



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

O BRASIL É OURO? INDICADORES DE DESEMPENHO NA GESTÃO DO LEGADO OLÍMPICO

EBIO VIANA MENESES NETO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

DAYSE LETICIA PEREIRA AMÂNCIO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à orgão de fomento:

Agradeço à CAPES e à FAPEMIG por fomentar as pesquisas do Programa de Pós-Graduação do qual faço parte.

O BRASIL É OURO? INDICADORES DE DESEMPENHO NA GESTÃO DO LEGADO OLÍMPICO

1. INTRODUÇÃO

“O Rio de Janeiro será sede das Olimpíadas 2016” - não se falava em outro assunto no Brasil em outubro de 2009. Em votação acirrada, ocorrida na Cidade de Copenhague, Dinamarca, a capital fluminense venceu cidades importantes no cenário mundial: Madrid, Tóquio e Chicago. O positivo momento econômico brasileiro convenceu os membros do Comitê Olímpico Internacional (COI) a embarcar na aventura de promover, pela primeira vez, as Olimpíadas no continente sul americano, e o país estava em êxtase por ter a oportunidade de sediar um dos maiores eventos esportivos do Planeta.

Àquele momento, o Brasil possuía a 10ª economia do mundo e a expectativa de gasto do Governo Federal superava a casa dos 20 bilhões de reais - o que demonstrava a inegável necessidade de um bom planejamento orçamentário, incluindo metas de execução e legado. Nessa conjuntura, o programa Esporte, Cidadania e Desenvolvimento, descrito no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, teve como objetivo “preparar e realizar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos – Rio 2016 e gerir o legado esportivo”.

Nessa seara, o presente caso busca apresentar a realidade de um gestor esportivo recém-admitido em uma prefeitura municipal para que, a partir dos conhecimentos de gestão de finanças públicas, sejam encontradas soluções para os dilemas por ele identificados.

2. ESTRUTURA E INVESTIMENTOS PARA OS JOGOS OLÍMPICOS “RIO 2016”

O gestor esportivo Nelson foi admitido, em julho de 2019, como funcionário da prefeitura do Rio de Janeiro e mantenedor das políticas empreendidas pelo Ministério do Esporte. Justamente por não ter participado do processo gerencial do Programa Segundo Tempo (PST) - que teve como finalidade o desenvolvimento do esporte educacional e legado olímpico -, ele estava em busca de dados e informações que subsidiassem as decisões que lhe cabiam.

Nelson sabia que o cenário do esporte brasileiro era promissor, com investimentos de diversos programas de governo e da iniciativa privada voltados para ele e reforçados pela realização dos grandes eventos, mas, de alguma forma, somente o cumprimento das metas não atendia todo o proposto pelo Programa Orçamentário Olímpico. Assim, para entender todo o contexto que envolveu o megaevento e aprimorar sua atuação, o gestor foi até sua sala, localizada no prédio da prefeitura municipal e iniciou pesquisas em documentos disponíveis em plataformas digitais oficiais do governo.

Diante disso, ele identificou que tanto o Plano Plurianual (PPA)¹ anterior, quanto o vigente (2016-2019), abarcam investimentos federais no esporte para ajudar na preparação das equipes Olímpicas e Paraolímpicas brasileiras - tendo como destaque o Plano Brasil Medalhas 2016 -, além de buscar atualizar um patamar que estava defasado em relação a outros países que se destacam na área e promover um consistente desenvolvimento no Brasil.

Para tanto, no período pré-olimpíadas, o Ministério do Esporte destinou:

- R\$ 820,9 milhões para reformas em instalações já existentes em Deodoro;
- R\$ 393,1 milhões na construção de instalações esportivas que serão permanentes: Centro Olímpico de Tênis (R\$ 194 milhões); Velódromo Olímpico (R\$ 140,6 milhões) e; climatização das Arenas Cariocas 1, 2 e 3 (R\$ 58,5 milhões);

¹ Instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal, e publicado por meio da Lei 13.249/2016, destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República.

- R\$ 365,4 milhões para estruturas temporárias: Arena do Handebol (R\$ 140,1 milhões), que será usada na construção de quatro escolas públicas e; Estádio Olímpico de Esportes Aquáticos (R\$ 225,3 milhões), que terá a estrutura desmontada e destinada a entes públicos interessados.
- R\$ 159,2 milhões foram destinados para a construção das primeiras linhas de transmissão de alimentação do Parque Olímpico da Barra, para a subestação de energia elétrica e para a primeira linha de alimentação do campo de golfe.

Ainda no intuito de melhor visualizar a gestão do esporte, Nelson, importou os gráficos de gastos do Programa do Governo “Olimpíadas” entre 2014 e 2018, através do Portal da Transparência Federal, que destacam o Programa Orçamentário de Esporte e Desenvolvimento Social ligado ao Plano Plurianual (PPA):

