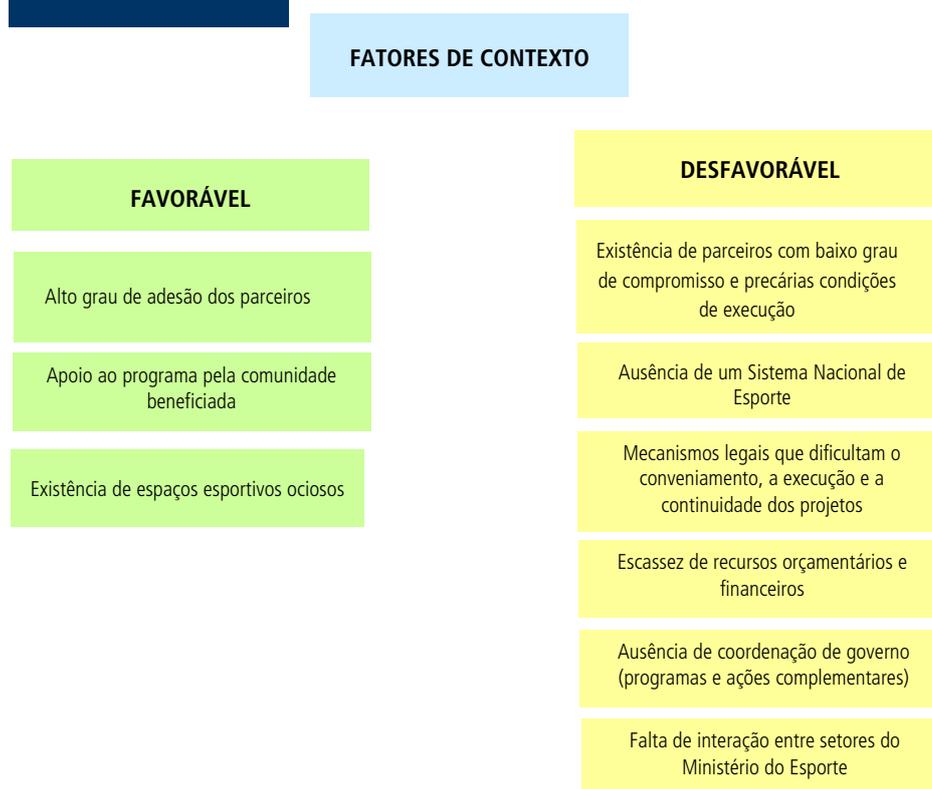
### **3.3 IDENTIFICAÇÃO DE FATORES DE CONTEXTO**

Para finalizar a construção do modelo lógico, é preciso refletir sobre as possíveis influências do contexto sobre a implementação do programa. Devem ser identificados os fatores relevantes de contexto que podem contribuir ou comprometer o desenvolvimento das ações. Este é um dado importante da realidade do programa, o qual irá permitir conhecer a sustentabilidade das hipóteses assumidas na sua estruturação lógica para o alcance de resultados. É importante mencionar que a apreciação sobre os fatores de contexto deve ser continuamente atualizada.

As entrevistas com a gerência do programa permitiram identificar alguns fatores que favorecem a sua implementação, como o alto grau de adesão dos parceiros, o apoio da comunidade beneficiada, e a existência de espaços esportivos ociosos – aspectos relevantes para respaldar a proposta do PST. Entretanto, foram apontados alguns fatores desfavoráveis que merecem atenção especial. Por exemplo, as diferenças no grau de compromisso e condições de execução entre os parceiros do programa exige uma intervenção específica por parte da gerência. A estratégia de capacitação deve ser bem direcionada para contemplar aspectos que melhorem tanto a qualificação como o comprometimento de parceiros. Outro fator apontado como desfavorável, e impactante nos resultados do PST, é a ausência de coordenação em ações e programas federais complementares à proposta do programa. Idealmente, os núcleos do PST deveriam ofertar atividades pedagógicas e culturais complementares à esportiva; todavia, na ausência de uma articulação efetiva para a participação das áreas de educação e cultura, estas atividades complementares são precariamente ofertadas. Para ser mais efetivo, o PST deveria ser dimensionado como um programa multisetorial, e não circunscrever-se tão somente na responsabilidade do Ministério do Esporte.

O diagrama 5 apresenta as informações levantadas sobre o contexto do programa.

**Diagrama 05:**  
Fatores de Contexto



#### **4 ANÁLISE DE VULNERABILIDADE DO MODELO LÓGICO CONSTRUÍDO**

A estruturação do modelo lógico segue um percurso onde se levanta uma série de assertivas *se-então* (W.K.KELLOGG FOUNDATION, 2004): *Considerando as percepções sobre os fatores-chave do contexto, se utilizo tais recursos, então implemento tais atividades do programa; se realizo tais atividades, então obtenho tais produtos para grupos de beneficiários-alvos. Se tais produtos são gerados, então alcanço tais resultados intermediários. Se resultados intermediários ocorrem, então obtenho resultado final que irá levar à solução do problema.*

Esta lógica construída tem que passar por uma análise de vulnerabilidade, conforme sugere Carlos Matus (1997), pois incorpora uma série de apostas nas ações e nos correspondentes alcances de resultados. Dado que não existe o controle das circunstâncias em que o programa é implementado, faz-se necessário levantar as condições que podem invalidar as apostas contidas nas ações do programa. Identificadas as condições de invalidação de cada aposta, ação por ação, procede-se a uma análise qualitativa da sua probabilidade de ocorrência e de seu impacto sobre o programa, para, enfim, avaliar a vulnerabilidade da aposta. Se identificada a vulnerabilidade, será preciso então buscar estratégias para sua superação.

Durante a oficina com a gerência do programa, fez-se um exercício de análise de vulnerabilidade de três atividades importantes. Apesar de terem sido identificadas vulnerabilidades a determinadas condições de invalidação, a equipe gerencial elaborou estratégias para superar aquelas situações que podem comprometer os resultados do programa.

A seguir apresenta-se a análise feita pela gerência do programa. Dada a exigüidade do tempo dedicado ao exercício, este deve ser considerado como uma primeira abordagem dos aspectos vulneráveis do PST.

#### 4.1 TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA REFORÇO ALIMENTAR

*Aposta:* Se forem utilizados *X* recursos financeiros para garantir reforço alimentar adequado aos participantes, serão ampliados o interesse e a permanência de crianças e adolescentes no programa.

*A menos que:*

Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
i. Os recursos não sejam suficientes para garantir uma alimentação adequada.	Alta	Alto	Sim
Estratégias:			
a. Buscar parceria com o MDS e outros possíveis parceiros.			
b. Complementar recursos por intermédio do núcleo parceiro.			
c. Utilizar as instalações públicas disponíveis das escolas.			
d. Executar convênios, prioritariamente, com quem possuir infra-estrutura adequada para preparar o reforço alimentar.			
ii. Os cardápios não sejam adequados.	Alta	Alto	Sim
Estratégias:			
a. Buscar parceria com o Ministério da Saúde para orientações sobre o cardápio nutricionalmente adequado e sobre o uso da multimistura.			
b. Utilizar os cardápios mínimos que o FNDE <sup>1</sup> estabelece para a merenda escolar.			
iii. As dificuldades na operacionalização de recursos para o fornecimento do lanche afetem sua qualidade.	Alta	Alto	Sim
Estratégia:			
a. Buscar tratamento legal diferenciado para o conveniamento do reforço alimentar do programa.			

Nota: <sup>1</sup> FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

#### 4.2 CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

*Aposta:* Se forem utilizados *X* recursos humanos e financeiros para capacitação à distância, será alcançada a melhoria da qualificação dos profissionais e monitores envolvidos.

*A menos que:*

Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
i. O modelo de capacitação não seja adequado (especialização <i>lato sensu versus</i> tempo do convênio com os núcleos).	Alta	Alto	Sim
Estratégias:			
a. Descentralização do processo de capacitação mediante parcerias com universidades.			
b. Encontros presenciais.			
c. Adequação do processo de capacitação (início dos convênios com núcleos). <sup>1</sup>			
d. Avaliação inicial dos candidatos.			
ii. Os parceiros não disponham de equipamentos necessários para a educação a distância.	Alta	Alto	Sim
Estratégias:			
a. Descentralização do processo de capacitação mediante parcerias com universidades.			
b. Constituição de núcleos regionais.			
c. Disponibilização de equipamentos.			
iii. A oferta de capacitação seja insuficiente.	Alta	Alto	Sim
Estratégia:			
a. Readequação do modelo de capacitação.			
iv. Os recursos humanos não estejam habilitados para o uso da tecnologia requerida.	Alta	Alto	Sim
Estratégia:			
a. Orientação para o uso da tecnologia.			
v. A rotatividade dos recursos humanos atuando no programa seja alta.	Alta	Alto	Sim
Estratégia:			
a. Repasse maior de recursos para a remuneração de recursos humanos.			

Nota: <sup>1</sup> Essa estratégia se refere a dois problemas da capacitação: *i)* o fato de o cronograma de capacitação estar desvinculado do início das atividades dos núcleos, de modo a que muitos monitores davam início ao curso quando as demais atividades já estavam adiantadas; e *ii)* o conteúdo da capacitação não incluía nem informações sobre a estrutura nem sobre o modo de operação do programa.