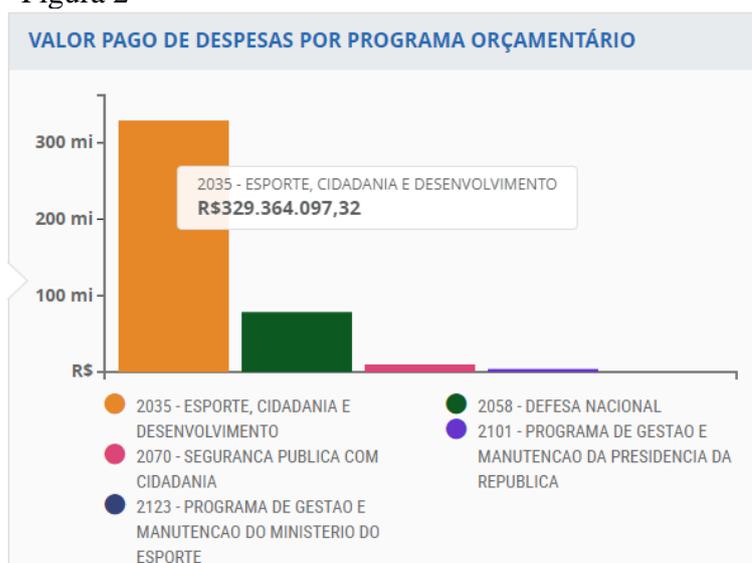
Em 2014:

Figura 1



Em 2015:

Figura 2



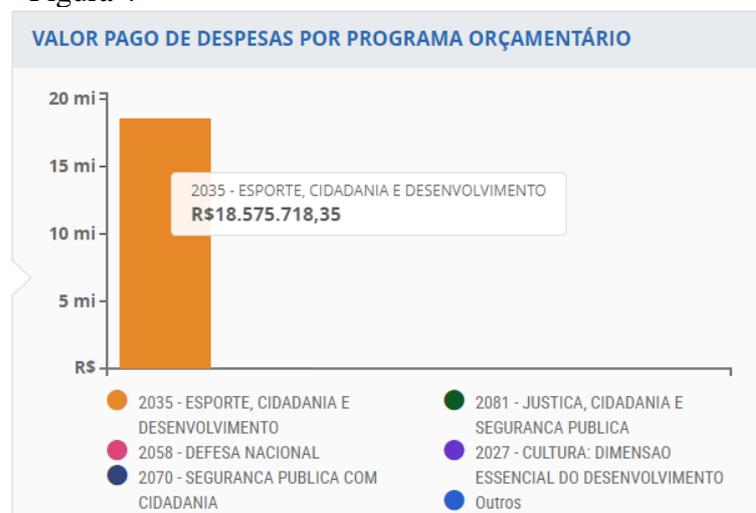
Em 2016:

Figura 3



Em 2017:

Figura 4



Em 2018:

Figura 5



Mediante os investimentos de grande vulto feitos na área do esporte, era necessário adotar indicadores que trouxessem efeitos positivos para a gestão pública, permitindo a identificação de causas de uma performance ruim e o acompanhamento das ações realizadas no intuito de aprimorá-la, notadamente quanto ao controle de atividades e ao nível de satisfação da população com os serviços prestados.

3. OS INDICADORES DE DESEMPENHO DO PROGRAMA OLÍMPICO

O Programa Esporte, Cidadania e Desenvolvimento, do Governo Federal, elencou indicadores voltados à cada um dos objetivos traçados no PPA 2016-2019, que podem ser consultados na plataforma “PPA Cidadão”. Dentre tais indicadores, Nelson analisou aqueles atrelados ao Programa Olímpico e tidos como garantidores de seu “sucesso”:

Figura 6

Indicador	Unidade de Medida	Valor de Referência		Valor Apurado em 2016		Valor Apurado em 2017		Valor Apurado em 2018	
		Data	Índice	Data	Índice	Data	Índice	Data	Índice
Percentual de indivíduos que praticam atividades físicas no tempo livre equivalentes a pelo menos 150 minutos de atividade de intensidade moderada por semana no conjunto da população adulta	%	31/12/2016	37,6			31/12/2016	37,6	31/12/2017	37
Proporção da população atendida com infraestrutura financiada pelo Ministério do Esporte (ME)	%	31/12/2015	85,07	31/12/2016	80,7**	20/12/2017	85,3	21/12/2018	85,16
Proporção de municípios com infraestrutura atendida pelo Ministério do Esporte (ME)	%	31/12/2015	70,86	31/12/2016	73,7**	20/12/2017	74,9	21/12/2018	75,42
Realização de Testes Antidopagem	unidade	31/12/2016	2.146			31/12/2017	4.901	31/12/2018	7.584

Fonte: Endereço eletrônico do Ministério da Economia/PPA Cidadão, 2018.

Além dos aludidos indicadores, metas e iniciativas foram traçadas para cada objetivo, sendo divididas em quantitativas e qualitativas. Partindo do mesmo filtro, para o tema olímpico, Nelson identificou que as metas quantitativas consistiram em: Implantar e modernizar a infraestrutura esportiva necessária à realização dos Jogos Rio 2016. Já as qualitativas foram: Coordenar e acompanhar a preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio

2016; e identificar, fomentar e desenvolver ações que contribuam para a geração do legado esportivo.

Em sua análise, Nelson levou em consideração todas as metas, sabendo que as qualitativas são, por sua natureza, mais difíceis de mensurar. No entanto, o gestor percebeu, em novembro de 2019, que apesar de as metas quantitativas já terem sido totalmente alcançadas, as metas qualitativas relacionadas ao fomento de esporte e lazer para a população não se encontravam em situação similar, não tendo sequer o seu acompanhamento atualizado na plataforma digital, mesmo estando nos meses finais do ano. Além disso, a meta quantitativa estava relacionada somente à construção e modernização da infraestrutura, estando o legado, e os custos deste, sem metas ou objetivos traçados.

4. GESTÃO DO LEGADO OLÍMPICO E O DILEMA GERENCIAL DE NELSON

Visando uma projeção única, com novas oportunidades e perspectivas para o esporte no Brasil, a organização dos Jogos Rio 2016 envolveu a distribuição de recursos para vários estados do país melhorarem sua infraestrutura esportiva que, para além do referido evento, deixaria um legado capaz de promover o desenvolvimento do esporte brasileiro. Assim, no intuito de melhor utilizar o Parque Olímpico do Rio de Janeiro, após sua construção, o Governo do Rio de Janeiro assinou, em 2017, contrato com uma autarquia federal, com data final de acordo para 30 de junho de 2019. Eis que o tempo passou, e essa data chegou. Assim, o contrato foi encerrado e parte do Parque Olímpico se encontra fechada, vez que não há nenhuma empresa para assumir como substituta.

A despeito dos objetivos do plano de legado dos Jogos Rio 2016, ao andar pelo Parque Olímpico, com seu olhar sensível ao tema do esporte, e ao se deparar com obras em péssimo estado, sem o uso adequado e gerando um enorme custo para os cofres públicos, Nelson se viu em um dilema:

Como agir para, considerando as metas traçadas e já atingidas, manter uma estrutura que se encontra deficitária e, ainda, utilizá-la para continuar as ações de legado descritas no PPA? Pensou sozinho ao avistar crianças brincando do lado de fora do Parque Olímpico.

O dilema de Nelson nos remete a questões muito familiares da Administração: Eficiência, Eficácia e Efetividade. Até junho de 2019, o governo não havia apresentado nenhum planejamento de gestão do legado, sendo que, há alguns meses, chegou a surgir a promessa da criação de um novo órgão para substituir a autarquia. Ademais, os indicadores de desempenho fixados estão relacionados somente às metas traçadas para a realização dos jogos, ou seja, à eficácia, não incluindo o período subsequente e a forma como as metas foram atingidas (eficiência), e muito menos os impactos e reflexos nos contextos econômico, político e social, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população (efetividade).

Assim sendo, o gestor passou a refletir sobre importantes questões:

- Como potencializar o uso, pós olimpíadas, das estruturas levantadas pelo Programa Olímpico e, além disso, atrair empresas para gerir o Parque Esportivo?
- Como pensar a gestão do legado a partir dos indicadores de desempenho estipulados no PPA?
- Seria viável estabelecer novos indicadores para maximizar os resultados da gestão do legado? Como poderiam ser definidos?

5. NOVAS POSSIBILIDADES PARA NELSON

Mesmo com todos os dados das despesas com Esporte, Cidadania e Desenvolvimento divulgados pelo Governo Central, Nelson sabia que as questões de eficiência e efetividade social do legado, eram subjetivas. Portanto, seria necessário identificar uma forma de calcular

essa subjetividade. Foi aí que o atual gestor, ao refletir sobre as questões elencadas no tópico anterior, teve um *insight* ao lembrar da sua época de graduação:

Indicadores de Desempenho estão estritamente ligados à metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), utilizado normalmente para medição e avaliação de desempenho no setor privado. Assim sendo, como poderia adaptá-lo à gestão pública para mensurar os indicadores de desempenho contemplando, além das medidas contábeis e financeiras tradicionais, as outras medidas relacionadas aos ativos intangíveis?

No intuito de certificar que seu pensamento fazia sentido, o gestor fez uma busca na literatura do tema, não sendo surpresa a identificação que, além de ser uma ideia aplicável, existem estudos científicos balizando a relação “BSC - Gestão pública” e apresentando propostas de adaptação do BSC para preservar as especificidades da área pública considerando, ao mesmo tempo, os preceitos de uma gestão moderna focada em resultados e orientada ao cidadão.

Cabe então a Nelson reunir, de forma sistêmica, sua experiência e seu conhecimento prévio sobre gestão pública aos dados obtidos do PPA 2016-2019 e aos conhecimentos recém adquiridos sobre BSC para, com isso, enriquecer seu processo reflexivo sobre as possibilidades disponíveis para solução de seu dilema, integrando teoria e prática na sua tomada de decisão.

6. NOTAS DE ENSINO

6.1. Objetivos de Aprendizagem

O caso trata de questões relacionadas à Gestão Pública, tendo enfoque nos indicadores de desempenho, nas políticas públicas de esporte e cultura e, principalmente, no legado de megaeventos esportivos com melhor utilização dos recursos.

As questões dessa aprendizagem visam aflorar o senso crítico dos leitores e contribuir para o desenvolvimento de habilidades necessárias na atuação de um gestor, quais sejam: capacidade de tomar decisões para atingir metas, gerir informações e resolver conflitos.

Dessa forma, o caso visa promover o debate entre os participantes no que tange aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade e em formas de mensurar dados mais subjetivos - como por meio do uso do *Balanced Scorecard* (BSC) - para, então, auxiliar a tomada de decisão do gestor Nelson, a partir dos conceitos relacionados à gestão do legado esportivo em consonância com o indicador de desempenho qualitativo definido pelo PPA e referente a essa temática.