### 4.3 DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL ESPORTIVO PELO PINTANDO A LIBERDADE

*Aposta:* Se forem utilizados  $X$  recursos financeiros para a distribuição de material esportivo pelo Pintando a Liberdade, os núcleos serão adequadamente abastecidos.

*A menos que:*

Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
i. A oferta do material esportivo (quantidade e qualidade) seja insuficiente para o atendimento da demanda.	Alta	Alto	Sim
ii. A capacidade operacional (produção e logística) do Pintando a Liberdade seja limitada.	Alta	Alto	Sim
<b>Estratégia:</b> a. Repasse de recursos diretamente aos parceiros.			
iii. Os recursos financeiros não sejam suficientes.	Alta	Alto	Sim
<b>Estratégias:</b> a. Ampliar recursos como contrapartida dos parceiros. b. Buscar recursos de parcerias com a iniciativa privada.			

A análise de vulnerabilidade é uma ferramenta para lidar com um tipo de incerteza que pode ser gerada por falhas na capacidade de análise dos formuladores do programa. Diz respeito a falhas relacionadas com as apostas para alcance de resultados, as quais estão contidas em cada ação do programa. É um momento de reflexão sobre eventuais fragilidades destas apostas, levantando condições para sua invalidação. Faz-se, então, uma avaliação qualitativa da probabilidade e do impacto destes condicionantes, em uma escala simples de alto, médio e baixo. De seu efeito combinado, obtém-se a percepção sobre a vulnerabilidade – ou não – da aposta à determinada condição de invalidação.

Por se tratar de uma aferição qualitativa, incorpora grau de subjetividade na atribuição da vulnerabilidade, particularmente a situações cujos efeitos combinados de probabilidade e impacto sejam diferentes dos extremos da escala: alta e alto → vulnerável, ou baixa e baixo → não vulnerável.

## 5 DEFINIÇÃO DE INDICADORES

Com a construção do modelo lógico, é possível definir indicadores apropriados para aferir o desempenho do PST. Assim, uma vez definidos os produtos, resultados intermediários e finais do programa, o trabalho de construção de indicadores fica bastante facilitado.

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Quando da sua definição, é importante analisar a relevância e utilidade do indicador para seus usuários potenciais. Um sistema de monitoramento bem estruturado permite diferenciar as informações que serão relevantes e úteis para os diferentes níveis hierárquicos de tomada de decisão.

Outros requisitos devem igualmente ser preenchidos pelo indicador selecionado: validade e confiabilidade (pertinência e adequação para aferir o desempenho); mensurabilidade (passível de aferição periódica); e economicidade (obtido a um custo razoável).

A adequação dos elementos que compõem a matriz de indicadores construída para o PST, a seguir apresentada, deve ser rigorosamente analisada. Isto porque, se os produtos e resultados não estiverem bem definidos e se as informações forem precárias, de forma que mensurações inapropriadas sejam realizadas, o monitoramento da execução poderá levar a decisões equivocadas.

É também um momento de checagem dos componentes do modelo lógico: se a gerência, ao se deparar com os indicadores construídos, não considerar sua utilidade, é possível que alguns produtos e resultados não correspondam aos efeitos esperados com o programa, vindo a ter de ser reformulados.

Um aspecto fundamental do processo de mensuração de desempenho é que metas claras e exequíveis para os produtos e resultados sejam definidas *a priori* pela equipe gerencial, tendo como base a disponibilidade de recursos ao programa. As metas cumprem o papel de orientar a gerência na aferição periódica de produtos e do alcance dos resultados esperados.

Quando se organiza a mensuração de desempenho do programa, é preciso considerar seus limites. Tendo em vista que os dados de desempenho não informam por si mesmos por que os resultados ocorreram, um propósito da mensuração é levantar questões para a avaliação. Assim, a informação fornecida pela mensuração corresponde a somente parte do conhecimento de que os gerentes precisam para tomar decisões.

**Matriz Indicadores de Desempenho do Programa**

Produto	Metas Anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da Informação	Indicador aferido/data
Núcleos implantados (com convênios assinados)	"X" núcleos previstos	Taxa de implantação de núcleos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de núcleos implantados}}{\text{N}^\circ \text{ de núcleos previstos}}$	SNEED <sup>1</sup>	
Material esportivo adequado à demanda	"X" material demandado (modalidade A)	Taxa de suprimento de material esportivo A	$\frac{\text{"X" material entregue (modalidade A)}}{\text{"X" material demandado inicialmente (modalidade A)}}$	SNEED	
	"X" material demandado (modalidade B)	Taxa de suprimento de material esportivo B	$\frac{\text{"X" material entregue (modalidade B)}}{\text{"X" material demandado inicialmente (modalidade B)}}$		
Monitores e coordenadores desenvolvendo atividades dos núcleos	"X" monitores necessários	Grau de cobertura da monitoria	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de monitores atuando nos núcleos}}{\text{N}^\circ \text{ necessário de monitores}}$	SNEED	
	"X" coordenadores necessários	Grau de cobertura da coordenação	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de coordenadores atuando nos núcleos}}{\text{N}^\circ \text{ necessário de coordenadores}}$	SNEED	
Monitores e coordenadores capacitados atuando nos núcleos	"X" monitores capacitados	Taxa de capacitação de monitores	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de monitores capacitados atuando}}{\text{N}^\circ \text{ de monitores atuando}}$	SNEED	
	"X" coordenadores capacitados	Taxa de capacitação de coordenadores	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de coordenadores capacitados atuando}}{\text{N}^\circ \text{ de coordenadores atuando}}$	SNEED	
Evento de esporte educacional realizado	"X" eventos programados	Taxa de realização de eventos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de eventos realizados}}{\text{N}^\circ \text{ de eventos previstos}}$	SNEED	
Espaços físicos esportivos e equipamentos implantados em áreas de risco social	"X" recursos investidos nos núcleos	Taxa de investimentos na infraestrutura dos núcleos	$\frac{\text{Total de recursos investidos p/ núcleos do PST}}{\text{Total de recursos previstos}}$	SNEED	
Projetos esportivos, financiados com recursos do FNCA, chancelados	"X" projetos do PST financiados pelo FNCA <sup>2</sup>	Proporção de projetos do PST financiados pelo FNCA	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de projetos esportivos financiados pelo FNCA}}{\text{N}^\circ \text{ de projetos esportivos do PST}}$		
Campanhas realizadas	"X" campanhas previstas	Taxa de realização de campanhas	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de campanhas realizadas}}{\text{N}^\circ \text{ de campanhas previstas}}$		

(continua)

(continuação)

Resultado intermediário	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da informação	Indicador aferido/data
Núcleo abastecido com material esportivo e suplementar	"X" núcleos abastecidos adequadamente <sup>3</sup>	Taxa de abastecimento de núcleos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de núcleos abastecidos adequadamente}}{\text{N}^\circ \text{ de núcleos implantados}}$	SNEED	
Ampliação de profissionais atuando na área de esporte educacional <sup>4</sup>	"X" profissionais atuando em esporte educacional	Nº índice de profissionais de esporte educacional	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de profissionais atuando em } t_0}{\text{N}^\circ \text{ de profissionais atuando em } t_1}$	A ser definida	
Aumento do interesse e permanência das crianças e adolescentes no programa	"X" alunos com frequência entre 80 e 100%	Taxa de frequência de alunos	$\frac{\text{Alunos } c/ \text{ frequência entre 80 e 100\%}}{\text{Total de alunos participantes}}$	Núcleos do PST	
Melhoria da qualificação dos profissionais e monitores dos núcleos do PST	"X" monitores capacitados	Evolução da capacitação de monitores	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de monitores capacitados em } t_0}{\text{N}^\circ \text{ de monitores capacitados em } t_{n-1}}$	SNEED	
	"X" coordenadores capacitados	Evolução da capacitação de coordenadores	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de coordenadores capacitados em } t_0}{\text{N}^\circ \text{ de coordenadores capacitados em } t_{n-1}}$		
Promoção da troca de experiência entre os participantes do programa	"X" participantes nos eventos programados	Evolução da participação em eventos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de participantes de eventos realizados em } t_0}{\text{N}^\circ \text{ de participantes de eventos em } t_{n-1}}$	SNEED	
Ampliação e melhoria da capacidade de atendimento de crianças e adolescentes em áreas de risco social	"X" núcleos programados	Evolução de implantação de núcleos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de núcleos do PST em } t_0}{\text{N}^\circ \text{ de núcleos do PST em } t_{n-1}}$	SNEED	
Adesão ao programa por famílias de comunidades pobres	"X" crianças e adolescentes inscritos no programa	Evolução de atendimento de crianças e adolescentes	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de inscritos em } t_0}{\text{N}^\circ \text{ de inscritos em } t_{n-1}}$	SNEED	
Resultado final	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da informação	Indicador aferido/data
Crianças e adolescentes expostos a situações de risco social, praticando regularmente esporte educacional no tempo ocioso	"X" crianças e adolescentes expostos a situações de risco social praticando regularmente esporte educacional no tempo ocioso	Taxa de atendimento de crianças e adolescentes expostos a situações de risco social	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de crianças e adolescentes atendidos}}{\text{N}^\circ \text{ de crianças e adolescentes expostos a situações de risco social}}$	A ser definida	

Notas: <sup>1</sup> SNEED: Secretaria Nacional de Esporte Educacional.

<sup>2</sup> FNCA: Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente.

<sup>3</sup> Núcleos abastecidos com materiais esportivos adequados às práticas esportivas realizadas.

<sup>4</sup> Este resultado refere-se à atuação em esporte educacional dentro e fora do programa; daí a dificuldade em mensurar o indicador.

## 6 FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE CONVENIAMENTO

Após a elaboração do modelo lógico, a equipe procurou aprofundar o entendimento de como o programa era implantado. Para tanto, foi realizada uma segunda rodada de entrevistas com a equipe gerencial, e também com pessoas de outras instâncias do Ministério do Esporte que estavam de alguma forma ligadas ao processo de conveniamento. Os dados obtidos das entrevistas foram organizados na forma de um fluxograma, que a princípio partia da proposta de implantar o PST em determinada localidade até a entrega dos serviços às crianças e adolescentes beneficiados. Desde o início, decidiu-se que esta investigação abrangeria tão-somente as atividades relativas à implantação e ao funcionamento dos núcleos, não se propondo ao exame de outras ações – infra-estrutura, publicidade etc.

A coleta de informações para a elaboração do fluxograma exigiu cinco entrevistas. Houve uma entrevista conjunta com pessoas da equipe gerencial das diferentes áreas, seguida de entrevistas junto à Coordenação de Material Esportivo da Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED), à Gerência do Programa Pintando a Liberdade, à Coordenação-Geral de Convênios e Prestação de Contas (SPOA), e à Consultoria Jurídica do ministério. Todas as informações foram utilizadas para criar um primeiro esboço do fluxograma, que foi então apresentado à equipe do Programa Segundo Tempo. Nesta versão preliminar, ainda havia pontos obscuros, como, por exemplo, alguns relativos a tomada de decisão cujas

consequências não eram claras. A equipe do programa também apontou algumas alterações na rotina de funcionamento que procuraram sanar algumas deficiências identificadas logo nas primeiras entrevistas. Assim, elaborou-se uma segunda versão do fluxograma, a qual consta deste documento. Ao longo do texto, são indicados os pontos do processo de implantação e funcionamento dos núcleos que pareciam problemáticos segundo a perspectiva do grupo de avaliação.

## 6.1 DA DEMANDA ATÉ A MINUTA DE CONVÊNIO

O processo de implantação de um novo núcleo (ou de um novo conjunto de núcleos) tem início à medida que haja uma entidade que se proponha a estabelecer convênio com a SNEED; esta entidade pode ser um município, um estado, ou mesmo revestir-se de caráter não governamental. Embora em tese a SNEED possa articular a expansão do programa em alguma área de interesse, a regra é que a iniciativa seja da própria entidade: de maneira geral, procura-se atender a um fluxo de demanda.

Independentemente de quem tome a iniciativa, esta resultará na formatação de um projeto, que será cadastrado por meio do preenchimento de um formulário eletrônico. O próprio sistema apresenta uma crítica ao formulário, de modo que o cadastro só é considerado válido quando todos os campos essenciais foram devidamente preenchidos. Este cadastro, uma vez preenchido e assinado pela pessoa responsável, é enviado para o ME, juntamente com alguns documentos comprobatórios, formalizando assim o interesse em se tornar um parceiro<sup>8</sup> do PST. Costumava-se receber também propostas por ofício ou diretamente por meio de visita dos interessados ao ME; atualmente, a orientação da gerência é de que todas as propostas sejam encaminhadas por meio do cadastro eletrônico.

A partir do momento em que o projeto é recepcionado pela SNEED, este passa por dois tipos de análise. O primeiro consiste na “pré-análise”, que verifica sua viabilidade técnica. Se aprovado na pré-análise, o projeto é “elegível”, isto é, está em condições de ser apreciado na segunda análise; caso contrário, é devolvido ao proponente para que este o complemente ou o refaça. No arranjo anterior, a pré-análise era atribuída a uma equipe específica que conferia a documentação recebida e sua conformidade com as informações do cadastro; não havia “filtro” dos projetos, i.é, não se fazia nenhum julgamento sobre o mérito dos mesmos. Agora esta tarefa foi absorvida, juntamente com outras, pela equipe de implantação.

Os projetos elegíveis formam uma espécie de carteira, que invariavelmente supera a disponibilidade de recursos do programa. Na segunda análise, são selecionados aqueles cuja realização procurar-se-á de fato efetivar, ou seja, transformar em convênios. O balizador é a disponibilidade orçamentária, a partir da qual se estima a quantidade de núcleos e projetos que poderão ser mantidos no ano, e, portanto, dimensiona quantos novos poderão ser implantados. Pela decisão sobre quais projetos serão selecionados respondem os dirigentes (secretário-executivo, secretário nacional de Esporte Educacional, e diretor do Departamento de Esporte

---

8. Emprega-se aqui o termo “parceiro” para se referir aos convenentes, dado que é este o termo utilizado correntemente pela equipe gerencial. Cabe esclarecer, porém, que não se utiliza em momento algum o instrumento do Termo de Parceria, e sim o do convênio.

Escolar e de Identidade Cultural). Embora a entrada de projetos se dê em um fluxo contínuo,<sup>9</sup> a decisão sobre quais serão selecionados depende do calendário das liberações orçamentárias.

O conjunto de projetos selecionados volta à equipe de implantação, a qual solicitará à entidade proponente o envio do plano de trabalho e a documentação correspondente – certidões de regularidade fiscal e previdenciária e comprovação de adimplência junto à União, por exemplo. Esta mesma equipe se encarregará de analisá-lo, requerer eventuais ajustes e emitir o parecer final que aprova ou não o plano de trabalho. É neste momento que se analisa a consistência do plano de trabalho em termos de crianças atendidas, material esportivo demandado etc. Na prática, esta etapa não mais contempla triagens: o esforço da equipe de implantação está voltado para garantir a consecução do convênio. Logo, é muito raro um plano de trabalho ser recusado terminantemente; o que acontece é que propostas mal elaboradas acabam sendo retrabalhadas muitas vezes.

Outra questão refere-se à decisão sobre o tipo de material esportivo a ser enviado aos núcleos. Até recentemente enviava-se um *kit* quase padronizado para todos os núcleos – principalmente bolas para modalidades coletivas –, sem verificar a adequação da infra-estrutura para desenvolvimento de atividades que usem este material – bolas de basquete enviadas para núcleos que não têm quadra, por exemplo. Este procedimento está sendo alterado, procurando-se adaptar o tipo e a quantidade de material às atividades praticadas nos respectivos núcleos, embora revele a fragilidade na análise do plano de trabalho, i.é, a reduzida capacidade dos técnicos em determinar com clareza qual a atividade que se pretende incentivar nos núcleos.

Até onde foi possível apurar, a ênfase recai sobre a quantidade de crianças que se propõe a atender, considerando-se a infra-estrutura e os recursos humanos disponíveis. Não há qualquer tipo de “protocolo” para tal análise, feita caso a caso. Também não há necessariamente vistoria prévia dos locais em que funcionarão os núcleos por parte de técnicos da SNEED. Exige-se do conveniente, no entanto, que comprove a existência do espaço esportivo a ser utilizado e, caso este não seja próprio, que apresente documento do proprietário (público ou privado) atestando sua disponibilidade para aqueles fins. Quando o plano de trabalho é considerado adequado, segue para a Secretaria Executiva do ME para conveniamento.

## **6.2 TRAMITAÇÃO DA PROPOSTA DE CONVÊNIO NA SECRETARIA EXECUTIVA**

Na Secretaria Executiva, o projeto, agora transformado em proposta de convênio, passa por três tipos de controle: o da disponibilidade de material esportivo, o da disponibilidade de recursos financeiros, e o das exigências administrativas e legais.

Atualmente, apenas quando o processo chega à Secretaria Executiva é que se procede à checagem da disponibilidade de material esportivo. Isto porque até o momento este é um ato meramente formal: a Coordenação do Programa Pintando a

---

9. O fluxo de projetos no período 2004-2005 foi tão superior à capacidade do PST em atendê-los que em 2006 foi temporariamente suspenso o procedimento de cadastro de novos projetos. Observa-se uma tendência dentro da SNEED a fazer com que a apresentação de projetos ocorra por meio de edital, em momentos determinados, possivelmente duas vezes ao ano.

Liberdade (Copin) sempre atesta a disponibilidade, dado que as fábricas são capazes de suprir a demanda de bolas, redes e camisetas. Porém, em caso de escassez, seria necessário fazer esta checagem antes da emissão de parecer favorável ao plano de trabalho. O fato de, eventualmente, poder não se dispor de material esportivo em quantidade suficiente foi demonstrado em 2004-2005 quando, frente à grande expansão do Segundo Tempo, o Pintando a Liberdade deixou de fornecer bonés e calções. Houve então um ajuste na prática, imprimindo-se modificações no *kit* definido nos convênios. A verificação prévia também poderia ser usada como instrumento de planejamento da produção: se a demanda de material dos núcleos crescer mais do que o previsto, é possível acionar um aumento de produção correspondente durante o tempo em que se finaliza a elaboração do convênio. Cabe ressaltar ainda que até o início de 2006 eram enviadas bolas de futebol, basquete e handebol, independentemente das modalidades coletivas previstas no convênio. Segundo o que foi apurado, não se observam problemas quanto à produção de material para *kits* adaptados aos projetos de cada núcleo, inclusive quando estes contemplarem a promoção de outras modalidades desportivas.