6.2. Fontes de obtenção dos dados

Este caso reflete a real situação do Parque Olímpico do Rio de Janeiro e das Políticas Públicas voltadas para o esporte e em como o legado olímpico tem sido desenvolvido. No entanto, o personagem principal é fictício. E, apesar da transparência real do caso, foram introduzidos alguns elementos ficcionais para que o dilema ficasse explícito na narrativa e prendesse a atenção do leitor.

Quanto aos dados utilizados, estes são secundários e provenientes do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 e do Portal de Transparência Pública, disponibilizados pelo Governo Federal, além de artigos da área que abordam os indicadores de desempenho na gestão pública.

6.3. Aspectos pedagógicos

Este caso pode ser utilizado para promover discussões e debates em disciplinas de graduação e pós-graduação relacionadas a estudos na área de administração financeira,

orçamento, administração pública, gestão esportiva e principalmente avaliação de políticas públicas a partir de indicadores de desempenho como, por exemplo, os 3 E's (Eficiência, Eficácia e Efetividade) e o *Balanced Scorecard* (BSC).

Dito isto, sugere-se primeiramente uma leitura individual, onde cada aluno deve se colocar no lugar do gestor Nelson e se posicionar sobre sua atuação na situação hipotética, devendo refletir e buscar respostas para cada uma das questões que afligem o gestor. É desejável disponibilizar um certo tempo para leitura prévia e pesquisa, se a intenção for uma abordagem aprofundada.

Num segundo momento, deve-se dividir a sala em grupos de até 05 pessoas para que, em torno de 30 minutos, debatam e proponham soluções. Posteriormente, os grupos formados deverão, no tempo de aula restante, promover a discussão, sob mediação do professor, das possíveis soluções que encontraram - com uma ressalva para a possibilidade de interação em mídia digital, via fóruns acadêmicos das disciplinas.

6.4. Sugestões de questões para discussão

- Como potencializar o uso, pós olimpíadas, das estruturas levantadas pelo Programa Olímpico e, além disso, atrair empresas para gerir o Parque Esportivo?
- Como pensar a gestão do legado a partir dos indicadores de desempenho estipulados no PPA?
- Seria viável estabelecer novos indicadores para maximizar os resultados da gestão do legado? Como poderiam ser definidos?

6.5. Análise das questões

Questão 1. Como potencializar o uso, pós olimpíadas, das estruturas levantadas pelo Programa Olímpico e, além disso, atrair empresas para gerir o Parque Esportivo?

R: No intuito de se otimizar a utilização das estruturas, mesmo após os eventos que justificaram suas edificações, garantindo seu legado, deve-se direcionar o uso para ações direcionadas ao cidadão e voltadas para melhoria em sua qualidade de vida, prioritariamente em iniciativas voltadas ao esporte, mas podendo também destinar os espaços a eventos recreativos, de forma a incentivar a promoção do lazer.

Pode-se como alternativa, inclusive, adotar a parceria público privada (PPP) voltada para gestão, fornecimento e serviços, como forma de compartilhar a gestão dos espaços com empresas do setor privado, possuidoras de mesmo interesse, que possam propiciar seu uso exponencial.

Para tanto, deve-se investir na divulgação da possibilidade de parceria, enfatizando o retorno que a organização receberá em função do investimento realizado, bem como a possibilidade de geração de receita que, a depender do tipo de PPP adotado, poderá advir do próprio setor público ou da população que irá usufruir dos serviços.

Questão 2. Como pensar a gestão do legado a partir dos indicadores de desempenho estipulados no PPA?

R: Adotar indicadores de desempenho pode trazer efeitos muito positivos para a gestão pública, no controle de atividades, na identificação de problemas e, inclusive, para medir a satisfação dos serviços prestados à população. No caso do legado esportivo das Olimpíadas e

Paraolimpíadas, a avaliação de desempenho por indicadores permite a identificação de causas de uma performance ruim e o acompanhamento das ações realizadas no intuito de aprimorá-la.

Como forma de avaliar o desempenho da Política Pública voltada para o legado olímpico, pode-se utilizar por exemplo o *Balanced Scorecard* (BSC) que, normalmente considera a mensuração de 4 perspectivas estratégicas: 1) Perspectiva Financeira: Quais objetivos financeiros devemos seguir? 2) Perspectiva do Mercado: Quais necessidades de nossos clientes devemos atender? 3) Perspectiva de Processos Internos: Em quais processos internos devemos ser excelentes? 4) Perspectiva de Aprendizado: Como nossa organização deve aprender e inovar?

Contudo, o estudo de Ghelman (2006) traz luz à revisão do BSC para se enquadrar a gestão pública, onde pode haver alteração na ordem das prioridades e as próprias perspectivas podem ser adaptadas, vez que a preocupação maior está em aperfeiçoar os serviços para o cidadão e utilizar responsivamente os recursos para alcançar tal fim (e não em, simplesmente, obter maior lucratividade).

Há que se falar, no entanto, nos percalços atrelados ao serviço público quando o assunto é identificar os impactos de uma medida ou política pública, pois o alcance deles, a utilização e satisfação do cidadão, bem como os impactos indiretos na economia são de difícil mensuração.

Questão 3. Seria viável estabelecer novos indicadores para maximizar os resultados da gestão do legado? Como poderiam ser definidos?