A proposta de convênio segue então para a Coordenação-Geral de Convênios e Prestação de Contas (COCONV). Esta revisa o processo e o encaminha para consulta junto à Coordenação de Orçamento e Finanças (COF/SPOA), a qual se incumbem de examinar a disponibilidade de recursos orçamentários e de limite financeiro. Aparentemente, quando da inexistência de recursos, o projeto é devolvido à SNEED e fica aguardando sua disponibilização.

A tramitação inclui ainda a emissão de parecer da Consultoria Jurídica (Conjur) sobre a legalidade do processo e do termo de convênio. Por lei, o jurídico tem o prazo de 15 dias para liberar o processo.

Vale ressaltar que cabe à COCONV examinar a validade das certidões de regularidade fiscal, previdenciária e outras exigências legais. É nesta fase que a maior parte dos processos retorna à SNEED, por conta de necessidade de ajustes no plano de trabalho e de certidões fora do período de validade. Muitas destas certidões vencem ao longo do processo de tramitação, e, tendo em vista que algumas delas só podem ser emitidas pela própria entidade proponente, todo o processo retorna à equipe de implantação da SNEED. Em média, o processo fica de 15 dias a um mês na Secretaria Executiva, mas em alguns casos pode levar bem mais – o que gera imprevisibilidade sobre o momento em que o projeto terá início de fato.

Uma vez que haja parecer favorável da COF e da Conjur e que tenham sido inseridos todos os documentos comprobatórios no processo, a COCONV encaminha o convênio para assinatura pelo ministro e pelo responsável da entidade conveniente. Firmado o convênio, a COCONV providencia a publicação no Diário Oficial da União e encaminha cópia do Termo de Convênio à entidade conveniente.<sup>10</sup> A partir de então podem ser iniciados o repasse de recursos e a implementação do projeto.

---

10. No caso da assinatura por parte do ministro e do representante da entidade conveniente não ocorrer presencialmente. Via de regra, a entidade conveniente recebe o termo de convênio, providencia assinatura e envia novamente ao Ministério dos Esportes, quando se apõe a assinatura do ministro.

### 6.3 REPASSE DE RECURSOS E IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO

O fato de haver sido firmado um convênio não significa transferência automática dos recursos: em alguns casos, podem se passar desde alguns dias até meses para que a primeira parcela seja creditada em favor do conveniente. Para todos os efeitos, o prazo para o início do projeto só começa a ser contado quando se efetiva o pagamento da primeira parcela, dado que os convênios são prorrogados “de ofício” quando se verifica tal atraso. Este procedimento é compreensível, uma vez que é com este dinheiro que a entidade executora fará todos os procedimentos preparatórios para dar início ao projeto esportivo propriamente dito, em especial o cadastramento das crianças, a contratação dos monitores e a licitação para compra do lanche. O valor da primeira parcela corresponde a 1/5 do total de recursos que o Ministério do Esporte se compromete a desembolsar durante o convênio. Cumpre sublinhar aqui que a responsabilidade pelo acompanhamento dentro da gerência do PST após a assinatura do Termo de Convênio passa da equipe de implementação para a equipe de operação.

Uma vez recebida a primeira parcela, a entidade executora está habilitada a receber o material esportivo. Pelo que foi apurado, atualmente o material esportivo é enviado para a sede da entidade que firmou o convênio, e não mais para o núcleo. Isto implica que em convênios maiores, que compreendem vários núcleos, uma parte do custo da distribuição é transferida à entidade executora.<sup>11</sup> Por exemplo, uma prefeitura que seja executora do PST terá que cuidar do envio do material para cada um dos núcleos que opera em suas escolas. Este procedimento certamente facilita o processo de distribuição e o controle, mas também gera “ruídos” no caso de algum núcleo não receber o material em tempo: muitas vezes os coordenadores se queixam diretamente à Copin ou à gerência do programa, quando na verdade o material ficou retido em algum ponto intermediário – junto à direção da escola, por exemplo.

Antes da liberação da segunda parcela, a equipe de operação verifica se foi feito o cadastramento de todos os recursos humanos (coordenadores de núcleo, e monitores), das crianças e adolescentes beneficiários, e dos próprios núcleos, assim como se as quantidades cadastradas estão de acordo com o plano de trabalho. Se os números diferirem, a segunda parcela não pode ser paga. Quando se detecta que o quantitativo de núcleos e/ou beneficiários será de fato inferior ao que consta no plano de trabalho, o valor da segunda parcela é ajustado para a nova quantidade de beneficiários; em geral, quando isso acontece, é porque a entidade cadastrou um número inferior de beneficiários, motivo pelo qual este valor pode ser algo inferior a 80% do aporte inicialmente previsto.

Durante a execução do projeto, a entidade conveniente deve enviar relatórios trimestrais à equipe de operação. Estes relatórios são padronizados e, na verdade, consistem na atualização de um questionário que contém uma série de quesitos, entre eles:

- dados do coordenador-geral, coordenadores e monitores, endereço dos núcleos, quantidade de crianças atendidas por sexo e faixa etária;

---

11. Não ficou claro se esse procedimento também vale para convênios em âmbito nacional.

- tipo de atividades esportivas e complementares desenvolvidas, carga horária e frequência das atividades durante a semana, metodologia utilizada e número de alunos por núcleo;
- espaços físicos disponíveis;
- alimentação (cardápio, acompanhamento por nutricionista);
- participação na capacitação a distância e nos encontros presenciais;
- questões administrativas – se o material esportivo foi recebido na quantidade prevista, sobre a forma de pagamento dos monitores e eventuais atrasos respectivos, procedimento de aquisição de alimentos, existência de parcerias, identificação dos núcleos etc.; e
- avaliação dos resultados do programa.

Aparentemente, a informação coletada não é usada em toda sua extensão pela equipe de operação. Não obstante, é considerada útil para a prestação de contas e renovação do convênio, conforme será descrito adiante.

Encaminhamentos de pedidos de reposição do material esportivo também são frequentes por parte das entidades, especialmente bolas de futebol. Não há um limite para a quantidade de material que pode ser solicitada, mas a equipe gerencial mantém um registro de todas as solicitações, e a Copin, de todas as entregas feitas. Em alguns casos, isto permite identificar pedidos excessivos.<sup>12</sup> Observa-se uma polêmica interna ao Ministério do Esporte sobre se não seria melhor que os próprios convenentes adquirissem também parte do material esportivo. Cabe adiantar que, dada a dificuldade das entidades executoras com a licitação de alimentos, é de se esperar que problemas semelhantes se repitam na compra de bolas e outros materiais.<sup>13</sup>

A regra é que um projeto tenha dez meses de execução. Todavia, são comuns as prorrogações para além do devido ao atraso no repasse, uma vez que muitos projetos têm dificuldade em finalizar as atividades em tempo hábil. Em geral, isto se dá em virtude de atrasos logo no início do projeto. O monitoramento do prazo de vigência é feito pela equipe de operação: quando faltam menos de 60 dias, esta comunica o fato à entidade conveniente, que deverá manifestar-se sobre a necessidade de extensão do prazo, que é feita mediante termo aditivo; em caso de a equipe de operação negar a prorrogação, a entidade deverá preparar a prestação de contas, ainda que deseje renovar o convênio.

#### 6.4 PRESTAÇÃO DE CONTAS E RENOVAÇÃO

Finalizado o projeto, cabe à entidade conveniente prestar contas ao Ministério do Esporte no prazo de 60 dias após o término de sua vigência. Caso a prestação não seja encaminhada no prazo acordado, o conveniente é registrado como inadimplente, o

---

12. Há controvérsias sobre a razão da necessidade freqüente de reposição: o relatório do Tribunal de Contas de União (TCU) apontou a questão da durabilidade do material esportivo, mas a Copin insiste que são o uso constante e as más condições dos gramados e quadras que encurtam a vida útil da bola; segundo esta coordenação, a bola deve durar no mínimo 60 partidas. O principal problema é que não há laboratórios independentes para atestar a qualidade das bolas, e não é possível comparar o desempenho destas bolas com as fabricadas pelas grandes marcas, dado que são usadas em condições diferentes (quadras melhores, uso menos intensivo etc.).

13. Em especial, atrasos na compra e dificuldades em realizar o pregão eletrônico.

que o impede de firmar novos convênios com o governo federal. Esta situação perdura até que a prestação de contas seja entregue.

Há alguns anos, o entendimento dos órgãos de controle é o de que o simples encaminhamento da prestação de contas não é suficiente para que o conveniente possa propor a renovação do convênio: é preciso que a prestação seja analisada e aprovada. De acordo com a Instrução Normativa nº 01/1997 do Tesouro Nacional, que rege a celebração de convênios, uma vez encaminhada a prestação de contas, o órgão tem 60 dias para emitir parecer técnico. Segundo o relatado nas entrevistas, ocorrem situações em que estes prazos não são respeitados, seja por conta de atraso de parte do conveniente, seja porque não há pessoas em número suficiente para analisar os processos, tanto na gerência do programa quanto na COCONV. Obviamente, quanto mais moroso o processo de análise da prestação de contas, maior o tempo em que permanecerão interrompidas as atividades dos núcleos vinculados àqueles convênios.

A demora na análise da prestação de contas também decorre da falta de informações ou documentos comprobatórios das atividades realizadas na prestação enviada pelo conveniente, ou ainda da discordância entre a gerência do programa e a COCONV sobre os pareceres a respeito do cumprimento do objeto. Em ambos os casos, o problema de fundo parece ser como objetivar que os núcleos esportivos estão cumprindo seu propósito. Para tanto, não basta constatar que a infra-estrutura e o material esportivo utilizados estavam em boas condições, ou que os monitores foram efetivamente contratados e tinham expertise para desenvolver as atividades. O ponto central para o programa é se as atividades ocorreram a contento, e isto requer, em última instância, uma visita de técnicos qualificados da gerência do programa. Dado que atualmente existem mais de 3 mil núcleos em operação, e que a gerência em Brasília dispõe de menos de 20 técnicos, parece claro não haver condição alguma para visitas regulares a cada núcleo, mesmo que apenas uma única vez ao longo do ano. Portanto, a maior parte das informações vem dos relatórios trimestrais, que são declaratórias. A partir daí, é possível verificar inconsistências e retirar alguns elementos para analisar propostas de renovação.

Assim, se cumpridos todos os prazos, haverá um intervalo de talvez 5 a 6 meses entre o encerramento das atividades de um convênio e o seu recomeço, uma vez que é preciso levar em conta ainda o tempo necessário à tramitação de uma nova proposta de convênio. Dado o que já foi mencionado aqui, na construção do modelo lógico, sobre a importância da continuidade das atividades nos núcleos, conclui-se que este é um entrave de peso para o desempenho do programa: um longo intervalo entre o final de uma turma e o começo de outra significa a desmobilização das crianças e adolescentes participantes, expondo-as novamente aos riscos que o programa procura evitar. Por vezes, o projeto continua ativo no intervalo entre convênios porque o parceiro o mantém com recursos próprios ou de outra fonte. Porém, é provável que isto aconteça apenas nas entidades maiores e mais articuladas. Além disso, por princípio, o programa não pode se basear numa capacidade eventual de autofinanciamento dos parceiros, pois na sua própria formulação foram levantadas as dificuldades em atrair profissionais para realizar este tipo de atividade, garantir a frequência das crianças e adolescentes etc.

A renovação do convênio é idêntica em processo à conformação de um novo projeto, por isso seus procedimentos não serão detalhados aqui. A principal diferença é que a renovação de convênios é priorizada frente à assinatura de novos – conforme já apontado, durante certo período foi até mesmo suspenso o cadastramento de novas propostas. Com efeito, a renovação é talvez a principal forma de ajustar a

implantação do programa. Embora o controle da equipe de operação seja importante, esta pouco pode fazer após o repasse dos recursos. Contudo, uma entidade que execute mal seus projetos pode não ter sua proposta de renovação aceita. A par disso, a experiência do monitoramento efetuado pela equipe de operação permite saber se determinada entidade tem capacidade de manter uma certa quantidade de núcleos, ou se é preciso reduzir o tamanho do projeto.

Duas considerações merecem ser feitas a esse respeito. A primeira é que esse procedimento funcionará tanto melhor quanto mais experiência a gerência do PST ganhar a respeito do que é importante para que um núcleo funcione adequadamente. Pelo que foi possível apreender nas entrevistas com a equipe gerencial e com outros setores no Ministério do Esporte, não é fácil estabelecer tal definição *a priori*: escala é um fator importante, mas não decisivo (pequenas entidades com apenas um núcleo podem realizar um trabalho adequado), a falta de formação e capacitação dos monitores pode ser contrabalançada pelo seu grau de engajamento (há relatos de boas práticas organizadas por monitores leigos),<sup>14</sup> e assim por diante. Em outras palavras, são o próprio acompanhamento da implantação dos núcleos e, possivelmente, a troca de experiência entre a gerência e as entidades executoras que podem aprimorar esse procedimento.

A segunda consideração refere-se à existência de alternativas para a implantação de núcleos em determinadas regiões. Mencionou-se seguidamente que em algumas localidades há poucas opções de “parceiros”, se é que há alguma. Isto impõe dificuldades para que se aperfeiçoe o funcionamento dos núcleos, visto que a não renovação do convênio com aquele conveniente provavelmente deixará sem atendimento as crianças e jovens daquela localidade. Seria necessário pensar então estratégias alternativas de atuação – por exemplo, uma capacitação diferenciada (“formadora de parceiros”) acoplada a um sistema de repasses mais “generoso”.

#### *Percepção Geral sobre o Processo de Implementação*

Nota-se que o esforço de implementação do programa está orientado principalmente para atender a demanda, deixando freqüentemente de priorizar os projetos por critérios de mérito e necessidade da área atendida. Sinal disto é o fato de os projetos serem recebidos em um grande *pool* (sem vinculação com um foco de atendimento) e serem filtrados, em grande medida, por critérios formais e legais. Ademais, diante do acúmulo de projetos, a gerência por vezes suspende a recepção de novos, sem considerar se os projetos recepcionados são necessariamente os que devem ter prioridade.

Um segundo ponto diz respeito ao acompanhamento dos projetos. Este poderá ser aprimorado à medida que se criarem padrões de qualidade para sua implantação, os quais evidenciem o que é crítico para o funcionamento adequado de um núcleo. Atualmente, há cerca de cinco elementos fundamentais: acesso ao material esportivo, capacitação dos monitores, qualidade da alimentação, infra-estrutura esportiva disponível, e tipos de modalidades oferecidas – coletivas ou também individuais. O problema é que estes elementos captam apenas parcialmente o que é de fato necessário para o bom funcionamento do núcleo: mesmo que estejam todos presentes, ainda não se sabe se a prática pedagógica desenvolvida pelo coordenador e pelos monitores está adequada aos princípios do esporte educacional.

---

14. Monitores leigos são aqueles que não são estudantes de educação física.

Por fim, um sério problema que o PST enfrenta é a descontinuidade no atendimento aos beneficiários, em função da demora para a renovação de convênios com os parceiros. A renovação tem que ser feita ao final de 1 ano, que é o prazo de vigência dos convênios, e com isto o funcionamento dos núcleos pode ser interrompido e as crianças e adolescentes ficarem privados das atividades no contraturno escolar por um tempo comprometedor. A gerência do PST já está providenciando mudanças neste processo, sem as quais fica muito difícil garantir o alcance de resultados que o programa visa alcançar.

## **7 PONTOS A APROFUNDAR: QUESTÕES E SUGESTÕES**

A realização deste trabalho permitiu uma rápida visão do Programa Segundo Tempo. A aplicação da metodologia do modelo lógico de programa permitiu a visualização do problema, dos objetivos e do encadeamento lógico do PST. Por sua vez, a construção do fluxograma em relação aos convênios também foi uma ferramenta importante para levantar junto à equipe do programa como se dá a implementação, assim como algumas dificuldades existentes. Ao final deste trabalho, busca-se apresentar algumas questões e sugestões para auxiliar no constante aperfeiçoamento do programa. Resta esclarecer que muitas destas sugestões foram elaboradas a partir de considerações feitas pelos próprios servidores do Ministério do Esporte.

### **7.1 QUESTÕES PARA A EQUIPE DO PROGRAMA**

#### *a) Referências teóricas do programa*

1) Como conceituar melhor o risco social? Como os especialistas de diferentes áreas do conhecimentos abordam as causas, as situações, as características e as conseqüências desses fenômeno?

2) Como a sociedade brasileira tem enfrentado o problema? Qual tem sido o desempenho de instituições como a família, as escolas, as igrejas e as organizações não governamentais (ONGs) em relação a isso? O que justifica a ação do Estado? O que tem sido feito por governos municipais, estaduais e a União?

3) No caso do governo federal, quais são os ministérios que contam com políticas ligadas ao enfrentamento desse problema? Quais as limitações atuais destas políticas? Quais os tipos de complementaridades necessárias ao Programa Segundo Tempo? Quais situações de risco social o programa se propõe a enfrentar? Quais as vantagens e desvantagens do esporte educacional no aumento da resiliência a situações de risco social? Há pesquisas sobre a matéria? Quais as condições mínimas para que o esporte educacional obtenha o impacto desejável: infra-estrutura básica, alimentação, capacidades do monitor, atividades desenvolvidas, tempo necessário?

4) Qual é o tempo requerido para que o programa apresente resultados? É necessário preencher todo o tempo ocioso de crianças e adolescentes, inclusive os períodos de férias escolares e fins de semana? Qual seria o número de horas semanais mínimas para que o esporte educacional tenha efeito? Só o tempo disponível nas aulas de educação física não seria suficiente? Por quanto tempo um indivíduo deve fazer parte do programa para que se torne suficientemente resiliente aos riscos sociais?