R: Calcular o desempenho da organização pública em relação aos elementos da cadeia de valor permite que a análise das principais variáveis relacionadas aos objetivos seja feita de forma mais clara, como por exemplo em: “quantos e quais insumos são requeridos, quais ações (processos, projetos etc.) são executadas, quantos e quais produtos/serviços são entregues e quais são os impactos finais alcançados”. Além de ser imperioso maximizar tais resultados e os indicadores serem úteis nessa questão, temos, no setor público, a necessidade de se promover *accountability*, de se prestar contas e possibilitar o acompanhamento da gestão, sendo esta outra função dos indicadores.

Dessa forma, pode-se mensurar o desempenho usando a seguinte proposição:

- desempenho = esforços + resultados; ou desempenho = esforços = resultados,

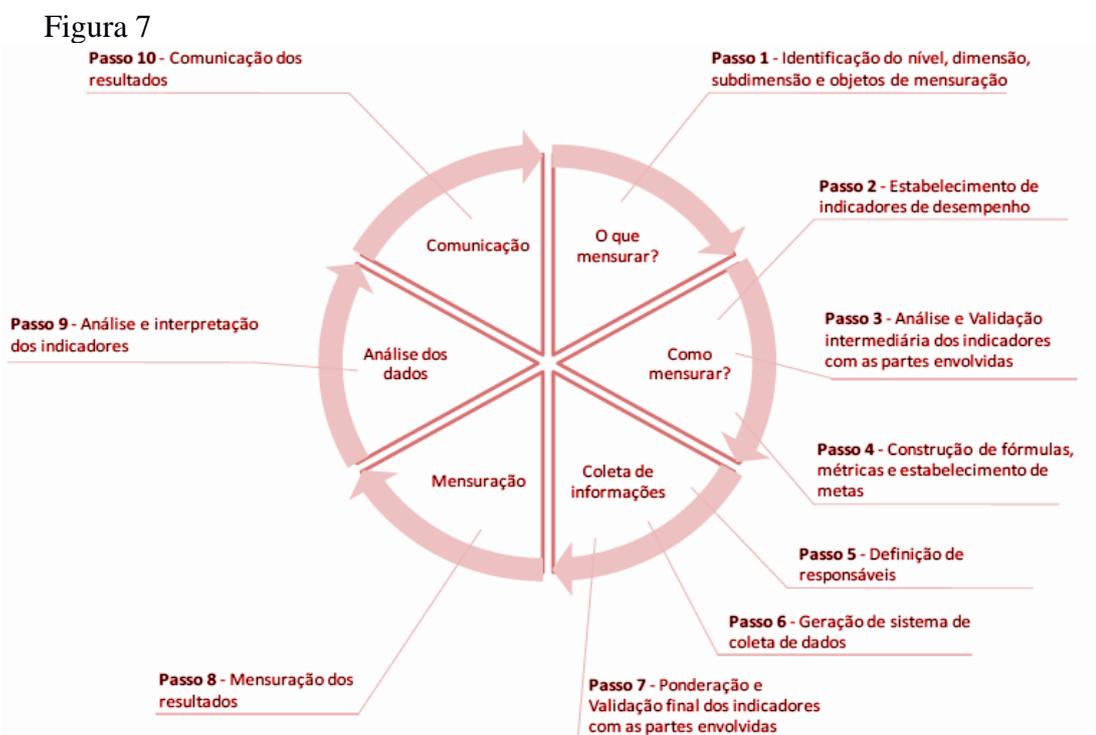
ou seja, o desempenho pode ser compreendido como esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados. Nesse sentido, os esforços são extremamente importantes para se chegar ao resultado pretendido, com um desempenho satisfatório. As dimensões de esforço correspondem aos outros 3 E's: Execução, Excelência e Economicidade.

Execução refere-se à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos. Indicadores de execução podem ser encontrados no monitoramento das ações do PPA;

Excelência é a conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade; sendo um elemento transversal. Indicadores e padrões de excelência podem ser encontrados no Instrumento de Avaliação da Gestão Pública (IAGP); e

Economicidade está alinhada ao conceito de obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas pelo input, gerindo adequadamente os recursos financeiros e físicos. Indicadores de economicidade podem ser encontrados nas unidades de suprimentos.

Segundo o Guia de Indicadores do Ministério do Planejamento, o processo de construção de indicadores de desempenho não possui um procedimento único ou uma metodologia padrão. No entanto, a partir da revisão das principais experiências de construção de indicadores para o setor público e privado, sugere-se um conjunto de etapas de medição com 10 passos para construção de indicadores, conforme figura abaixo:



Fonte: BRASIL, Ministério do Planejamento, 2009.

6.6. Análise do caso e revisão de literatura

6.6.1. Políticas Públicas

Política pública é, segundo Peters (1986, *apud* Souza, 2006), a soma das atividades dos governos, que agem diretamente, ou através de delegação, e que influenciam na vida dos cidadãos. Wu *et al.* (2014) complementam dizendo que as políticas públicas são temáticas centrais nas pesquisas de gestores públicos e, portanto, são extremamente essenciais para captação dos recursos necessários para formatar tarefas com graus de inteligência, sofisticação e competência acima do esperado.

Souza (2006) diz, ainda, que o conceito de política pública é extremamente amplo e não existem teorias prontas. Isso se deve ao fato de que a gestão pública está inter-relacionada com a política social e essas são áreas multidisciplinares, onde a preocupação maior está na natureza

da política e nos processos que regem a mesma. Portanto, para conceituar política pública, de forma geral, seria necessário buscar teorias da sociologia, psicologia, economia, educação, entre outras grandes áreas e, a partir daí, sintetizar todas as informações recolhidas.

Entretanto, mesmo que as definições de políticas públicas sejam pequenas e com várias arestas em suas conceituações, elas possuem em sua essência o tratamento contínuo ao Estado e às políticas de governo (SOUZA, 2006). Neste sentido, mesmo que as áreas abordadas pelas políticas públicas sejam distintas como segurança, educação e esporte, o desejo do Governo deve ser amplo e deve condizer com o interesse e o resultado da aplicação dessas políticas nos indivíduos da sociedade.

Para Wu *et al.* (2014), os governos devem se comprometer em resolver os problemas de políticas públicas que, porventura, tenham sido aplicadas de forma equivocada e que, por este motivo, acabam por desencadear traços de corrupção, desigualdade e problemas ambientais. Isto posto, essas políticas devem atender a três condições ao mesmo tempo: “devem ser politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas” (WU *et al.*, 2014, p. 51).

Conforme colocado por Melo *et al.* (2013), cada vez mais as políticas públicas têm se tornado instrumento de diálogo entre sociedade e governo, sendo norteadas por necessidades e expectativas voltadas para a coletividade e influenciadas pela mobilização social. Como exemplo, temos, na seara do esporte, os investimentos do governo no Programa de Esporte e Lazer da Cidade (PELC) que, consolidado em função da conscientização dos parceiros a respeito da importância do investimento nas políticas públicas de esporte e lazer, atingiu 264.000 pessoas em 701 núcleos e 109 parcerias. Ainda sobre o PELC, tem-se que, em virtude da quantidade de beneficiários do programa, essa política pública deixou de ser uma ação do governo, para se estabelecer como importante política do Estado (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017).

No que tange ao processo de criação de uma política pública, Saravia e Ferrarezi (2006) elucidam que o mesmo passa por diversas etapas, desde a formulação e a implementação até a avaliação, a qual consiste em analisar o impacto dessas políticas na sociedade, na economia e no desenvolvimento e representa o foco principal do presente caso.

Os estudos voltados para políticas públicas surgem como uma forma moderna de soluções para incertezas que aparecem com a metamorfose social. Alguns países europeus, além do Japão, dos Estados Unidos e do Canadá, voltam seus esforços para, de forma eficiente, atender às demandas e necessidades sociais (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

Farah (2011) diz que na América Latina, países como o Chile destacam técnicas de política públicas aplicadas a áreas específicas, mais precisamente no âmbito central das políticas. Já em alguns outros países latinos, as políticas públicas aparecem somente como forma de alienação, a partir de um discurso tecnocrático. No entanto, várias vertentes das políticas públicas nos permitem avaliar o movimento ideológico de cada governo (FARAH, 2011).

No Brasil, mais especificamente, os conceitos voltados para a administração pública, partiram de um contexto de formação dos gestores, sendo incipiente em instituições voltadas para o ensino da Administração em geral, não havendo uma dissipação desta importante área. Essa tendência foi sofrendo mudanças ao longo do tempo, de modo que a separação entre Administração e política se tornou importante para entender mais a fundo a complexidade do fator Administração Pública (FARAH, 2011). Este cenário é possível ser visto em inúmeras pesquisas voltadas para o estudo de Governança na Administração Pública, de Política Pública, de Transparência Pública, Finanças Públicas, entre outros.

6.6.2. Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas

Sobre a avaliação, Cavalcanti (2008) diz que, de um modo geral, ela tem sido considerada instrumento essencial para definir a viabilidade de programas e projetos, redirecionar seus objetivos, quando necessário, ou mesmo reformular suas propostas e atividades. Ademais, a avaliação depende, inicialmente, do que conceituamos como desempenho e, nesse contexto, Giacomoni (2012) afirma que no orçamento básico, a avaliação de desempenho tem como característica principal o enfoque na conformidade e no controle, isto é, a preocupação do gestor se dá pelos valores do orçamento, ou pelo custo de produção. No caso do Orçamento-programa, mensura-se o desempenho principalmente pela eficiência econômica, sendo que quando o foco está nos resultados, o desempenho considera “o impacto que os produtos têm frente às necessidades sociais, à resolução de problemas e ao desenvolvimento econômico-social” (GIACOMONI, 2012, p. 197).

Cavalcanti (2008) destaca, ainda, que:

A avaliação de políticas públicas não é simplesmente um instrumento de aperfeiçoamento ou de redirecionamento dos programas empreendidos pelo governo, mas, e especialmente, uma ferramenta capaz de prestar contas à sociedade das ações governamentais (CAVALCANTI, 2008, p. 2).

Quanto ao monitoramento e avaliação, Lemos (2009 *apud* Sano e Montenegro Filho, 2013) afirma haver um consenso de que ambos devem se apoiar em indicadores que subsidiem as tomadas de decisão, viabilizando um melhor desempenho, bem como a formulação de um orçamento mais racional e uma prestação de contas mais clara e objetiva. Além disso, Melo *et al.* (2013) destacam que a avaliação das políticas públicas deve se preocupar em abordar os processos, resultados e impactos, não se limitando apenas a um modelo. Nesse sentido, se torna fundamental envidar esforços para selecionar as variáveis de análise que levarão à construção de indicadores.