*b) Estratégia de implementação*

5) A rotina de implementação do programa está orientada para o alcance dos resultados? Até que ponto a seleção de projetos novos e o julgamento da renovação ou não dos convênios referenciam o acompanhamento dos resultados obtidos?

O uso eficaz de indicadores de resultados, por exemplo, depende de uma reflexão em torno dos objetivos do programa e da sua estratégia de execução: se as atividades não são direcionadas fundamentalmente para o alcance dos resultados propostos, os indicadores não terão utilidade gerencial.

6) Os recursos do PST não parecem ser suficientes para atender o seu público-alvo. A Secretaria Nacional de Esporte Educacional tem expectativa de que estes recursos cresçam a ponto de atingir todo o público-alvo até o final do governo? Se não, cabe pensar em mudanças no programa?<sup>15</sup> Ou redesenhá-lo enquanto um programa multissetorial, com ações e recursos complementares de outros ministérios?

7) Sobre os núcleos, qual tem sido a avaliação da equipe do programa sobre sua conformação básica?<sup>16</sup> Os recursos têm sido suficientes para manter os profissionais ligados ao programa? O número de horas é suficiente para o desenvolvimento das atividades com as crianças?

8) É possível direcionar os recursos da ação de implantação de infra-estrutura para o desenvolvimento do esporte educacional segundo critérios técnicos? Quais seriam estes critérios? Áreas mais carentes de infra-estrutura esportiva? Municípios e bairros com maior taxa de homicídio?

9) É possível pensar em um equipamento público padrão (quadra poliesportiva?), que garantisse o desenvolvimento do esporte educacional no melhor custo-benefício (mais beneficiários por reais investidos, maior eficácia no desenvolvimento do esporte educacional, maior proximidade ao local de moradia das crianças e adolescentes em risco)? Os equipamentos seriam construídos prioritariamente em áreas das prefeituras? Haveria a possibilidade de priorizar reformas de equipamentos construídos ou conclusão de obras inacabadas?

10) Em face do problema da solução de continuidade no atendimento nos núcleos, o que pode ser feito? Os convênios poderiam ser firmados para todo o período do PPA, e/ou os coordenadores de convênio poderiam ser treinados para agilizar a prestação de contas?

11) A continuidade no atendimento aos beneficiários pode estar sendo afetada pelos recursos humanos? Haveria necessidade de alocar mais pessoas em determinadas funções? Seria o caso de a equipe do programa fazer um diagnóstico para verificar se a falta de pessoal em alguma área está comprometendo sua implementação?

---

15. Como, por exemplo: *i*) uma redução do público-alvo para um grupo menor que esteja mais exposto ao risco social, ou mesmo a uma faixa etária que responda melhor à proposta do esporte educacional enquanto instrumento para o aumento da resiliência dos indivíduos; e/ou *ii*) uma readequação do tempo de atividades de esportes.

16. Um núcleo para 200 crianças com um coordenador (20 horas de dedicação e bolsa de R\$600,00), dois monitores (20 horas de dedicação e bolsa de R\$300,00 reais cada um), e um coordenador geral (40 horas semanais e bolsa de R\$800,00).

## Reflexões sobre o PST na escola

Após a junção dos programas Esporte na Escola e Esporte Solidário, parece ter sido reduzida a participação de escolas públicas no Programa Segundo Tempo. É importante discutir estrategicamente a utilização das escolas públicas pelo programa, pois há muitas vantagens na sua utilização como base para o PST.

Quais seriam as vantagens da utilização de escolas como unidade básica do programa? Em algumas delas: o transporte da maioria de seus beneficiários já estaria provido; o fornecimento de reforço alimentar poderia utilizar os recursos humanos e infra-estrutura da própria escola; os monitores poderiam ser os próprios professores de educação física; a prestação de contas e a coordenação geral poderiam ser feitas pela respectiva diretoria; as aulas de educação física poderiam seguir os princípios de esporte educacional. Além disso, os recursos do programa poderiam ajudar até mesmo a complementar os esforços da área de educação: construção de quadras poliesportivas em escolas que não possuam equipamentos esportivos; capacitação para professores de educação física; distribuição de material esportivo etc. O PST executado em cooperação com a área de educação tende a permitir melhor aplicação de recursos, coordenação das ações, e eficiência na obtenção de resultados.

Quais são as desvantagens da utilização de escolas como unidade básica do programa? Podem ser, por exemplo: *i*) o fato de as escolas, em geral, segundo diagnóstico realizado, não terem recursos (professores, diretorias, merendeiras, quadras, refeitórios etc.) para o desenvolvimento de atividades no contraturno; e *ii*) o enfrentamento de resistências em diversos níveis (MEC, secretarias estaduais e municipais, diretores de escola, professores de educação física etc.) ao estabelecimento de parcerias.

## 7.2 SUGESTÕES PARA APERFEIÇOAMENTO DO PROGRAMA

### 7.2.1 Dimensionamento municipalizado do público-alvo e estabelecimento de metas

O programa poderia utilizar os dados do Censo 2000 e Contagem Populacional 2007 para estimar o total e a proporção de crianças e adolescentes expostos a situação de risco social em todos os municípios brasileiros. A partir daí, poderia ser construída uma meta para que o programa atendesse às crianças e adolescentes expostos a situações de maior risco social até o final do governo.

- 1) *Integração dos cadastros* – O programa deve estudar a integração de seu cadastro de beneficiários com o cadastro único do MDS. O cadastro único pode auxiliar também na estratégia dos convenentes em alcançar crianças e adolescentes expostos a situações de risco social.
- 2) *Material para atividades esportivas* – É preciso considerar os custos e os benefícios nas diferentes formas possíveis de obtenção do material esportivo para o programa. Particularmente no caso da oferta de material esportivo pelo Pintando à Liberdade,<sup>17</sup> é necessário ainda levar em conta os resultados obtidos por este programa. Ademais, a abertura de possibilidade de compra de material esportivo dentro de um ministério que tem um programa voltado

---

17. O Pintando a Liberdade está inserido no Programa Inserção Social pela Produção de Material Esportivo, cujo objetivo é contribuir para a inserção social por meio da fabricação de material esportivo por detentos, adolescentes em conflito com a lei e por populações em situação de vulnerabilidade social.

para a sua produção cria um desperdício de recursos que merece ser evitado. Ainda em relação aos materiais esportivos, é aconselhada a verificação prévia da demanda de tais produtos antes da emissão de parecer favorável ao plano de trabalho, com a finalidade de: utilizá-la como instrumento de planejamento da produção; evitar a restrição de materiais que compõem os *kits*, a exemplo do que ocorreu no período 2004-2005, conforme mencionado anteriormente neste volume; e fornecer *kits* adaptados a cada núcleo.

- 3) *Implementação de infra-estrutura para o desenvolvimento do esporte educacional* – Tal como o Ministério do Turismo, a SNEED poderia elaborar um plano estratégico para direcionamento de emendas ao Orçamento com a efetiva integração desta ação à lógica do programa. O primeiro passo seria realizar um diagnóstico da infra-estrutura esportiva no país e verificar as áreas mais carentes de equipamentos que possam ser usados para o funcionamento de núcleos do Segundo Tempo. Outro passo seria a reunião com parlamentares, de modo a sensibilizá-los para apresentação de emendas ao Orçamento que estejam integradas aos esforços para a implementação do Programa Segundo Tempo.
- 4) *Apoio a projetos esportivos sociais para infância e adolescência* – Apresentação das diretrizes do Programa Segundo Tempo ao Conanda, de modo a orientar este conselho quanto à seleção de projetos que ampliem os núcleos do PST.
- 5) *Escala do convênio* – O instrumento do convênio (em qualquer tipo de programa) é mais adequado para um número limitado de convênios analisados e acompanhados intensivamente, e, conseqüentemente, envolvendo recursos substanciais. Um grande número de convênios de pequeno montante, dispersos pelo território nacional e confiados a equipes muito pequenas, tende a gerar desgaste expressivo, dado que grande parte do tempo/energia é gasto para cumprir formalidades, enquanto relativamente pouco é devotado ao acompanhamento dos resultados. Sugere-se estudar: *i)* a possibilidade de convênios mais abrangentes, referentes a um maior número médio de beneficiários e núcleos; ou *ii)* outros mecanismos para a execução descentralizada, tais como editais de apoio a pequenos projetos, os quais seriam acompanhados por instituições regionais credenciadas pelo programa.
- 6) *Expansão das parcerias* – A principal dificuldade no processo de implementação parece ser a avaliação prévia de novos projetos, envolvendo entidades com as quais o programa ainda não operou. Para estas, seria o caso de considerar um procedimento mais rigoroso, incluindo a visita de um técnico antes de se firmar o convênio. Dado que a cobertura do PST se expandiu rapidamente nos últimos anos, e que não há recursos para ampliá-la no mesmo ritmo, este procedimento provavelmente não reduziria a execução do programa.
- 7) *Edital para novos candidatos* – Tal como se encontra em discussão na Secretaria Nacional de Esporte Educacional, deveria ser preparado um edital para orientar a apresentação das propostas pelos novos candidatos, de modo a tornar mais transparentes os critérios de seleção e facilitar a escolha das melhores propostas. Seguem algumas sugestões:
  - critérios básicos – O edital poderia explicitar todos os critérios básicos para a análise das propostas pelas equipes da SNEED, CONCOV e Conjur, como,

por exemplo, a exigência de um mínimo de 3 anos de desenvolvimento de atividade educacional pelo proponente, atendimento apenas para crianças e adolescentes pertencentes ao público-alvo, e contrapartidas necessárias;

- conteúdo das propostas – Nas propostas deveria conter de antemão o plano de trabalho detalhado, assim como os currículos de monitores e coordenadores indicados;
- julgamento das propostas – As propostas deveriam ser julgadas em duas etapas. A primeira consistiria de uma análise do projeto (plano de trabalho) e da documentação necessária. A segunda etapa corresponderia a uma inspeção do local do trabalho. Neste sentido, dado que o ministério não possui delegacias regionais, seria importante um convênio com alguma instituição da administração indireta (Caixa Econômica Federal, por exemplo) ou com governos estaduais, para garantir que o núcleo seja implantado com uma infra-estrutura que atenda minimamente os requisitos do programa. Depois de aprovado nestas duas etapas, o convênio estaria então apto a receber a primeira parcela de recursos.
- prazos – a Secretaria Nacional de Esporte Educacional deveria trabalhar com prazos definidos para o término da análise das propostas.