De acordo com Cavalcanti (2008), quando o assunto permeia resultados de políticas públicas, os conceitos dos 3 E's (eficiência, eficácia e efetividade) são comumente usados, vez que procuram traduzir a avaliação do desenvolvimento e execução da política pública como um todo. Importa destacar os referidos conceitos, na visão da autora, quais sejam: eficiência - utilização otimizada dos recursos disponíveis; eficácia - está relacionada aos efeitos e impactos da política pública; e efetividade - próxima do conceito de eficácia, mas aborda os resultados de forma mais abrangente, abarcando os contextos econômico, político e social, e objetivando a melhoria da qualidade de vida (CAVALCANTI, 2008).

Ao explorar o monitoramento, sob a ótica dos 3 E's e dos indicadores, temos que:

O monitoramento é a medida da eficiência e eficácia de um programa ou projeto. Sendo assim, para monitorar é imprescindível que o problema esteja bem definido, bem como as ações estejam bem desenhadas e programadas, identificadas por indicadores claros e objetivos, possíveis de serem trabalhados. Não se pode monitorar o que não pode ser medido, portanto, os indicadores são ferramentas fundamentais para tornar possível uma ação efetiva de monitoramento (FARIA, 1999, p. 44-45 *apud* MELO *et al.* 2013, n.p grifo nosso).

De forma complementar, Silva (1999 *apud* Melo et al., 2013) assevera que o interesse pela avaliação de atividades de governo se justifica em função da preocupação com a efetividade, ou seja, com a aferição tanto dos resultados e impactos alcançados e esperados pela implementação dos programas, quanto dos não-esperados.

6.6.3. Gestão Pública e Esporte

O esporte é um meio que interfere positiva e negativamente na sociedade estando, por exemplo, associado a grandes eventos que inferem em grande escala, num curto espaço de tempo, no cotidiano, como a Copa do Mundo ou as Olimpíadas. De fato, o momento esportivo é considerado único e intangível, ou seja, cada pessoa se envolve com o esporte de maneira específica e esta é de difícil precificação. Além disso, o esporte tem por característica participar da formação cultural de uma região, interferindo inclusive em fatores externos como na política e na economia deste ambiente (VANACE et al., 2015).

Estes autores dizem ainda que é responsabilidade do Estado normatizar e orientar minimamente as ações relacionadas à prática esportiva. Portanto, deve-se aplicar políticas públicas efetivas para o desenvolvimento do esporte, caracterizado enquanto prática social, educacional ou de rendimento (VANACE et al., 2015).

É sabido que praticar atividades esportivas auxilia no desenvolvimento físico e psicológico de crianças, adolescentes, adultos, idosos e portadores de necessidades especiais. Tão importante quanto o desenvolvimento do corpo, porém, é o desenvolvimento do âmbito social, talvez por isso, em algumas esferas do esporte, existe uma visão de ascensão social por parte daqueles que se beneficiam com as atividades (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017).

As pessoas contempladas com ações que fomentam as atividades de esporte, lazer e cultura, acabam por aprender valores importantíssimos para o convívio social. Aspectos como disciplina, motivação, respeito, liderança ou mesmo inteligência social, são sempre norteadores de programas ligados ao esporte, lazer e cultura. Assim, é extremamente importante fornecer o acesso aos cidadãos à essas atividades ou outras correlatas (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017).

As políticas públicas voltadas para o esporte são desenvolvidas conforme o grau de atividade física/lazer ou mesmo em função do histórico esportivo de determinada região (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017). A partir desta realidade, o Estado em seu órgão máximo legislativo possui as seguintes diretrizes:

Seção III – Do Desporto:

“Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Art. 217 – É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um: II – a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para o desporto de alto rendimento. § 3º - O poder público incentivará o lazer, como forma de promoção social”

O planejamento de políticas públicas voltadas para eventos esportivos deveria apontar para o país várias perspectivas socioeconômicas, de modo que fomentasse a geração de emprego e renda para os setores envolvidos (LEITE et al., 2019). Entretanto, a análise após esses eventos mostra que o legado é extremamente caótico, principalmente quando o assunto é a eficiência no planejamento das políticas públicas envolvidas (LEITE et al., 2019).

Em virtude deste entendimento, o caso se mostra como uma importante discussão para alunos de graduação, principalmente por relatar um caso prático e com um assunto que permanece em voga.

6.6.4. BSC e gestão pública

O *Balanced Scorecard* (BSC) é conceituado por Corrêa (2005) como um modelo de gestão estratégica que auxilia a mensuração dos progressos das empresas rumo às suas metas de longo prazo, a partir da tradução da estratégia em objetivos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas. Já para Ghelman (2006), o BSC é uma das metodologias de medição e avaliação do desempenho organizacional mais difundidas no mundo, que viabiliza uma percepção muito mais global de toda organização, e se baseia na relação de causa e efeito entre as perspectivas:

financeira, cliente, processos internos, aprendizado e crescimento. Corrêa (2005) corrobora tal visão e acrescenta que o segredo do BSC está em fazer com que o administrador da organização consiga entender claramente os objetivos de sua estratégia para, a partir deles, chegar à definição das iniciativas estratégicas que devem ser executadas.

Em que pese o fato de o BSC ser “utilizado exaustivamente no meio empresarial” (GHELMAN, 2006, p. 50) e de o setor privado possuir mais ferramentas, conhecimentos e histórico na utilização de indicadores, muitos estudiosos tentam adaptar as ferramentas empresariais às necessidades públicas (SANO e MONTENEGRO FILHO, 2013). Caso este o do BSC, no qual “devido às diferenças na forma de atuação de um ente público e um privado, faz-se necessário adaptar esta metodologia para o setor público” (GHELMAN, 2006, p. 11). Ghelman (2006) elucida, ainda, que:

(...) sua aplicação em cenário diferente - o da administração pública - é um desafio a vencer, exigindo especial atenção para sua customização exitosa, pois esta ferramenta além de contribuir de maneira significativa para criação de uma cultura de medição e avaliação do desempenho no serviço público permite à organização aumentar a sua capacidade de reação face às demandas externas. (GHELMAN, 2006, p. 55).

Considerando a lógica de hierarquização por aquelas quatro perspectivas propostas no BSC, percebemos que ela deve ser alterada na área governamental, vez que o principal objetivo do setor público não é o lucro, e sim o atendimento de sua função social (GHELMAN, 2006). Dessa forma, os indicadores de desempenho de um BSC voltado para a realidade pública devem medir a satisfação do cidadão e da sociedade (efetividade) com os serviços prestados pelo Estado. Outrossim, Ghelman (2006) destaca que este modelo deve verificar se a ação pública atende, com qualidade, o cliente que usufrui deste serviço (eficácia) e se os recursos públicos são otimizados no cumprimento desta ação (eficiência).

Por fim, deve-se ressaltar que, para um BSC adaptado para a administração pública, é necessário que o modelo contemple medidas de desempenho nas dimensões: eficiência, visando a otimização dos recursos dos contribuintes; eficácia, através da melhoria da qualidade dos serviços e a efetividade buscando orientar as ações públicas para o atendimento ao cidadão (GHELMAN, 2006).

Partindo de todos esses pressupostos, o estudante deve se colocar no lugar de Nelson, protagonista do caso, e avaliar o quanto as metas atingidas influenciam diretamente na resolução do seu dilema (Eficiência, Eficácia e Efetividade na gestão do legado olímpico). Avaliando, também, se a resolução do problema em questão auxiliou no desenvolvimento econômico-social do local onde estão inseridos os atores.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Economia. **PPA Cidadão Plano Plurianual do Governo Federal 2016-2019**. Disponível em: <<https://ppacidadeo.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/aplicativo-inicio.xhtml>>. Acesso em: 17 de novembro de 2019.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Programa Esporte e Lazer da Cidade**. 2017. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusaosocial/esporte-e-lazer-da-cidade/programa-esporte-e-lazer-da-cidade-pelc>>. Acesso em: 17 de novembro de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília, DF. 2009. 112 p. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/content/guia-referencial-para>>

medi%C3%A7%C3%A3o-de-desempenho-e-manual-para-constru%C3%A7%C3%A3o-de-indicadores>. Acesso em: 29 de novembro 2019.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais – Uma abordagem conceitual**. Caruaru / PE. 2008. Disponível em: <<http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf>>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

CORRÊA, Angela Cristina. **O *Balanced Scorecard* como um sistema adaptativo complexo: uma abordagem quântica à estratégia**. Repositório Institucional UFSC, Florianópolis, 2005. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/102389>>. Acesso em: 14 de novembro de 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

GHELMAN, Silvio. **Adaptando o *Balanced Scorecard* aos preceitos da nova gestão pública**. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10926/647>>. Acesso em: 24 de novembro de 2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LEITE, Andressa Ferreira Ramalho; MOURA, E. F.; NÓBREGA, W. R. Políticas Públicas e Megaeventos: uma abordagem a partir do PNT 2013/2016 na cidade de Natal-RN. Anais... X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, Caxias do Sul. Link, 2014.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. Diretrizes 2016. Disponível em: http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/2016/Diretrizes/Diretriz_PELC_2016_atualizada.pdf. Acesso em: 24 de novembro de 2019

MELO, Eduardo L.; CARNEIRO, Emmanuel A.; BONFIM, Genilson C. S. **Avaliação de desempenho nas políticas públicas de esporte e lazer do estado do Ceará**. EFDEsports.com, Revista Digital. Buenos Aires, ano 17, n. 178, março de 2013. Disponível em: <<https://www.efdesportes.com/efd178/politicas-publicas-de-esporte-e-lazer-do-ceara.htm>>. Acesso em: 24 de novembro de 2019.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. **As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas**. Desenvolvimento em questão, Editora Unijuí, ano 11, n. 22, p. 35-61, jan./abr. 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186/564>>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas; coletânea**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2006. 2 v. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1254>>. Acesso em: 14 de novembro de 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias [online]. 2006, n. 16, p. 20-45, ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Acesso em: 15 de novembro de 2019.

VANCE, P. de S.; NASSIF, Vânia Maria Jorge; LISA, P. M. Gestão do esporte: casos brasileiros e internacionais. Rio de Janeiro: Grupo Gen LTC, 2015.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014. 160 p. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2555>>. Acesso em: 15 de novembro de 2019.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS RECOMENDADAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; DE SOUZA, Daniel Luiz; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017

FREZATTI, Fábio. *Orçamento Empresarial: Planejamento e Controle Gerencial*. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e pratica no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. *Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. ver. E atual. São Paulo: Atlas, 2018.

VANCE, P. de S.; NASSIF, Vânia Maria Jorge; LISA, P. M. *Gestão do esporte: casos brasileiros e internacionais*. Rio de Janeiro: Grupo Gen LTC, 2015.