#### 8) *Funcionamento de núcleos:*

- treinamento dos monitores e coordenadores – O treinamento deveria priorizar a educação a distância (com tutores) devido aos altos custos de aulas presenciais, ao tempo em que poderia estar igualmente previsto um treinamento por alguns dias nos estados para capacitação de coordenadores (multiplicadores). O treinamento deveria incluir ainda, além do esporte educacional, orientações sobre prestação de contas.
- prestação de contas – A SNEED deveria contar com uma equipe para acompanhamento prévio das questões relativas à prestação de contas, a fim de que este processo não venha a criar empecilhos para liberação de parcelas ou renovação do convênios.
- renovação de convênios – deveria ser regra vincular a renovação do convênio a uma visita de avaliação por parte de técnicos do ministério sobre a qualidade da prestação do serviço (alimentação, infra-estrutura, metodologia etc.).

### **7.3 SUGESTÕES PARA O MINISTÉRIO DOS ESPORTES**

- 1) *Supervisão regionalizada* – No que se refere à estrutura de acompanhamento dos convênios e núcleos existentes, é possível criar a figura de pessoas de referência em nível estadual para supervisionar os projetos. Este técnico não precisaria ser exclusivamente dedicado ao PST; poderia também supervisionar outros programas do ministério. Porém, é imprescindível que: *i)* seja detentor de qualificação técnica para discutir a metodologia de trabalho empregada pela entidade; e *ii)* conte com disponibilidade/dedicação suficiente para visitar sistematicamente uma parcela razoável dos núcleos e a totalidade das entidades executoras.

- 2) *Sistema Nacional de Esporte* – Deve-se priorizar a implementação de um sistema nacional de esporte que garanta maior coordenação das ações e melhor distribuição de recursos entre os entes da Federação.
- 3) *Integração das secretarias do Ministério do Esporte* – Devem ser feitas diligências no sentido de aproximar as equipes de gestão dos programas dos diferentes ministérios, para troca de informações e experiências, assim como para evitar duplicação de esforços.

## **8 À GUIA DE CONCLUSÃO: QUESTÕES E SUGESTÕES PARA OS ÓRGÃOS CENTRAIS**

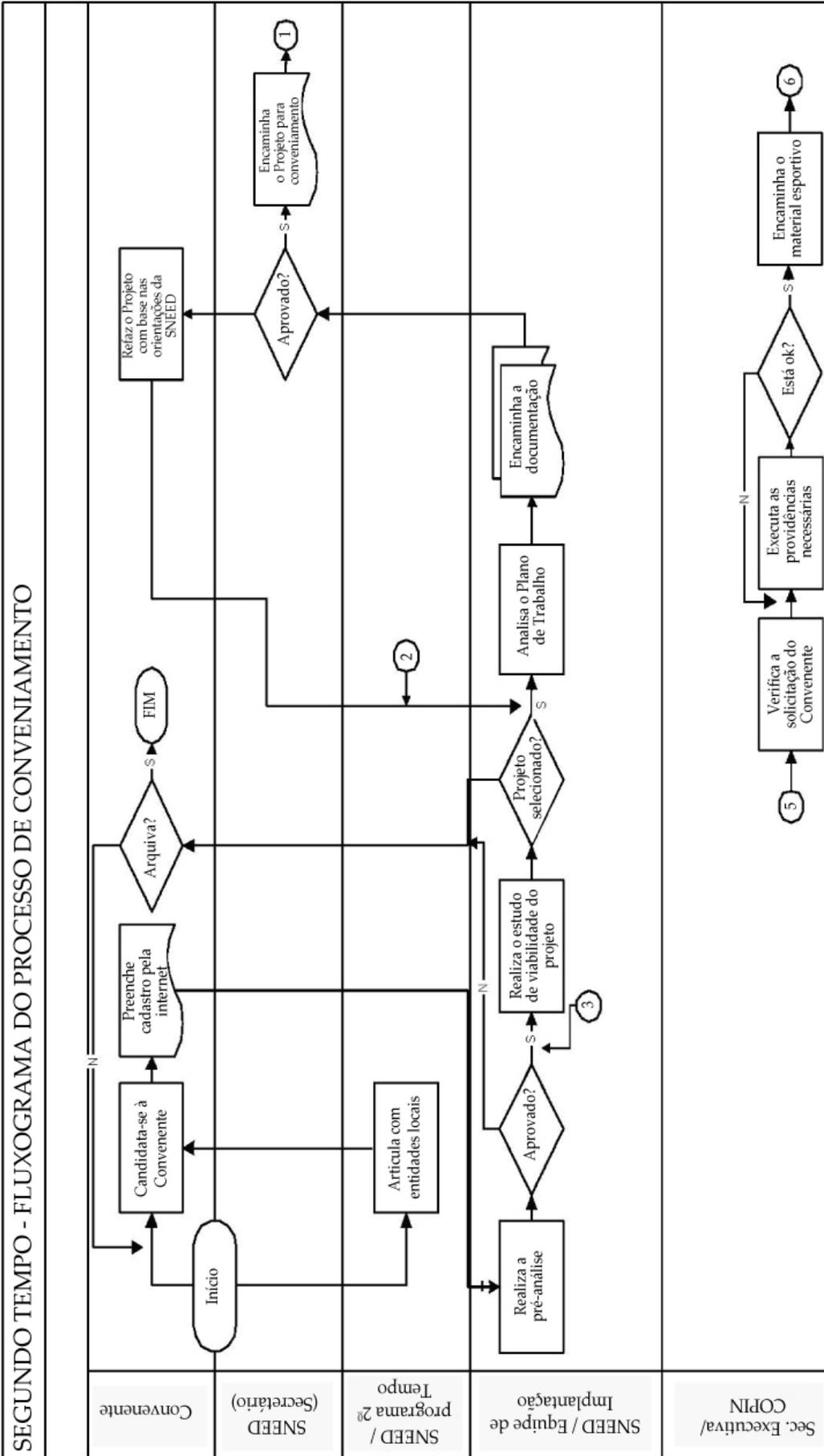
“Risco social” é um conceito que comporta diversas definições. Uma definição ampla teria que abranger todos os riscos sociais que impossibilitam um indivíduo, uma família ou uma comunidade de garantir a sua própria subsistência, em caráter temporário ou permanente: os que decorrem de momentos do ciclo de vida (infância, velhice), de eventos prejudiciais à saúde (doença, acidentes), de condições do mercado de trabalho (desemprego e pobreza) etc. Nestas condições, a proteção contra riscos sociais é um macroproblema, e sua garantia deve mobilizar um conjunto coordenado de programas governamentais, posto que escapa ao que é possível esperar de um programa específico.

Este estudo utilizou um recorte de público (crianças e adolescentes) e uma definição mais restrita de risco social, centrada nas ameaças à integridade e ao desenvolvimento das crianças e adolescentes pela ação de outras pessoas – aliciamento para o crime, drogadição, prostituição, gravidez precoce etc. Embora o enfrentamento desta situação possa ser atribuído a um único programa, a análise do PST sugere que este teria que ser multissetorial, uma vez que nenhuma intervenção especializada (estímulo à escolarização, oferta de esporte educacional, valorização de expressões culturais locais, educação em saúde, difusão de noções de direitos humanos, entre outras) seria suficiente para lidar com o problema. Contudo, a execução de vários programas setoriais pode levar à duplicação de esforços e à falta de coordenação.

Na perspectiva de um programa multissetorial, algumas questões se formulam: as políticas públicas têm alcançado toda a população exposta a situações de risco social? Se não, qual a melhor forma de fazê-lo? A escola pode ser um ponto de cidadania para crianças e adolescentes na comunidade, funcionando em período integral e nos finais de semana, e proporcionar educação, esporte, cultura e capacitação profissional? Em caso afirmativo, porque ela ainda não é assim utilizada? Os obstáculos com os quais hoje se depara para o alcance dos objetivos supracitados podem ser superados? Como fazê-lo?

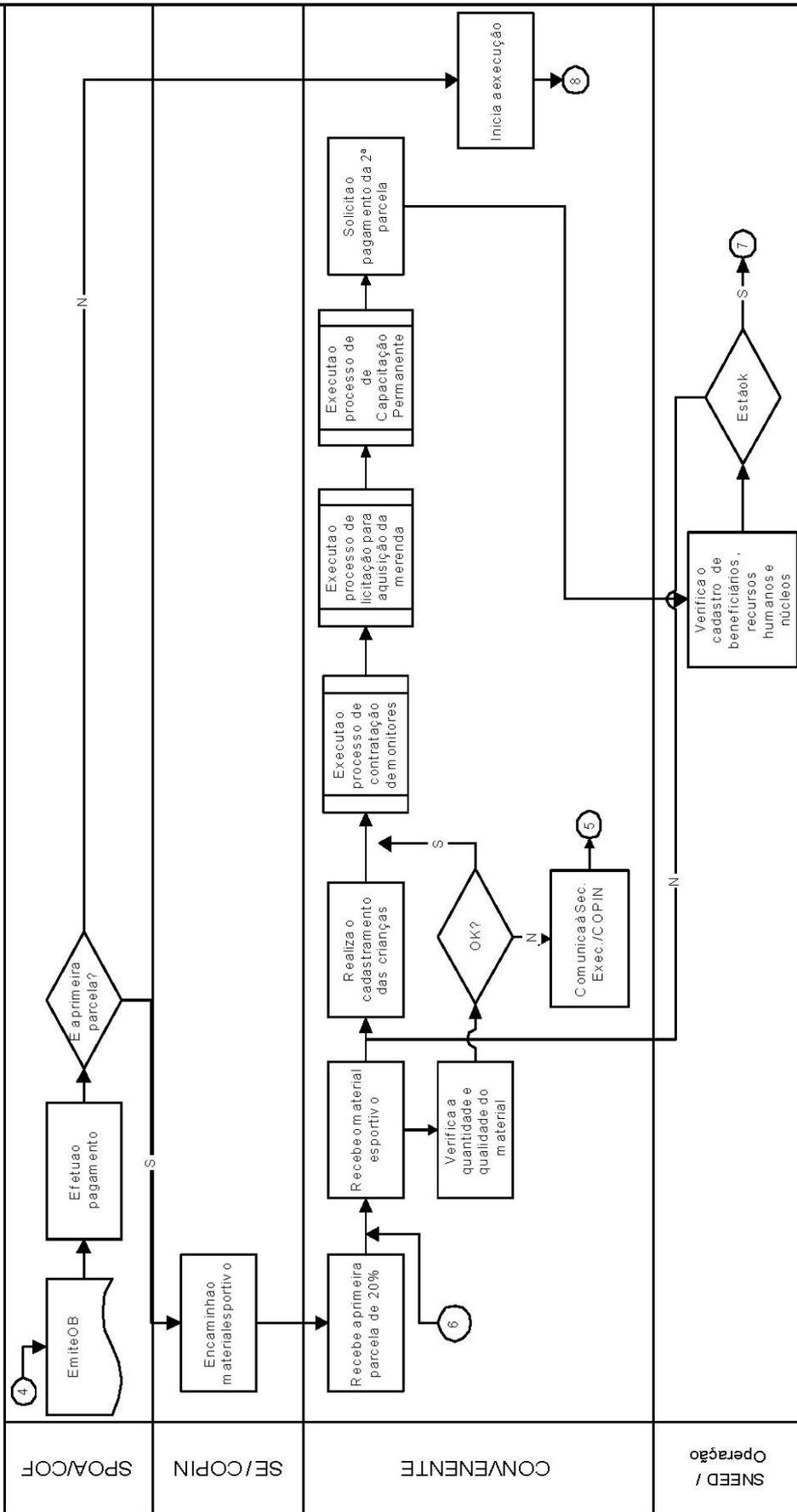
Em última análise, procurar respostas para estas questões equivale a definir alguns elementos críticos para a construção de um programa voltado a combater a exposição de crianças e adolescentes a situações de risco social.

SEGUNDO TEMPO - FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE CONVENIAMENTO

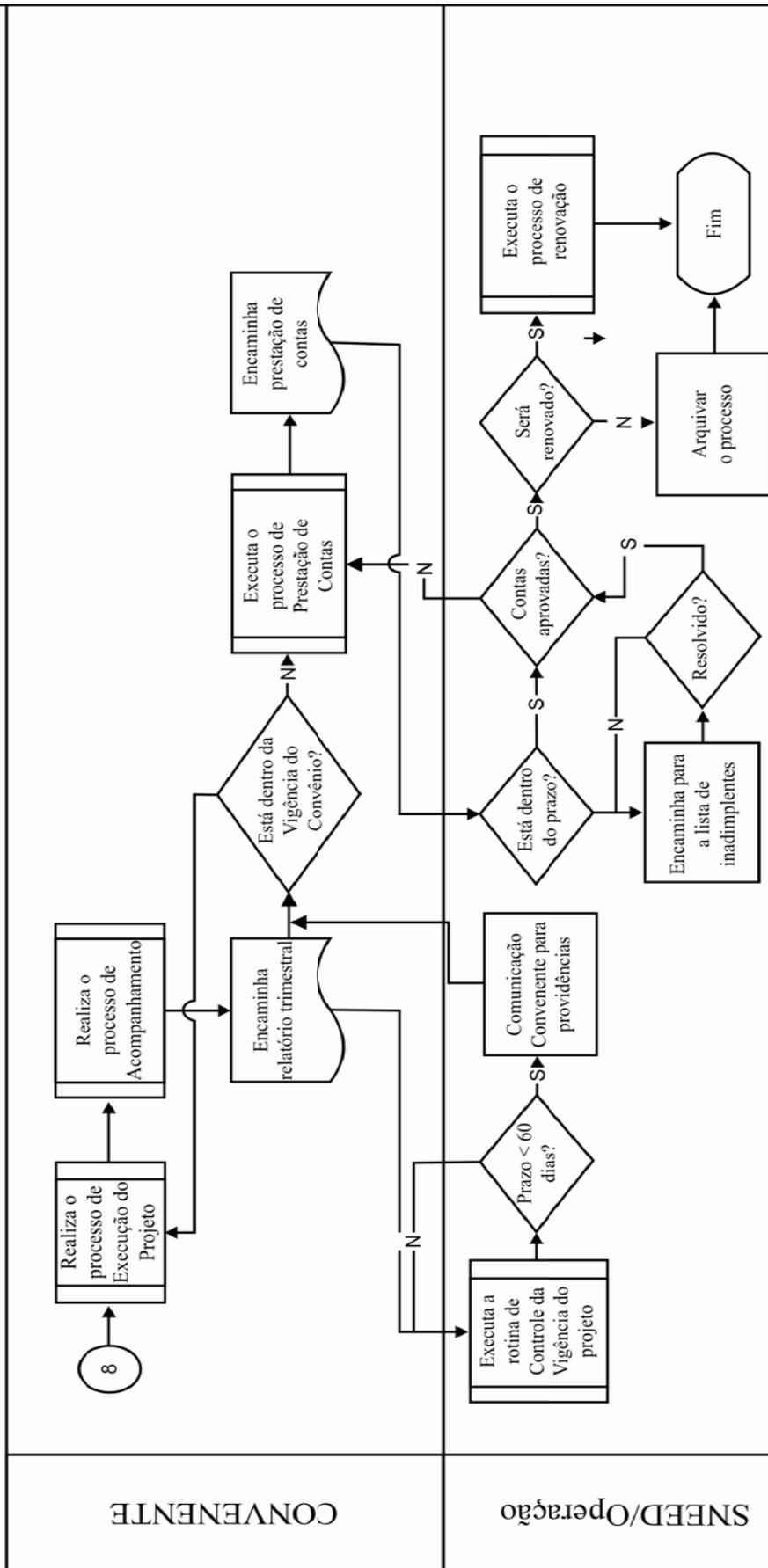




SEGUNDO TEMPO - FLUXOGRAMA DA IMPLEMENTAÇÃO DO CONVÊNIO



SEGUNDO TEMPO - FLUXOGRAMA DE EXECUÇÃO DO CONVÊNIO



## REFERÊNCIAS

WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P. ; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of Practical Program Evaluation**, 2004.

ROSSI, P.H.; FREEMAN, H. E. ; LIPSEY, M. W. **Evaluation: A Systematic Approach**. 6ª ed. Sage, 1998.

FERREIRA, Helder ; CASSIOLATO, Martha ; GONZALEZ, Roberto. **Como Elaborar Modelo Lógico de Programa: um roteiro básico**. Brasília: Ipea , fevereiro de 2007.

HUERTAS, Franco. **O Método PES: entrevista com Carlos Matus**. 4ª ed .São Paulo: Fundap, 2007. 139 p.

W.K.Kellogg Foundation **Logic Model Development Guide**. [S.l.: s.n.] ,2004.

MATUS, Carlos. **Roteiro de Análise Teórica do Planejamento Estratégico Situacional (PES)**. Fundación Altadir, apostila Curso ENAP, 1997.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Andrea Bosle de Abreu

### **Revisão e Editoração**

Equipe Editorial

### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares