

Andréa Nascimento Ewerton

**ANÁLISE DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO PROGRAMA
ESPORTE E LAZER DA CIDADE (PELC): O OLHAR DOS AGENTES
SOCIAIS**

Belo Horizonte
2010

Andréa Nascimento Ewerton

**ANÁLISE DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO PROGRAMA
ESPORTE E LAZER DA CIDADE (PELC): O OLHAR DOS AGENTES
SOCIAIS**

Dissertação apresentada no curso de Mestrado em Lazer da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Lazer.

Linha de Pesquisa: Lazer, Formação e Atuação Profissional

Orientador: Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama

Belo Horizonte
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional
Universidade Federal de Minas Gerais
2010

E94a Ewerton, Andréa Nascimento
2010 Análise da formação profissional no Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) o
olhar dos agentes sociais. [manuscrito] / Andréa Nascimento Ewerton – 2010.
99 f., enc.:il.

Orientador: Hélder Ferreira Isayama

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de
Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional.
Bibliografia: f. 88-94

1. Lazer - Teses. 2. Políticas públicas – Brasil - Teses. 3. Formação profissional -
Teses. 4. Esportes e Estado - Teses. 5. Esportes – Teses. I. Isayama, Hélder Ferreira .
II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Educação Física, Fisioterapia e
Terapia Ocupacional. III. Título.

CDU: 379.8 (81)

Ficha catalográfica elaborada pela equipe de bibliotecários da Biblioteca da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais.

Uno-me a minha mãe, a meu marido e companheiro, a meus filhos e aos meus irmãos para dedicar essa vitória, essa grande conquista ao meu Pai, que hoje enfrenta uma de suas maiores lutas e mais uma vez, com uma lição de vida, nos mostra que os desafios que se apontam em nossas vidas, são para serem enfrentados e superados, problemas são para ser resolvidos e que a fé, o amor e perseverança movem moinhos.

Te amo velho Bastos.

AGRADECIMENTOS

- ❖ A Deus, por ter me dado luz e saúde para enfrentar e vencer esse desafio profissional.
- ❖ Aos meus pais, Anita e Bastos, como carinhosamente todos os conhecem, por tudo que me oportunizaram na vida, traçando a base do que sou e do que construí até hoje em minha vida pessoal e profissional.
- ❖ Ao meu marido, companheiro, amigo, Paulo Ewerton que não me deixou desistir em momento algum e me dedicou muito amor sempre.
- ❖ Aos meus filhos, Isabela, Gabriela e Wilson, pelo imenso amor, pelo carinho, pela confiança, pela companhia em muitas madrugadas de trabalho.
- ❖ Aos meus irmãos, Goia, Junior, Franco e Isabela (*in memorian*), pelo amor, carinho e torcida para que eu realizasse esse sonho profissional.
- ❖ A minha família Mineira, Luciana Lage, Ronie, Julia e Cristiano, que me receberam com carinho por dois anos de idas e vindas de Brasília a Belo Horizonte.
- ❖ A meu amigo Leonardo Toledo e sua família, que me acolheram desde os meses de preparação e seleção desse Mestrado até os primeiros meses de cumprimento das disciplinas do curso.
- ❖ Aos meus mestres e amigos, Edmilson Rodrigues, Lucília Matos, Araceli Lemos, Luiz Araújo, Marinor Brito, que me fizeram conhecer e a gostar de fazer na política pública minha trajetória profissional.
- ❖ Aos meus amigos de trabalho, da Prefeitura de Belém, do Governo Estadual do Pará, do Ministério do Esporte, que me ajudaram a percorrer os caminhos na construção de uma política pública democrática e popular.
- ❖ Aos meus amigos Luiz Otávio e Marcelo Russo por tudo que construímos juntos desde 2003 a 2008 na experiência no Ministério do Esporte.
- ❖ Aos meus grandes mestres que me estimularam a fazer esse mestrado, depositando confiança em meu trabalho e dando-me as primeiras orientações: Nelson Carvalho Marcellino e Leila Mirthes.
- ❖ A todos os professores e funcionários do Mestrado em Lazer, que me presentearam com ricos momentos de construção de conhecimento, e que trouxeram muita luz para esse importante momento de formação profissional.
- ❖ Aos meus colegas do curso, e do Oricolé, que sempre me ajudaram a realizar as tarefas do curso, e deram contribuições importantíssimas para a finalização dessa dissertação.
- ❖ A minha amiga Lia que aceitou revisar meu trabalho em tempo recorde.
- ❖ A todos que torceram por mim a cada minuto e me mostravam que eu seria capaz de conseguir vencer esse desafio.

- ❖ A todos os gestores e agentes do Programa Esporte e Lazer da Cidade que me ajudaram a organizar esse estudo a partir das experiências vividas.
- ❖ A meu amigo Luika pelos dados e materiais disponibilizados do Programa e em nome dele estendo os agradecimentos a todos os funcionários da SNDEL, que nunca mediram esforços para atender minhas solicitações.
- ❖ Para meus sobrinhos lindos, Natasha, Daniel, Iam, que ficaram na torcida para que eu concluísse esse trabalho, manifestando todo tempo a admiração pelo que faço e pelo que sou.
- ❖ Ao meu orientador Hélder Isayama, pelos caminhos, (des) caminhos, encontros e (des) encontros e sobre tudo pela paciência pedagógica que nos fizeram chegar até aqui.
- ❖ Aos doutores Victor Melo e Carlos Fernando Cunha Jr, por aceitar compor a banca examinadora e pela atenção dedicada ao meu trabalho.

RESUMO

Os estudos de formação profissional em esporte e lazer vêm ganhando espaço no meio acadêmico, bem como no âmbito das políticas públicas e tem se constituído como eixo privilegiado de intenção e análise. A formação de profissionais nas políticas públicas pode contribuir na relação das políticas com a sociedade, com vistas a contribuir para uma reflexão crítica da população no que diz respeito aos serviços públicos. O objeto deste estudo é a política de formação profissional dos agentes sociais do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), formulado pelo Ministério do Esporte e implementado através de parcerias com órgãos públicos e privados, sem fins lucrativos. Para problematização, foram construídas as seguintes questões: De que maneira é desenvolvida a proposta de formação profissional no Programa Esporte e Lazer da Cidade? Qual o olhar dos agentes sociais do PELC sobre a proposta de formação profissional? Assim, os objetivos deste estudo foram analisar a proposta de formação do PELC, sob o olhar dos agentes sociais, a partir da compreensão dos seguintes aspectos: os conteúdos das formações, a relação entre os módulos de formação e o desenvolvimento das atividades, a relação entre a teoria e a prática nas ações de esporte e lazer e a visão de Políticas Pública. A pesquisa foi desenvolvida a partir da pesquisa bibliográfica, na perspectiva de aprofundar o entendimento sobre os conceitos de formação do Programa, que somada à pesquisa de campo, possibilitou o entendimento da coerência entre o projeto de formação proposto pelo Programa e a prática da formação por implementada. Para coleta dos dados foi usada a técnica de entrevista semi-estrutura, aplicada com agentes e gestores de 3 (três) instituições que implementam o programa, aplicando em seguida a técnica de análise de conteúdo para tratamento das informações coletadas. A formação é considerada pelos agentes como elemento fundamental para a qualificação das ações desenvolvidas nos convênios, além disso, foi possível perceber dificuldades no monitoramento e acompanhamento das ações de formação em especial no módulo de formação em serviço. Tal limite tem implicado diretamente no processo de assimilação dos conteúdos desenvolvidos. Outro ponto importante a ser destacado é a diversidade no perfil dos agentes, o que aponta dificuldades no processo de seleção de conteúdos e definição metodológica nas ações de formação.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Formação Profissional, Esporte, Lazer.

ABSTRACT

Studies of vocational training in sport and recreation are gaining ground in academia, as well as in the public policy field and have become the preferred axis of intention and analysis. The training of professionals in public policy may contribute in the relationship between politics and society, aiming to contribute to a critical reflection of the population with regard to public services. The object of this study is the professional education policy of social agents of the “Programa Esporte e Lazer da Cidade” (PELC), formulated by the Ministry of Sports and implemented through partnerships with public and private agencies, with nonprofit means. For the elaboration of the problem, the following questions were constructed: How is the proposal for professional education in “Programa Esporte e Lazer da Cidade” (PELC) developed? What is the view of the PELC social agents on the proposed training? The objectives of this study were to analyze the proposed formation of PELC, under the view of social agents, from the understanding of the following aspects: the content of the education program, the relationship between the training modules and the development of the activities, the relationship between theory and practice in actions of sports and leisure and the vision of Public Policy. The survey was developed from the bibliographic research, in the perspective of deepening the understanding of the concepts of the creation of the program, which, added to the field survey, allowed the understanding of the coherence between the education project proposed by the program and the practical training which was implemented. For data collection, the technique used was the semi-structured interview, implemented with agents and managers of three (3) entities that implement the program, followed by the application of the technique of content analysis to process the information collected. Training is considered by officials as a key element to the qualification of actions developed in the agreements; moreover it was possible to realize the difficulties in monitoring and tracking the actions of training in particular the module in service training. This limit is directly involved in the process of learning the developed content. Another important point to be highlighted is the diverse profile of staff, which indicates difficulties in the selection of content and methodological definition in actions of training.

Keywords: Public Policies. Professional education. Sports and leisure.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E SIGNIFICADOS	15
2.1	<i>Políticas públicas: trajetórias, conceitos e abordagens analíticas</i>	15
2.2	<i>Policy Cycle – etapas das políticas públicas</i>	20
2.3	<i>As emergências dos direitos sociais e a constituição de políticas sociais no Brasil</i>	27
3	POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL DE LAZER E DE ESPORTE	32
3.1	<i>Direito social – trajetória histórica das políticas sociais</i>	32
3.2	<i>Lazer e Esporte: características históricas das Políticas Sociais</i>	36
3.3	<i>O diálogo com as experiências de políticas públicas de Lazer e de Esporte</i>	43
3.4	<i>Formação e atuação profissional em lazer: diálogo com a gestão de Políticas Públicas</i>	51
4.	FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE	59
4.1	<i>Conhecendo o Programa Esporte e Lazer da Cidade</i>	59
4.2	<i>Notas metodológicas</i>	66
4.3	<i>Características das instituições pesquisadas</i>	69
4.3.1	Instituição 1	69
4.3.2	Instituição 2	71
4.3.3	Instituição 3	72
4.4	<i>Categorias de análise</i>	73
4.4.1	Trajетórias, formação profissionais e forma de ingresso no programa	73
4.4.2	Atribuições e filosofia de trabalho	77
4.4.3	Aquisição e assimilação dos conteúdos desenvolvidos na formação/ concepções significado de política pública, esporte e lazer	78
4.4.4	Relação teoria e prática.....	80
4.4.5	Desenvolvimento das atividades.....	81
4.4.6	Relação entre os módulos de formação.....	82
4.4.7	O olhar avaliativo dos agentes sobre o programa	83
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
	REFERÊNCIAS	88

1 INTRODUÇÃO

Meu envolvimento com o tema Políticas Públicas de Esporte e Lazer iniciou em 1997 com minha participação em gestão pública na área do esporte e lazer da Prefeitura Municipal de Belém no Pará. Coordenei o setor de esporte educacional, participei entre 1997 e 2002, da formulação e implementação de diversos programas e projetos, envolvendo ações ligadas à atuação e formação profissional em esporte e lazer. Ainda na Gestão Municipal, em Belém, no ano de 2002, passei a coordenar a equipe técnica de ensino fundamental. Essa atuação determinou minha aproximação com a Educação Popular¹, concepção pedagógica que orientou a implantação da Proposta Política Pedagógica denominada “Escola Cabana”², deflagrando um processo de reorientação curricular na Política Educacional de Belém.

Essas experiências em gestão proporcionaram-me participar da gestão pública na esfera federal. Ao final de 2002, integrei a equipe de transição governamental, responsável pela estruturação e elaboração do Projeto para criação do Ministério do Esporte, e até julho de 2008, estive na Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer (SNDEL), como Diretora de Políticas Sociais de Esporte e Lazer. Dentre minhas atribuições, estava a coordenação do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), na ação de funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer.

O exercício dessas funções públicas despertou-me a necessidade de ampliar conhecimentos acerca de Políticas Públicas, com vistas a qualificar minha atuação profissional, levando-me, por meio do curso de Mestrado na UFMG, a traçar um caminho acadêmico que possibilitasse um processo de reflexão e aprofundamento teórico.

Ao iniciar esse percurso acadêmico, busquei compreender a construção teórica concernente à área de Políticas Públicas, e verifiquei que são crescentes os estudos sobre o tema no Brasil, com ênfase no processo de formação de agendas, formulação, implementação e, mais, recentemente, avaliação das políticas. Essas pesquisas articulam a ideia de políticas públicas ao processo mais amplo de democratização, cuja ênfase é dada à relação do Estado com a sociedade e com o mercado. Esses estudos conduzem ao debate para o campo da

¹ Como referência para Educação Popular ver Paulo Freire, com várias obras publicadas sobre esse tema entre elas, *Pedagogia da Autonomia* (1996). *Pedagogia do Oprimido* (1987).

² Nomenclatura da Proposta Política Pedagógica da Educação Municipal em homenagem ao movimento revolucionário de tomada do Poder no estado do Pará, dos cabanos - negros, índios que assumiram a província de Belém.

atuação efetiva do Estado, no que se refere à sua capacidade de responder com eficiência às demandas da sociedade.

A partir da idéia de Política Pública e sua relação com a sociedade, partilho com Marcellino (2003) da reflexão sobre a importância do processo de formação e desenvolvimento de quadros de formação de pessoal para atuação em Políticas Públicas. Assevera ainda que, tal processo qualifique a intervenção desses quadros, levando-os a contribuir para a reflexão crítica da própria população, no sentido da reversão de suas expectativas e, com isso, aprimorem a demanda por serviços públicos.

Aponto como relevante o estudo da formação profissional em esporte e lazer, considerando que esse tema vem ganhando espaço no meio acadêmico, bem como no âmbito das políticas públicas vigentes, e tem se constituído como um eixo privilegiado de intervenção e análise.

Os estudos sobre Política Pública compreendem-na em etapas (formação de agenda, tomada de decisão, formulação, implementação e avaliação). Pelo tempo previsto para realização dessa pesquisa, se fez necessário definir recorte para análise. Isto posto, pelo meu estreito envolvimento na etapa de formulação dessa política pública (Programa Esporte e Lazer da Cidade), o que poderia dificultar o processo de distanciamento do objeto, fiz opção de delimitar, no presente estudo, a etapa de implementação dessa Política Pública, com foco na formação profissional dos agentes sociais de esporte e lazer. O foco da análise na etapa de implementação de Políticas Públicas justifica-se também pelo pouco conhecimento acumulado sobre os aspectos organizacionais, institucionais e comportamentais que estruturam o contexto dessa etapa, quer se tratem dos atores, quer das agências implementadoras. É essa constatação que torna o estudo dessa etapa uma temática relevante e instigante de investigação.

Até a década de 70, os estudiosos eram cautelosos em analisar a prática de Políticas Públicas e não se dispunham a tratar os complexos aspectos que a configuravam, dando maior destaque às outras etapas. O estudo de implementação tem se tornado importante na literatura relativa às políticas públicas, em função do reconhecimento da existência de duas ordens de questões intimamente relacionadas. Verifica-se que, raramente, uma política é implementada de acordo com o que foi objeto de planejamento e de formulação inicial, e conseqüentemente, os governos enfrentam grandes limitações para tornarem efetivas as políticas que formulam (SIMAN, 2005).

Diante disso, surge a necessidade de ampliar os estudos capazes de analisar as causas da reincidência de problemas que ocorrem durante a implementação e que causam impactos nos resultados dos programas.

Nesse estudo busquei compreender teoricamente o processo de implementação da Formação dos Agentes Sociais do Programa Esporte e Lazer da Cidade, a partir das abordagens analíticas da Ciência Política³.

Para tanto, duas questões nortearam a realização desse estudo: De que maneira é desenvolvida a proposta de formação profissional no Programa Esporte e Lazer da Cidade? Qual o olhar dos agentes sociais do PELC sobre a proposta de formação profissional?

Diante dessas questões, o objetivo deste estudo foi: Analisar a proposta de formação do PELC, sob o olhar dos agentes sociais, a partir da compreensão dos seguintes aspectos: os conteúdos das formações, a relação entre os módulos de formação e o desenvolvimento das atividades, a relação entre a teoria e a prática nas ações de esporte e lazer e a visão de Políticas Públicas.

A investigação se deu em lugares onde aconteciam as experiências de formação do PELC, a partir da proposta de formação profissional dos agentes sociais. Tal investigação levou em conta a realidade e as possibilidades identificadas, concentrando-se em estratégias que visem permitir apreender o mundo social no qual o problema investigado está inserido.

A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir do acervo das bibliotecas integradas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Biblioteca Central da Universidade de Brasília (BCE - UnB) e a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, tendo, como eixos: estudos analíticos de Políticas Públicas, formação profissional e esporte e lazer.

Para fins de coleta de informações, busquei documentos oficiais do Programa disponibilizados, de forma impressa e digitalizada, dentre eles os relatórios das formações disponibilizados pelas instituições selecionadas. Para a Pesquisa de campo, a técnica utilizada foi a entrevista semi-estruturada, que é entendida por Laville e Dionne (1999, p.178) como “uma série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas à qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento”.

Para definir a abrangência dessa pesquisa e aplicação dessas entrevistas, solicitei à SNDEL/ME a lista de instituições parceiras para agrupá-las em estratos ou subgrupos, e, com isso, aplicar a amostra por estrato, sendo uma técnica de “amostra probabilística cujos

³Dentre os autores que utilizei para buscar aprofundamento das abordagens analíticas da Ciência Política destaco: Coimbra (1987), Siman (2005) e Dye (1976).

elementos são escolhidos aleatoriamente no interior de um estrato ou subgrupo, definido por uma ou mais características particulares” (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Foram sorteadas três instituições de estratos diferentes, objetivando a triangulação dos dados analisados; uma ligada ao ensino superior, outra ao poder público municipal, e outra a organização não governamental sem fins lucrativos.

Uma vez realizado o sorteio, entrevistei o gestor e agentes sociais (bolsista que desempenham as atividades junto às comunidades) de cada uma das instituições. Os agentes foram selecionados através de sorteio e ao aceitar participar da pesquisa, após a explicação dos objetivos, assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido.

Para o tratamento das informações dos dados coletados utilizei a técnica de análise de conteúdos que, segundo Bardin (1988), apresenta três fases: uma primeira chamada “pré-análise”, que busca construir um conjunto de categorias a partir de uma série de leituras em torno de unidades de significado (aspectos comuns, inusitados, silêncios). A segunda denominada “exploração do material” (categorização e codificação do material), que consiste em sistematizar as decisões tomadas na fase anterior e tem por objetivo atingir uma representação dos conteúdos. Por fim, a “nova exploração do material”, que consiste no reagrupamento dos dados e interpretação dos mesmos. Nessa fase, tratei os resultados brutos de maneira a serem significativos e válidos.

O trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro, abordo os conceitos e significados de Políticas Públicas e, mais especificamente acerca de natureza, características, ciclo da política. Através da imersão na área da ciência política contextualizo as abordagens analíticas com vistas a fundamentar o objeto desse estudo. Finalizo esse capítulo com a exploração acerca da emergência dos direitos sociais e a constituição das Políticas Sociais. No segundo, traço a trajetória histórica das Políticas Sociais, a partir da constituição do Direito Social, para em seguida examinar políticas públicas de esporte e lazer, a partir de estudos exploratórios de implementação de ações e programas de formação profissional em lazer em experiências nas esferas: federal, estadual e municipal. Isto feito, com o auxílio de dados coletados em teses e dissertações, produções acadêmicas e em periódicos da área. No terceiro capítulo, apresento a proposta de formação profissional do Programa Esporte e Lazer da Cidade, partindo de dados coletados na pesquisa de campo nas três experiências selecionadas, assim como nos documentos sobre o programa. Nesse capítulo apresento ainda uma análise a partir do olhar dos agentes, análise essa, organizada em 7 (sete) categorias. Finalizo esse capítulo apontando algumas reflexões sobre a aproximação desta proposta de formação com a

matriz teórica da educação popular e da animação cultural, que a meu ver configura-se como um diferencial em relação a outras propostas de formação profissional em lazer.

Por fim, apresento algumas impressões, que traçam um retrato da realização da formação no PELC. Sem a pretensão de esgotar a avaliação dessa política pública, apresento contribuições acerca dos limites e avanços identificados nessa proposta. Socializar essa produção com os sujeitos que fazem essa política pública, num permanente processo de construção e reconstrução, significando e ressignificando as práticas no cotidiano dessa política pública, é um movimento que pode dar vida a esse trabalho.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E SIGNIFICADOS

Neste capítulo, busca-se identificar conceitos e significados sobre o termo Política Pública, com vistas à construção de um arcabouço teórico para a análise dos dados da pesquisa. Para isso foi necessário entender a origem e a ontologia da área de conhecimento, compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. Apresentam-se concepções, conceitos e trajetórias da área de Políticas Públicas, perpassando pelos modelos e teorias analíticas, partindo da compreensão do conceito de Estado à caracterização e tipologia de Política Pública. Em seguida, aborda-se o ciclo das políticas públicas e sua dimensão Social.

A emergência dos direitos sociais e a constituição das políticas sociais é a trajetória percorrida nesse capítulo, a partir da compreensão de que a política pública em geral e a política social em particular, são campos multidisciplinares, mas seus objetivos e focos são diferentes. Enquanto estudos em políticas públicas concentram-se em responder questões como “porque” e “como”, os estudos em políticas sociais tomam o processo como pano de fundo e se concentram nas conseqüências da política, ou seja, o que a política realiza ou já executou. Enquanto os estudos sobre Política Pública buscam explicar a natureza da política analisada e seus processos, os estudos sobre políticas sociais discutem o Estado de bem-estar social, sua origem e conseqüências, bem como a emergência das políticas de bem-estar social.

Tais comparativos entre as políticas públicas em geral e as políticas sociais em específico corroboram para que esse capítulo faça a ponte com o capítulo III no sentido de apontar a trajetória das políticas sociais.

2.1 Políticas públicas: trajetórias, conceitos e abordagens analíticas

A Política Pública, como área de conhecimento, nasce nos Estados Unidos na década de 1930⁴, rompendo com as tradições européias de estudos e pesquisas que se concentravam prioritariamente na análise sobre o estado e suas implicações, e não na produção dos governos, difusores, por excelência, de políticas públicas. O pressuposto analítico que dá

⁴ H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, são considerados fundadores do campo de estudos sobre Políticas Públicas.

início a esse processo de rompimento é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado e reformulado e, dessa forma, propenso a ser analisado por pesquisadores. A expressão *policy analysis*, que significa análise de política pública, foi introduzida por Laswell (1936), como forma de conciliar conhecimento acadêmico e científico com a produção empírica dos governos, e a forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e o governo. Já Easton (1965) contribuiu para área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente. Essa abordagem apresenta a política estruturada em fases ou etapas, absolutamente interrelacionadas, na qual a formulação sofre adequações sempre que os resultados não corresponderem aos esperados. Esses resultados podem ter impactos diferenciados conforme o ambiente onde as políticas são implementadas.

Nesse contexto, entendendo-se Política Pública como o Estado em ação, é importante conceituar Estado. Weber (1978; 1994) aponta uma visão de Estado como ator, dotado de autonomia, bem como de capacidade de ação na sociedade. Skocpol (1986) destaca que, no campo neoweberiano⁵, duas visões de Estado se caracterizam: uma que entende o Estado como conjunto de organizações, por meio das quais a coletividade de burocratas pretende alcançar metas próprias distintivas, esboçando um distanciamento da sociedade. E a outra que aponta o Estado como um conjunto de configurações, de organização e de ação que refletem significados e métodos de como as políticas são implantadas para os diferentes grupos e classes, e demonstram a importância do papel do Estado e da relação deste com a Sociedade.

Contemporaneamente, Offe (1984) oferece uma importante reversão no modelo global de compreensão desse processo de intercomunicação entre sociedade e estado, corroborando para explicação da tensão entre o macro modelo de Estado de Direito de caráter funcionalista e o modelo histórico do Estado Social de caráter intervencionista. A partir deste ponto de tensão, surge o conceito de “Estado Democrático” que possibilita uma abertura nas perspectivas das funções do Estado. Tais funções não seriam as que o próprio Estado atribui formalmente a si, mas àquelas exigidas ou demandadas de acordo com as circunstâncias em diferentes momentos históricos da sociedade.

Prezeworski (1995) apresenta três alternativas básicas de atuação do estado, que podem em determinado momento ocorrer de forma combinada: 1) corresponder às preferências de um conjunto de cidadãos, que por meio do processo democrático exerce sua soberania; 2) realizar seus próprios objetivos, pois adquire autonomia diante da sociedade perseguindo interesses dos próprios administradores; 3) permitir que o capital governe e nesse

⁵ Intelectuais pós Weber, que contextualizaram e aprofundaram as teses defendidas por ele.

sentido o Estado subordina suas intervenções aos interesses daqueles que possuem riqueza produtiva.

Por acreditar que, em uma sociedade plural e diversa, não se deve sustentar uma visão restrita dos interesses do Estado, adota-se, como referência, uma concepção entrecruzada pelos diversos interesses que se alternam entre o “povo”, o Estado e o capital (LOPES, 2009).

Nesse sentido, caracteriza-se o Estado, como cenário de relações de poder, de atuação de diversos atores sociais para materialização de ações chamadas Políticas Públicas. Essas políticas pressupõem decisões políticas e diversas ações, estrategicamente selecionadas. Isso implica escolher dentre várias alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, os fins pretendidos e os meios disponíveis para alcançá-los (RUA, 1997).

Destarte, nas últimas décadas, é possível perceber uma maior participação da sociedade, vinculada a transformação do Estado contemporâneo (de cunho descentralizante) e de suas relações com a sociedade (de cunho democratizante). Isso nos leva a reflexão acerca da ampliação da atuação desses atores sociais, nas diversas etapas da política pública, desde a identificação do problema, formação de agenda, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. A participação desses sujeitos sociais institui o controle social das políticas públicas.

Para melhor compreensão do sentido e significados de Política Pública e da relação dela com o Estado e com a sociedade, apresenta-se abordagem de um estudo desenvolvido por Dye (1981) que identifica modelos analíticos de Políticas Públicas. São eles: modelo institucional, modelo de processo, teoria dos grupos, teoria da elite, teoria da escolha racional, o incrementalista, a teoria dos jogos e a teoria de sistemas. A escolha dessa abordagem se deve ao fato de identificar, nesses modelos, instrumentos que colaboram para qualificar o processo de investigação sobre Política Pública. Esses modelos teóricos são desenvolvidos pela Ciência Política e, por meio de estudos empíricos, procura-se explicar o processo que envolve a transformação de ideias em ação de governo.

No modelo institucional, analisa-se o papel do Estado na implantação de Política Pública, sem, contudo, atribuir relevância ao conteúdo e aos resultados dessas Políticas, dando ênfase ao funcionamento das instituições na elaboração das Políticas Públicas. Essa dimensão institucional de análise de políticas públicas refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político administrativo.

O modelo de processo é analiticamente útil, porque pode ajudar a entender as várias atividades que compõem os processos de tomada de decisão das diferentes etapas da política – identificação dos problemas, formulação de propostas, legitimação, implementação e

avaliação. Essa visão conduz à análise das decisões que são ou poderiam ser tomadas, mas não permite que se compreenda o conteúdo da política, ou seja, quem consegue “o quê” e “o porquê”. Portanto, não é o conteúdo da política que é estudado, mas sim o processo pelo qual a política pública é formulada, implementada e transformada.

O modelo da teoria de grupos parte da compreensão de política como um processo de obtenção de equilíbrio entre os interesses de diferentes grupos. Essa teoria postula que a luta de interesses tende a influenciar as políticas públicas e parte do princípio de que a análise sempre começa com a proposição. A interação entre os grupos é o fato central nas políticas. Tais grupos promovem intermediação entre os indivíduos e os governos. Para esse modelo de análise, a tarefa do sistema político é oferecer o ambiente institucional para a administração dos conflitos, sendo a política pública o equilíbrio alcançado nessa luta de interesses.

Para a teoria elitista, as políticas públicas são resultado das preferências das elites governamentais que, pressupondo uma apatia pelos cidadãos, moldam suas escolhas. Portanto, a política pública não é vista como reflexo das demandas dos governados. Essa teoria parte da premissa de que as pessoas, em geral, são mal informadas sobre políticas públicas e que são as elites, os agentes, que definem a opinião pública, ou seja, os sentimentos da massa são freqüentemente manipulados por essa elite, e a comunicação entre ela e a massa é realizada sempre de cima para baixo. Dessa forma, os administradores e oficiais cumprem as decisões dos que ocupam posição do poder e não da massa.

No modelo da escolha racional o foco dar-se-á para análise do cumprimento das metas da política pública. Baseia-se, portanto, na relação custo-benefício consubstanciada pela interação estratégica entre indivíduos que tomam decisões racionais num ambiente em que as regras do jogo apresentam as opções de escolha. Configura-se como uma análise prescritiva, já que assume que os resultados serão ótimos se o processo planejado for seguido. É também descritiva uma vez que tende a considerar as decisões empíricas como resultado de cálculo de um decisor. Essa análise tem todas as informações sobre as alternativas, custos e conseqüências das distintas opções, além disso, pretende maximizar suas preferências.

O modelo incrementalista analisa a permanência de programas desenvolvidos em governos anteriores, ressaltando os itens que sofrem inovação. Nessa perspectiva, os tomadores de decisão não agem conforme pressupõe o modelo racional, eles aceitam a legitimidade dos programas estabelecidos e tacitamente concordam em dar continuidade às políticas já existentes, por acreditarem que, para desenvolverem políticas diferentes, é necessário tempo, competência e recursos financeiros para investigar todas as possibilidades de políticas existentes.

Para a teoria dos jogos, a política é vista como escolha racional em situação competitiva. Dessa forma trata o processo de decisão como uma situação onde dois ou mais participantes que devem escolher entre as opções dadas. Os resultados obtidos dependem das escolhas feitas por cada um deles, separadamente. Esse modelo é abstrato e dedutivo, pois não descreve como as pessoas realmente tomam decisões, mas sim, como elas se posicionam diante de situações competitivas e de conflito.

Por fim, a abordagem da teoria dos sistemas, analisa os *inputs*⁶ e *outputs*⁷ das Políticas Públicas. A Política é definida, nessa teoria, como resposta de um sistema político á força gerada no ambiente. As forças que afetam o sistema político são os *inputs* e o ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como limite externo ao sistema político. Essa abordagem conceitual compreende o sistema político como conjunto de estruturas e processos interrelacionados que funcionam para produzir autoritariamente alocações e valores para a sociedade. O valor analítico desse modelo consiste na sua capacidade de identificar as dimensões significativas do ambiente que geram expectativas para o sistema político e transformar essas demandas em políticas públicas.

Siman (2005) e Dye (1981), numa perspectiva crítica postulam que isoladamente esses modelos não são capazes de analisar de forma eficiente as políticas públicas. Desta forma, importa abstrair de cada um deles, conceitos e variáveis que, juntos, formam um instrumento de análise de políticas públicas. É possível agrupar essas abordagens analíticas em dois conjuntos, com vista a compreender as variáveis de uma política: um deles ligado a compreensão estrutural da forma e do conteúdo da política (modelo incrementalista, modelo institucional, teoria do processo, modelo da escolha racional, teoria dos sistemas). E outro conjunto ligado ao papel e atuação dos atores sociais na definição e implementação da política pública (a teoria dos jogos, a teoria elitista, a teoria de grupos).

A aplicação dessas diferentes abordagens analíticas exige o reconhecimento do ciclo das políticas públicas. Diante do exposto, apresento a seguir as etapas, corroborando com o processo de análise de políticas públicas.

⁶ *Inputs* são considerados demandas geradas pelos conflitos societários que reclamam solução e intervenção governamental. Podem ser provenientes do próprio sistema político (*withinputs*) ou da sociedade.

⁷ *Outputs* é a resposta do sistema governamental às demandas provenientes da sociedade. É a forma como são dadas as respostas às demandas, buscando a solução dos conflitos, expressando-se como políticas públicas.

2.2 *Policy Cycle – etapas das políticas públicas*

Um elemento importante na análise de políticas públicas é chamado *policy cycle*, entendido como ciclo político que compreende as etapas das Políticas Públicas. Importa perceber que essas etapas se auto-alimentam continuamente e, desta forma, torna-se indispensável explicitar cada uma delas para vislumbrar a totalidade do processo. Ao subdividir o agir público em fases/etapas do processo político administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle*, acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública.

As tradicionais divisões do ciclo político propostas por diferentes estudiosos se diferem apenas gradualmente. O comum entre todas elas são as fases/etapas: formulação, implementação e o controle dos impactos da política. Mas acredita-se que é pertinente lançar mão de uma fase anterior apontada por uma subdivisão mais sofisticada, a percepção e a definição dos problemas, que se relaciona com a formação de agenda. Padioleau (1982) designa agenda como um conjunto de problemas, que aparecem no debate público e exigem intervenção da autoridade pública. Sua constituição pressupõe um mecanismo seletivo que envolve a concorrência entre problemas e hierarquias de prioridades heterogêneas. Para Kingdon (2006), a agenda governamental é definida e alterada pela convergência de três fluxos:

a) problemas: as questões geradas pela convivência pública só se configuram como problemas quando sensibiliza os formuladores de políticas gerando uma ação como consequência;

b) soluções: algumas idéias sobrevivem, umas se confrontam e se combinam com novas imagens e outras são descartadas. Ressalta ainda que a viabilidade técnica, a legitimação pela comunidade e os custos toleráveis favorecem a sobrevivência das mesmas;

c) política: ressalta que a opinião pública, as pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determinam o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecê-la como restringi-la.

Isto posto, comunga-se com a idéia de Capella (2006):

Quando os três fluxos estão reunidos, em determinadas circunstâncias, gerando uma possibilidade de alteração de agenda, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência dos três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda (p. 95).

No diálogo com tais fluxos, vê-se o quadro teórico habermasiano que problematiza a possibilidade de influência dos atores sociais na formação das agendas de políticas públicas, considerando as possíveis direções dos fluxos comunicacionais, do centro para a periferia ou vice-versa e identifica os percursos possíveis: no primeiro a iniciativa propositiva se dá no interior do sistema político, podendo ou não mobilizar a esfera pública, para obter apoio ou para favorecer a implementação, e o outro percurso, remete ao fluxo comunicacional da periferia para o centro, ou da esfera pública para os sistemas político e administrativo.

Ainda nessa etapa de formação de agenda percebe-se que há fatores que chamam atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores, que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos, tais como desastres ou repetição continuada dos mesmos problemas; (c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual e seus resultados medíocres (SOUZA, 2003).

Unindo essa noção de formação de agenda política com a de processo decisório, Lima Júnior (1977) enfatiza que:

[...] a essência da análise de políticas públicas consiste em determinar quem decide o que, quando, como e com que conseqüências, ou seja, em última instância, trata-se de identificar os atores relevantes, a situação de interação entre os atores na qual uma decisão é tomada, a seqüência de ações que particularizam o processo, as normas que orientam os atores envolvidos e, finalmente, o produto final (p.142-143).

Outro aspecto, intrinsecamente relacionado à formação da agenda considerado fundamental para a análise de políticas públicas, refere-se ao problema da definição e aceitação da demanda, uma vez que a inserção de determinado tema na agenda governamental e o grau de prioridade que adquire dependem da sua capacidade de mobilizar a ação política, transformando-se em problema político (SIMAN, 2005).

Dessa forma, Rua (1988) indica três tipos de demandas: novas, recorrentes e reprimidas. As novas são decorrentes do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. As recorrentes expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos e que sempre voltam ao debate político ou à agenda governamental. E por fim, as reprimidas que nunca chegam até o sistema político, ou seja, são eliminadas, ignoradas na agenda governamental e têm seu processo decisório bloqueado.

Posto isso, parte-se agora para compreensão da etapa da formulação, o que inclui a elaboração do produto (Política Pública) demandado na formação de agenda. Essa etapa considerada como aquela em que, vencidos os obstáculos inerentes à introdução da questão na agenda governamental, o governo se mobiliza no sentido de construir a política em seus aspectos institucionais e organizacionais, por meio da elaboração de um planejamento

fundamentado em diagnóstico prévio acerca da realidade que será alvo da intervenção, através da definição de metas, de objetivos, de recursos e de estratégias de implementação.

A combinação de todos os elementos considerados demonstra que, numa concepção complexa de política pública, estão incluídas as ações de governo, as intenções definidas por ele, como também a não-ação do governo, ou seja, aquilo que ele escolhe não fazer, já que tanto ação, como a não-ação governamental podem ter impacto sobre a sociedade. Easton (1969), Salisbury (1968), Dye (1972) e Bachrach e Baratz (1970) argumentam que a decisão do governo de fazer ou não fazer depende de sua capacidade de mobilizar recursos políticos e econômicos e transformá-los em bens e serviços a serem distribuídos para a sociedade.

Assim, o processo de formulação e implementação de políticas ganha relevância teórica também no estudo da não-decisão, entendendo-a como um instrumento pelo qual as reivindicações para a mudança na alocação de benefícios e privilégios no interior da comunidade podem ser sufocadas, mantidas latentes ou eliminadas antes de caírem na arena decisória.

As preferências, os interesses e as expectativas de obtenção de benefícios são estruturados em torno de *issues* que, para Ruz (1997, p. 6), significa o “item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza as suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre os atores”. Na reforma agrária, por exemplo, são *issues* o conceito de terra improdutiva, a forma de indenização e o rito de desapropriação.

São *issues*, porque, dependendo da decisão que for tomada quanto a esses pontos, alguns atores ganham e outros perdem, uma vez que os interesses são afetados e a política assume uma configuração ou outra. Para entender o processo de formulação é essencial definir quais são os *issues* de uma política e identificar as preferências dos atores em relação a cada um deles, ou questões que, no processo decisório, afetam atores e aceleram os conflitos. Os *Issues* têm um papel determinante na definição das ações governamentais, pois procuram demonstrar a natureza da política, no que se refere a que e a quem se destina a intervenção e de onde provêm os recursos necessários à sua implementação. (RUZ, 1997).

Nessa perspectiva vale lembrar a classificação de Lowi (1966). Para qual, cabe conhecer o conceito de *Policy Arena* que corresponde aos processos de conflito e consenso dentro das diversas áreas de política, que são distinguidas de acordo com seu caráter/natureza: distributivo, redistributivo, regulatório.

Santos (1994) descreve essas diferentes características da seguinte forma: As políticas distributivas são caracterizadas pelo baixo grau de conflito de processos políticos. São aquelas

atividades governamentais pelas quais os que são favorecidos ou não, nunca entram em confronto direto, visto que só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos para outros grupos. Em geral, políticas dessa natureza promovem benefícios a grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena, e os potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios. As políticas regulatórias controlam e regulam certas atividades políticas, envolvem uma multiplicidade de grupos organizados em torno de relações caracterizadas por interesses que se confrontam. Trabalham em ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes a custos e benefícios não são determinados de antemão e dependem da configuração concreta das Políticas. As políticas redistributivas assemelham-se as regulatórias, pois envolvem relações entre amplas categorias de indivíduos e a noção de que decisões particulares não podem ser tomadas sem levar em conta os demais contendores. São aquelas que se caracterizam pelo jogo de soma zero: para que alguns possam ganhar, outros têm que perder, e por esse motivo são as políticas mais conflituosas, pois são financiadas com recurso que o Estado arrecada por meio de tributação de impostos e transfere para os que não contribuem na arrecadação.

A negociação entre essas diferentes características configura-se como políticas constitutivas, que são modificadoras de regras e determinam as normas para o jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos.

Além da natureza das políticas, importa conhecer os modelos que orientam a formulação dessas políticas: incremental ou adaptativo, racional compreensivo e *mixed-scanning*. O modelo incremental ou adaptativo decorre das decisões estruturantes e envolvem análises mais detalhadas de alternativas específicas. O modelo racional-compreensivo procede à análise detalhada de cada alternativa de decisão a ser tomada, o que permite que tais alternativas levem a decisões estruturantes. O modelo *mixed-scanning* requer que os tomadores de decisão se engajem em uma ampla revisão do campo de decisão, sem se dedicar à análise detalhada de cada alternativa (RUA, 1997).

Tendo em vista estes modelos e as diferentes características das políticas, é possível observar na etapa de formulação, uma forte atuação do que chamamos comunidade epistêmica⁸, que traduz propostas de inovações nas políticas e se expressam por meio de um movimento político articulado em torno de idéias fundamentadas na produção de um saber acadêmico. A partir de um processo de grande mobilização política, essa comunidade, portadora de um projeto político inovador, veio a se constituir como um grupo político capaz

⁸ Refere-se a um conjunto de profissionais ou técnicos que compartilham critérios e valores frente a alguns dilemas e conflitos e que trabalham para aquilo que eles acreditam. Essas comunidades buscam influenciar na formulação de políticas concretas.

de influir no processo decisório, pela aglutinação de interesses diversos e de estratégias bem sucedidas. A influência e atuação das comunidades epistêmicas vêm reforçar a importância de contemplar, na fase de formulação, a presença de atores com características técnica e política.

Em síntese, a formulação de políticas pressupõe, por um lado, um processo de análise em que a autoridade pública, através da investigação do problema, busca as opções e as alternativas, antecipa e explicita as conseqüências, as vantagens e desvantagens de cada linha de ação possível e os efeitos que se pretende induzir. Por outro lado, envolve também a seleção de opções que é um processo de redução dessas, acompanhado de tensões que ocultam divergências normativas e utilitaristas. Nesse sentido, uma demanda sempre expressa aspirações quanto ao tipo de solução do problema e, à medida que as alternativas de ação vão sendo formulados, os atores criam expectativas de obter vantagens que se mobilizam para a defesa daquilo que é de seu interesse (SIMAN, 2005).

A importância do estudo da etapa de implementação na literatura relativa às políticas públicas, se dá em função do reconhecimento da existência de duas ordens de questões intimamente relacionadas: Em primeiro lugar, verifica-se que, raramente, uma política é implementada de acordo com o que foi objeto de planejamento e de formulação inicial. Em segundo, os governos enfrentam grandes limitações para tornarem efetivas as políticas que formulam. É necessário ampliar estudos para analisar as causas da recorrência de problemas que surgem durante a fase da implementação e que causam impactos nos resultados das Políticas Públicas. Segundo Nogueira (1998), esses problemas podem ser agrupados em componentes e/ou dimensões: institucional, organizacional e ambiental.

No componente institucional, o autor destaca como possíveis problemas: a falta de clareza na definição dos objetivos, metas e estratégias; a eventual falta de experiência com a descentralização da execução da política; a incompatibilidade entre a natureza da política a ser implementada; e as técnicas de gestão e formas de organização do trabalho.

No componente organizacional, encontram-se problemas como: a excessiva burocratização; a resistência à mudança ou à inovação; numerosos níveis hierárquicos; atuação funcional de departamentos isolados e falta de comunicação entre os decisores e operadores, que resultam em tarefas fragmentadas. Ainda destacam-se: a ausência de informações confiáveis e precisas para monitorar e avaliar a implementação; a falta de profissionais especializados com capacidade técnica para a análise dos problemas que surgem; a ausência de incentivos para o melhoramento da gestão no que se refere à avaliação de desempenho e a falta de motivação dos funcionários em função de razões diversas, entre elas baixos salários e insuficiente atualização e formação.

Na dimensão ambiental, destacam-se as dificuldades de participação dos grupos-alvo da política em função de falta de informação, de influência e de organização, dado que, em geral, estes grupos estão dispersos e sem mecanismos para exercerem seus direitos ou para mobilizar redes sociais com capacidade de influenciar as decisões das burocracias. O distanciamento entre os organismos centrais de decisão e os agentes executores são fatores que também podem comprometer diretamente o processo de execução da política.

Acredita-se que é na fase de implementação que os atores públicos e privados, individuais ou coletivos, agem para transformar idéias em ações concretas, ou até mesmo alterar o planejamento idealizado na etapa da formulação. Siman (2005) diz que não basta que os governos tenham boas idéias, bons planos e disponibilidade de recursos para realizar uma política, se durante a etapa de formulação, a implementação não for considerada em todas as suas dimensões institucionais, organizacionais e ambientais.

Para finalizar a abordagem acerca das etapas de uma política pública, apresenta-se a fase de avaliação, alertando sobre a importância de se compreender essa etapa como um processo complexo que tem recebido pouco investimento teórico e analítico. Partindo do princípio de que toda forma de avaliação pressupõe um julgamento, portanto, trata-se de dar valor a uma determinada ação, aprovando ou sugerindo caminhos e ajustes. Nesse sentido, a essência da avaliação é de acompanhar, observar e testar o desempenho de uma política, com vista a aprimorá-la. A perspectiva de avaliação de políticas sociais tem sido um desafio aos gestores públicos e pesquisadores nas últimas décadas (LOPES. 2009).

Para Menicucci (2008) a avaliação pode ser de diferentes naturezas e visam responder a diferentes perguntas, levando em conta o momento de sua realização e dos seus objetivos, sendo elaboradas diversas tipologias, como as que distinguem a avaliação de eficácia, de eficiência ou de efetividade.

Arretche (1996) preceitua que a avaliação de eficácia, mede a relação entre os resultados obtidos e os objetivos pretendidos. Dessa forma, eficácia pressupõe a relação entre os objetivos e instrumentos de uma dada política e seus resultados efetivos. Pode-se dizer que a relação entre as metas propostas e alcançadas, e os instrumentos previstos e aqueles efetivamente empregados, demonstrarão a eficácia de uma política. A autora aponta ainda esse aspecto como o mais aplicado em avaliação de políticas públicas, por ser o mais factível e o que demanda menor custo para ser realizado. Contudo apresenta como limite a confiabilidade e precisão das informações.

A avaliação de eficiência refere-se à relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados, esse aspecto de avaliação é indicado como fundamental e urgente sua aplicação,

tendo em vista a racionalização dos gastos, em especial pela escassez de recursos públicos. Portanto, a avaliação de eficiência de uma política, da-se-á por sua efetiva otimização ampliando o resultado, sem necessariamente ter ampliado os custos.

Entende-se que efetividade é a capacidade de produzir um efeito, que pode ser positivo ou negativo. Consequentemente, o que é efetivo não é necessariamente eficiente ou eficaz. A partir dessas considerações, estende-se o diálogo com Arretche (1996), para definir a avaliação de efetividade como o exame da relação entre implementação de uma determinada política e seus impactos e/ou resultados, ou seja, o sucesso ou fracasso de uma política em termo de efetiva transformação operada nas condições sociais da população atendida. A autora apresenta alguns limites desse tipo de avaliação: os obstáculos para demonstrar e mensurar os resultados desses impactos, pois estes são em grande medida subjetivos; as informações sobre as populações atendidas, o desafio de se isolar as variáveis e interferências para uma análise específica do efeito da política em determinada comunidade. A autora aponta a efetividade como a dimensão menos avaliada.

Continuando nas tipologias dos processos avaliativos destaca-se ainda: a avaliação *ex-ante*, realizada antes da implementação, supostamente destinada a avaliar a necessidade de ação e estabelecer uma base, e a avaliação *ex-post*, que abarca todo o período de intervenção, concentrando-se habitualmente e em particular nos resultados finais da intervenção, com o objetivo de dar um contributo para posteriores intervenções.

Nos processos da administração pública, os processos de avaliação procuram responder a questões como: “O que foi feito?” com vistas a identificar avaliação de metas previstas, “Como foi feito?” no sentido de identificar a avaliação do Processo, e “Por que foi feito?” que visa identificar a avaliação do impacto (LOPES, 2009).

É possível perceber que os estudos sobre avaliação de políticas públicas, sempre estiveram centrados nas noções de eficiência e eficácia. No entanto, atualmente tem passado por um processo de revisão, e a avaliação, mais do que medir resultados, passa a voltar-se para o processo de implementação das políticas públicas, identificando erros e acertos. Consequentemente, levando à construção de indicadores que permitam desenvolver novos mecanismos e estratégias que aperfeiçoem a ação política dirigida à realização de objetivos sociais desejados (LOPES, 2009).

Apesar de considerar a avaliação, como fundamental para a eficácia de políticas públicas, é pouco comum encontrar, pelo menos nos países da América Latina, programas ou políticas sociais que tenham incorporado um rigoroso e sistemático processo de avaliação no cotidiano das gestões. (MOKATE, 2000).

Após ter feito as abordagens de conceitos, concepções, características, natureza, e das etapas das Políticas Públicas, com vista a contextualizar o marco teórico do tema central desse estudo, introduz-se a dimensão social das políticas públicas. Para isso, apresenta-se no tópico a seguir a constituição das Políticas Sociais no Brasil, entendendo que esse processo se deu a partir da emergência dos direitos sociais.

2.3 As emergências dos direitos sociais e a constituição de políticas sociais no Brasil

Nesse tópico, a abordagem segue a compreensão dos direitos sociais a partir dos estudos sobre o conceito de cidadania, com vista a perceber a constituição das Políticas Sociais. Isto posto parte-se de Marshall (1967), para o qual cidadania é um conjunto de direitos de que cada membro da sociedade faz uso, ou seja, o *status* que garante aos indivíduos agir de forma semelhante na garantia e efetivação de seus direitos e deveres, liberdades e restrições, poderes e responsabilidades.

O autor apresenta três dimensões de Direito que contribuem na compreensão e contextualização do conceito de cidadania: Direitos civis fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a Lei, desdobrando-se na garantia do ir e vir, de escolher trabalho, de manifestar pensamento, de organizar-se. Direitos políticos, que referem-se a participação do cidadão no governo da sociedade, marcado pelo direito e votar e ser votado. E Direitos Sociais, para o qual a ideia central é a de justiça social, direito ao mínimo de bem estar econômico, direito de participar da herança social. As instituições mais intimamente ligadas aos direitos sociais são: o sistema educacional e os serviços sociais. Tais dimensões tiveram tempos e evoluções diferenciadas na história, e a aproximação e distanciamento entre elas demarcam o Status de cidadania de uma época.

Marshall (1967) preceitua que quando os três elementos da cidadania se distanciam uns dos outros, passam a parecer elementos estranhos entre si. O autor atribui o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao século XIX, e os sociais ao século XX. Estes períodos devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos.

Para Menicucci (2006, p.140), “a emergência dos Direitos Sociais tem como consequência a responsabilidade do poder público por meio da garantia e da provisão de Políticas Sociais, entendidas como aquelas capazes de garantir o bem estar de todos os cidadãos”. Desse modo, o conceito de promoção do bem estar, relacionado à dimensão de

atendimento aos direitos sociais, configura-se como estratégia necessária ao estabelecimento da cidadania.

Desta forma, importa situar historicamente a implantação das políticas sociais no Brasil. As políticas sociais que surgem no Brasil, a partir de 1920, constituem-se como esboço da formação do *Welfare State* brasileiro, com função precípua e velada da atuação do estado na perspectiva de controle dos movimentos de trabalhadores no país. Essa estratégia antecipa algumas demandas, o que favorece os grupos profissionais de maior influência política para, com isso, restringir a legitimidade das lideranças dos trabalhadores nas reivindicações sociais e limitar a capacidade de mobilização dos trabalhadores em geral.

A partir de 1930 se torna nítida a constituição de um *Welfare State* no Brasil, com políticas sociais de caráter conservador. A perspectiva corporativista, nesse período, predominava um ideal de sociedade harmônica em que os antagonismos entre classes eram encarados como nocivos ao bem comum, representado pelo Estado. Assim, uma marca do surgimento do *Welfare State* brasileiro é o autoritarismo, evidente na repressão aos movimentos de trabalhadores, como nos mostra Barcellos (1983, p.11):

Até 1937, embora vigorasse no Brasil o Estado de Direito, já começavam a se delinear os traços autoritários que estariam presentes, com intensidade variável, no decorrer do período que se estende até 1964. Nesse primeiro momento, o autoritarismo expressava-se fundamentalmente na estrutura corporativista da organização sindical, que começou a ser montada em 1930. O corporativismo, deslocando os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado, descaracterizou e obstaculizou a livre manifestação das reivindicações dos trabalhadores.

A edificação do *Welfare State* no ocidente deve-se basicamente ao fato de responder à demanda por igualdade e segurança nas economias capitalistas, dessa forma, no Brasil a partir de 1930 e início da década de 40, surgiu um movimento de criação da base institucional legal para as políticas sociais. Nesse período defini-se e implementa-se as bases modernas do sistema de seguridade social, intactas até 1966. Várias outras reformas no aparelho do estado consolidam o *Welfare State* baseado em políticas voltadas predominantemente aos trabalhadores urbanos, a fim de não ferir os interesses das oligarquias rurais, detentoras do poder político à época (LOPES, 2009).

O período do Estado Novo (1937-1945) representa a passagem definitiva de uma sociedade agrária para uma sociedade urbano-industrial. A promulgação da Lei de Segurança Nacional (BRASIL, 1983) reafirma o caráter fortemente autoritário do Estado Brasileiro. A concentração no governo federal de todo o poder decisório e administrativo das políticas sociais teve como consequência o aumento do poder da burocracia nas políticas sociais e

dessa forma, os movimentos dos trabalhadores tinham cada vez mais sua organização limitada.

Nos anos de 1945 a 1964 o Brasil vive sua fase de democracia populista, com mudanças formais no sistema representativo, no entanto sem alterações significativas no que diz respeito à construção do *Welfare State*. Para Barcellos (1983) do ponto de vista dos marcos institucionais, o período de 1946 a 1964, é marcado pela criação de instrumentos legais voltados para o funcionamento de um governo democrático, perdendo espaço o autoritarismo. Porém o populismo continua sendo um traço marcante na relação Estado-Sociedade. As mudanças na economia e na política exigiram do estado à ampliação e rearticulação de suas funções para suprir as demandas advindas da concentração urbana e da modernização do país.

O Modelo de *Welfare State* dos Governos militares perde o caráter populista que mantinha desde o período Getulista e assume duas linhas: compensatório, com forte característica assistencialista que buscava minorar os impactos da desigualdade crescente provocada pela aceleração do desenvolvimento capitalista; produtivista, que formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico. Esse caráter produtivista estimula ações abrangentes e complexas no campo social, o que implica num volume de recursos aplicados em políticas sociais, despertando assim a participação da iniciativa privada, como aponta Martinez (1989, p. 100):

Os recursos que circulavam pela área social passaram a ser estreitamente articulados com a política econômica, sendo subordinados, em várias áreas, ao critério da racionalidade econômica. A iniciativa privada foi, assim, estimulada a assumir importantes fatias dos setores de habitação, educação, saúde, previdência e alimentação. Com essas inovações, a política social passou, inclusive, a ser um dinamizador importante da iniciativa privada.

Como conseqüência é possível identificar um processo de privatização das Políticas Sociais, que levou a uma situação de tensão entre os objetivos redistributivos e as necessidades de acumulação que, se por um lado favorece a expansão, por outro, torna a Política Social regressiva transferindo recursos aos estratos de maior renda, devido à capacidade de mobilização política, influenciando assim as decisões do poder público. Desse modo, orienta as políticas sociais a atender aos interesses políticos particulares, produzindo ações ineficazes, ineficientes e regressivas.

Parece adequado classificar o *Welfare State* para melhor compreendê-lo. Nesse sentido apóia-se nas tipologias de Esping-Andersen (1990), Titmus (1963) ou Ascoli (1984), que distinguem esta classificação em: 1) meritocrático-particularista-clientelista, 2) residual ou liberal, 3) social-democrata ou institucional-redistributivo.

Draibe (1989, p. 10) justifica a classificação do *Welfare State* brasileiro entre os anos de 1970 e 1980, como meritocrático-particularista-clientelista. Meritocrático porque age com mecanismos de estratificação social à medida que define Políticas Sociais específicas para grupos sociais diferentes, exigindo para elegibilidade o pertencimento a determinado grupo que contribui diretamente para a sustentação das políticas. Particularista por que expressa a forma de corporativismo das organizações e grupos influenciadores. Por fim, a característica clientelista manifestada por uma tendência de feudalizar, sob os domínios de grupos e distribuição de benefícios com fins eleitoreiros. Essa característica é a que mais afeta a dinâmica das Políticas Sociais

A partir do ano de 1970, a universalização do Sistema de Proteção Social reforça esse caráter meritocrático-particularista, deixando o caráter redistributivo reduzido a um conjunto de políticas assistencialistas com patamares mínimos de abrangência. Não obstante à ampliação dos direitos sociais e a definição de elegibilidade, é certo que a tendência universalizante está longe de conferir ao sistema de proteção social brasileiro características do tipo institucional-redistributivo⁹.

Nas reformas ocorridas a partir do ano de 1980, o *Welfare State* brasileiro caracteriza-se pela centralização política e financeira no âmbito federal, bem como pela fragmentação institucional, tecnocratismos, autofinanciamento, privatização e uso clientelista das políticas sociais (DRAIBE, 1989).

As mudanças promovidas no período de 1985 a 1988 são denominadas por Fagnani (1997, p. 214) de “estratégias reformistas” que se caracterizam pela crítica a centralização institucional e financeira do sistema. Para o autor, os planos de ação governamental instituídos nesse período priorizam o resgate da “dívida social”.

No legislativo a principal medida foi a promulgação da nova Constituição em outubro de 1988, que introduziu avanços formais, corrigindo iniquidades e ampliando direitos, especialmente no campo trabalhista e na seguridade social e representa ainda, um marco político jurídico de descentralização, de ampliação dos direitos civis e sociais, assim como de democratização por meio da previsão de formas de participação da sociedade nas políticas públicas.

⁹ Abriga-se sob o padrão social-democrata do *Welfare State*. Ao Estado compete a produção e a distribuição de bens e serviços “extra-mercado”, em grande parte financiados por impostos gerais e dirigidos a todos os cidadãos.

No contexto de Políticas Sociais, apresentam-se as Políticas Públicas Setoriais de Esporte e de Lazer, partindo dos preceitos constitucionais, além de outros aparatos legais que reafirmam a importância desses como direitos sociais¹⁰ (LOPES, 2009).

Vale destacar que, apesar de a Constituição de 1988, nos arts. 6º e 217º, definir o Lazer como direito social, estabelecendo que o poder público o incentive como forma de promoção social, essa definição de direito não veio acompanhada de arcabouço legal que garantisse as diretrizes, princípios e objetivos. Assim como, pouca definição de mecanismos e regras institucionais para efetivação desse direito, submetendo-se aos interesses e vontades políticas nas gestões locais (LOPES, 2009).

Para Menicucci (2006, p.160):

A indefinição constitucional, ao deixar em aberto a questão da regulamentação do direito ao lazer por meio de uma não decisão, tem fortalezas e debilidades, pois ao mesmo tempo em que gera ambigüidade e diferenciações nas ações governamentais voltadas para o lazer que estão sendo desenvolvidas, propicia, por outro lado, um amplo espaço para criatividade e inovação. Entender a lógica e os processos que levam à estruturação de uma política, assim, contribuir para a formatação de diretrizes e princípios para uma política pública de lazer inovadora.

Nesse sentido no próximo capítulo dar-se-á o aprofundamento das concepções de Políticas Públicas de Esporte e Lazer, compreendendo-as como políticas sociais, a partir dos estudos de Políticas Públicas de Lazer em Marcellino (1996; 2002; 2007), Reiquia (1980), Pinto (2002; 2004). E do diálogo com experiências de Políticas de lazer e de esporte nas esferas: Federal, Estadual, Municipal.

¹⁰ Como exemplo dos aparatos legais que reafirmam a importância do esporte e do lazer destaca-se: art. 217 da Constituição Brasileira; Lei 8.069/1990-Estatuto da Criança e Adolescente; Lei 8.080 - lazer como fator determinante da saúde de toda população; Lei 10.216 que dispõe sobre os direitos das pessoas com deficiência; Lei 9.394-PCNs/2000.

3 POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL DE LAZER E DE ESPORTE

O estudo de Política Pública apresentado no capítulo anterior estrutura-se como base para análise das políticas setoriais de lazer e de esporte na dimensão da política social. Neste capítulo apresenta-se a trajetória dessas Políticas Públicas, a partir do diálogo com autores, que se debruçaram sobre esse tema, assim como, com pesquisas desenvolvidas na área e experiências de gestão pública. Procura-se perceber como foi constituído o direito social no Brasil, qual a relação do esporte e do lazer com as políticas sociais, até que ponto é possível identificá-los como direitos sociais, e por fim, como têm sido pensadas as políticas setoriais de lazer e de esporte.

Traz-se, ainda, a discussão sobre os conceitos e significados da formação e da atuação profissional em lazer, sua relação com animação cultural, estudos culturais e a educação popular. Procura-se analisar nas experiências de ações e programas nas gestões públicas, como as políticas setoriais de esporte e lazer abordam as questões afetas a formação profissional. Na perspectiva de observar os caminhos e (des) caminhos percorridos por essas gestões, parti-se de dados coletados nos registros das experiências de políticas de lazer e de esporte nas esferas públicas: Federal, Estadual e Municipal.

3.1 Direito social – trajetória histórica das políticas sociais

A ideia de direito social tem relação histórica com o aparecimento do Estado Providência- marcado por preocupações distributivas e pelo empenho de assegurar amplo acesso a bens de saúde e educação dentre outros. É convergente com a concepção clássica de cidadania, com *status* fundado no reconhecimento de direitos, por contrastes com as prestações e contraprestações próprias do mercado.

Portanto o debate de direitos traz a tona o conceito de cidadania:

A origem da palavra cidadania vem do latim “civitas”, que quer dizer cidade. A palavra cidadania foi usada na Roma antiga para indicar a situação política de uma pessoa e os direitos que essa pessoa tinha ou podia exercer. A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. “Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social (DALLARI, 1998, p.14).

Nesse sentido, importa reconhecer como a cidadania vem sendo compreendida no decorrer da história, para isso busca-se o diálogo com Carvalho (2004) que apresenta uma abordagem desde os primeiros passos (1822- 1930) até o período após a redemocratização. Perceber como esse conceito foi se modificando, enriquecendo, chegando a ficar inseparável da democracia, isto é, atinge-se uma situação em que não existem cidadãos sem democracia ou democracia sem cidadãos.

O Brasil herdou em três séculos de colonização, um país com população analfabeta, uma sociedade escravocrata, com economia baseada na monocultura e no latifúndio. Portanto um país absolutista onde não havia cidadãos e muito menos pátria brasileira. O Fator mais negativo para a cidadania no período da colonização foi à escravidão e a grande propriedade, este ambiente não favorecia a formação de cidadãos, pois direitos civis básicos como: integridade física, liberdade, propriedade estavam sendo negados a essa parte da população.

Carvalho descreve o período:

Não havia República, não havia sociedade política; não havia repúblicos, isto é não havia cidadãos. Os direitos civis beneficiavam poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, os direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares (2004, p.23 e 24).

Em 1822 os direitos políticos saem na frente, a Independência no Brasil foi considerada pacífica, a principal característica política foi à negação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra. A constituição de 1824 regulou os direitos políticos, definiu quem teria direito a votar e a ser votado. Nessa época todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar. Dessa forma mulheres e escravos não votavam e não eram considerados cidadãos. As eleições apesar de todos os limites e entraves, entre os quais se destacam: limite de idade, limite de renda, eleição indireta em dois turnos, luta política intensa, as eleições eram tumultuadas e violentas, mesmo assim as eleições representavam na época um grande avanço em relação à situação colonial.

Os direitos políticos muito sufocados pelas restrições aos direitos civis impostos provocaram alguns movimentos de revolta popular, sem, contudo representar a organização política num sentimento nacional consolidado, pois mesmos os grandes movimentos estavam limitados a pequenos grupos, pois a maioria da população mantinha uma relação de suspeita e distância com o governo.

O período da Primeira República entre os anos de 1889 a 1930 não significou grandes mudanças no que diz respeito à representação política. Contudo nos anos de 1930 a 1937

vive-se no Brasil um rico momento de agitação política, superando as experiências anteriores tanto em amplitude como pelo grau de envolvimento e organização de novos movimentos políticos, dentre os quais: trabalhadores, militares, oligarquias, indústria, sindicatos, associações de classe, partidos políticos.

Em 1937 o golpe Militar e estabelecimento do Estado Novo – um regime que mistura repressão com paternalismo, sem buscar interferir na vida privada das pessoas, era um regime autoritário que se revelava no esforço de organizar patrões e empregados pelo corporativismo, numa visão que rejeitava o conflito social e defendia a cooperação entre trabalhadores e patrões. Este movimento demonstra que os avanços democráticos posteriores a 1930 foram frágeis, a oposição do Estado Novo ganhou força apenas pelos efeitos externos trazidos pelo final da Segunda Guerra.

Desta forma, de 1930 a 1945, vive-se o mais notório exemplo de paternalismo no qual qualquer tentativa de mobilização popular originada da sociedade civil e não do Estado sofria agressiva coerção por parte desse. Tanto que, em um primeiro momento, criaram-se sindicatos oficiais, como forma de se realizarem modificações na ordem social que se mostravam necessárias, devido à política mundial em que se inseria o país, na qual os detentores do poder político e econômico não perdiam o controle da situação. Assim, as camadas populares, menos favorecidas, obtinham as conquistas escolhidas pelo governo, da forma que esse as queria conceder, na intensidade em que desejava. Surge então a chamada política de cooptação, em que a população tinha seus “anseios satisfeitos”, sem, contudo, ocasionar danos maiores à classe dominante minoritária, a qual continuou mantendo sua posição de destaque e superioridade nesse contexto social.

Nesse período os Direitos Sociais eram ainda emergentes, destarte, insuficientes, basicamente se restringindo às questões trabalhistas, sem dúvida, as mais problemáticas, decorrentes da espoliação do trabalhador em jornadas de aproximadamente dezoito horas diárias, sem garantias como aposentadoria, segurança no emprego, e, muito menos, salários dignos ao esforço despendido e seu conseqüente desgaste.

De 1945 a 1964, destaca-se a vez dos Direitos Políticos, quando da primeira experiência democrática, com a promulgação da Constituição de 1946, que manteve as conquistas Sociais do período anterior e garantiu os direitos civis e políticos. A efervescência política desse período assim como em 1937 provocou uma reação defensiva e levou a imposição de mais um regime ditatorial que restringiu violentamente os direitos políticos e

civis. A avaliação dos governos militares, sob o ponto de vista da cidadania leva em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais na perspectiva de manter a população sobre seu controle

Renasce a partir de 1974 a retomada de movimentos de oposição passando-se a vivenciar os caminhos para o processo de redemocratização do país. Contudo o desmantelamento do sistema repressivo só foi realizado de fato a partir do ano de 1988 com a promulgação da Constituição Cidadã e de 1989 com a primeira eleição direta para Presidente desde 1960.

No Brasil, até a década de 90, identificava-se nos direitos sociais uma forte conotação no modelo liberal, passando o modelo socialista, a ser a matriz na democracia social que vem se constituindo no país em especial após a promulgação da constituição cidadã de 1988. A afirmação desses direitos sociais se refere ao direito mínimo de bem-estar econômico, direito ao trabalho e ao bem-estar social previsto nessa constituição e se dá após a conquista dos direitos civil e político.

De acordo com o Artigo terceiro da Constituição Federal, são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa, livre e solidária, bem como promover o bem-estar de todos, sem preconceito de origem, etnia, gênero, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Para assegurar os direitos sociais do cidadão, é necessário um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e das sociedades que irão garantir, através das políticas sociais, os direitos sociais relativos à saúde, à previdência, à assistência social, à educação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à proteção, à maternidade, à infância e a assistência aos desamparados. As organizações sejam elas governamentais ou não, planejam oferecer atividades ou programas na área das políticas sociais básicas para garantir os direitos sociais de todos.

No contexto de Políticas Sociais apresentam-se as Políticas Públicas Setoriais de Lazer e de esporte, partindo dos preceitos constitucionais, e outros aparatos legais que reafirmam a importância desses, como direitos sociais. O caminho até a chegada do lazer como direito social foi árduo, especialmente no que se refere à demanda pelos famosos três oitos: oito horas de trabalho, oito horas de repouso e oito horas de lazer (PRZEWORSKI, 1989), demarcado na ocasião da revolução industrial.

O Lazer como manifestação humana, retratado pela busca do prazer, do descanso, da diversão, pode ser percebido mesmo antes do advento da sociedade industrial, contudo vários

autores (Melo, 2005; Marcellino, 1995; Linhales, 2005; Mascarenhas, 2005) apontam que o direito ao lazer de forma sistematizada nasce posterior a esse movimento. Fruto especialmente da relação/divisão entre trabalho e tempo livre, fortemente demarcada nesse novo modelo de produção. Esses autores questionam os apontamentos sobre o lazer antes do estabelecimento das modernas sociedades urbano-industriais, pois, naquele contexto, o lazer ainda não se constituía em um fenômeno com características próprias. Representantes dessa tendência consideram que o lazer surge em conformidade com o sistema capitalista nos centros urbanos industrializados. No tópico a seguir, será trilhada a trajetória das Políticas Setoriais de Lazer e Esporte, como Políticas Sociais.

3.2 Lazer e Esporte: características históricas das políticas sociais

Ao percorrer a trajetória histórica, percebe-se que o lazer ocupou de forma significativa às políticas públicas, estando previsto no marco legal que regulamenta o direito social, muito mais do que a expressão Esporte, contudo em sua materialização, será possível encontrá-lo com frequência atrelado à dimensão esportiva. Dessa forma acompanha-se, nesse tópico, a trajetória das políticas de lazer, na perspectiva de perceber as singularidades e regularidades entre as políticas de lazer e as de esporte.

Pinto (2006) aborda a trajetória das políticas de lazer em quatro momentos: O primeiro momento ocorre no período Pós-Segunda Guerra Mundial, marcado pela legalização do tempo livre na política assistencialista de bem-estar social. O segundo momento se dá no período entre os anos de 60 a 70, marcado pelo lazer no contexto de consolidação da política social brasileira, baseado no mérito, na seletividade e na ação burocrática. O terceiro momento surge nos anos 80, quando o lazer conquista espaços sociais e ganha força nas políticas econômicas, e por fim, o quarto momento, que se inicia a partir da década de 90 até os dias atuais e demarca o reconhecimento do lazer como direito social comprometido com os problemas sociais.

O primeiro momento, Pós-Segunda Guerra, foi marcado pelo avanço no processo de centralização institucional e a incorporação de novos grupos no esquema de proteção social. Um exemplo dessa incorporação é a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que representou, sem dúvida, um avanço nas relações sociais brasileiras e um passo decisivo para o desenvolvimento social e humano dos brasileiros. Destacam-se aspectos que contribuíram para o desenvolvimento de políticas de lazer, entre eles: intervalo de repouso, direito a férias,

feriado, repouso semanal remunerado. Esses aspectos tornam a relação trabalho e tempo livre, importante na compreensão e implementação dessas políticas.

Tais aspectos incluídos na CLT e tratados como direitos sociais de trabalhadores dialogam nesse momento, com a inclusão do lazer na pauta da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹¹, importante documento de caráter internacional que marca um acordo entre os países que compõe a Organização das Nações Unidas (ONU). Essa declaração visa a estabelecer normas e padrões para a ampliação e reconhecimento dos direitos humanos. O direito ao lazer é encontrado nos Artigos XXIV e XXVII, e preceitua respectivamente que:

Toda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas. Todo homem tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios.

A CLT, apesar dos avanços, e mesmo sendo instrumento de regulamentação das questões afetas a relação de direitos e deveres entre patrões e empregados, recebeu manifestações e críticas de que não teve em sua origem a participação dos trabalhadores. O foco dessas críticas foi a utilização das leis no sentido de disciplinar o corpo e o tempo da classe trabalhadora, mas do que de fato incluir esses trabalhadores nas Políticas Sociais. Mesmo a CLT tendo sido normatizada pelo estado, com influência do mercado, e pouca participação dos trabalhadores na origem, é necessário reconhecer que ela inaugurou um fato novo “o tempo do não trabalho”. Permitiu o reconhecimento legal de um tempo social, que oportunizou experiências que foram sendo ressignificadas como lazer. Sobre a relação do lazer com esse tempo do não trabalho, Gomes (2003), reflete:

Que se o homem sempre trabalhou, também deveria dispor de momentos de não-trabalho dedicados ao seu repouso e divertimento. Como esses momentos não eram vistos como frações isoladas na dinâmica social, acredita-se que trabalho e lazer se entrelaçavam.

Além da complexidade que engendra essa trama social, cabe destacar que o lazer foi constituído como um tempo/espaço subtraído do trabalho, como um campo propício para fugir da rotina, compensar frustrações, proporcionar descanso ou divertimento no tempo

¹¹ O Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

supostamente “livre” das mazelas do trabalho produtivo. Por essa razão, como uma prática social dialeticamente vinculada ao trabalho, mesmo passível de direcionamento, o lazer pode ser visto como um direito jurídico e legalmente reivindicado pelos trabalhadores no final do século XIX. (GOMES, 2003). Dessa forma, a categoria trabalho, se aponta como estruturante para a compreensão do lazer e para tanto se busca em Antunes (2004) conceituar essa categoria:

Se, por um lado, o trabalho é uma atividade central na história humana, em seu processo de sociabilidade, posteriormente, com o advento do capitalismo, deu-se uma transformação essencial, que alterou e complexificou o trabalho humano. Marx utilizou dois termos distintos (em inglês) para melhor caracterizar essa dimensão ampla do trabalho: *work e labour*. O primeiro termo (*work*) é mais dotado de positividade, sendo por isso uma expressão mais aproximada da dimensão concreta do trabalho, que cria valores socialmente úteis e necessários. O segundo termo (*labour*) expressa a dimensão cotidiana do trabalho sob a vigência do capitalismo, mais aproximada à dimensão abstrata do trabalho, ao trabalho alienado e desprovido de sentido humano e social. (2004, p. 231).

O tempo do não trabalho é compreendido como sobra do tempo social, o tempo é valorizado como recompensa do trabalho ou redenção dos problemas sociais e não como direito social. Para ocupar esse tempo, difunde-se a política de recreação orientada, fundada no processo assistencialista.

O segundo momento, década de 1960, prolifera as políticas de industrialização e 1970 é marcado pelos reflexos (fluxos e refluxos) dessa industrialização na participação do cidadão nas políticas sociais, onde o lazer no contexto da política social brasileira está baseado no mérito, na seletividade e na ação burocrática. Essa transformação radical foi marcada pelo *Welfare State*, definido como meritocrático e patrimonialista. Esse momento foi marcado pelo debate sobre o papel do estado no desenvolvimento econômico e nas políticas sociais que se refletiam na redução da ação do setor público e na reestruturação das Políticas Sociais. Foram abertos espaços para a estruturação de sistemas públicos na área de bens e serviços sociais básicos com tendência universalizante e a implementação de políticas de massas.

O reflexo desse momento nas políticas de lazer pôde ser percebido nas campanhas de ruas de lazer, que foram consideradas como propagadoras da política de lazer como “cultura de eventos” ou “pacotes de atividades” e caracterizam muitas vezes as políticas do setor desenvolvidas ainda hoje no país. O decreto nº 69.450 de 1971, marcou a aliança entre as políticas de esporte, educação física e lazer, pois dispôs sobre a obrigatoriedade da educação física escolar como prática de atividades esportivo-recreativas em todos os níveis de ensino.

Outra consequência desse decreto foi à criação de secretarias municipais e estaduais de esporte e lazer, demarcando o nexo entre as políticas de lazer e as de esporte.

Nos anos 80, cai o regime autoritário e inaugura a participação cidadã na perspectiva do aprofundamento da democracia. O lazer conquista espaços sociais e passa a ser reconhecido como força econômica, pois as necessidades e exigências do modo de produção capitalista caracterizam o lazer como tempo/espaço necessários para o consumo produzido e difundido pela indústria cultural.

O quarto momento, caracterizado a partir dos anos 90 até os dias atuais, há o reconhecimento do lazer como direito social comprometido com os problemas sociais. Esse direito passa a ser caracterizado por duas tendências: A primeira representada por uma série de reformas constitucionais que enfatizam os instrumentos da democracia direta e oportuniza a participação cidadã na administração pública. A segunda tendência é marcada pela transferência dos serviços sociais, por parte do governo central, às comunidades e atribui a elas um papel importante na condução das políticas sociais implantadas. Para Grau (1998) essas duas tendências combinam o gerenciamento descentralizado dos recursos e a criação de colegiados na gestão das políticas públicas.

Os avanços oriundos da promulgação da Constituição de 1988 revelam responsabilidades compartilhadas do lazer com outras políticas sociais. Ao mesmo tempo em que apontam o desafio de construir estratégias e instrumentos de gestão que permitam promover o atendimento dessas políticas, tornando-se indispensável à participação e difusão de aparatos legais.

Para Pinto (2006) a inclusão do lazer na Constituição de 1988, no art. 6º e no art. 217º que define o lazer como direito social e estabelece que o poder público o incentive como forma de promoção social. Contudo, apesar desse reconhecimento como direito social, mantém a conotação assistencialista, compensatória e utilitária e limita o avanço como fator de desenvolvimento social e humano.

Desta forma Marcellino (2008) também entende que a promoção social decretada pela carta magna, continua carregada de vícios assistencialistas, precisando sempre de justificativas de critérios de utilidade. Mais ainda, por se tratar de uma sociedade construída sobre valores de lucro e mais valia não se trata de “direito social” e sim, no máximo, de “direito do consumidor”. Essa concepção de sociedade consumista coloca o lazer como um objeto de consumo e, portanto, diretamente relacionado com a capacidade de renda e riqueza

individual. Contudo o autor afirma que as ações de lazer ligadas a outras áreas podem levar a superação dessa perspectiva assistencialista.

Na busca de perceber singularidade e regularidade entre as políticas de lazer e as de esporte, visto a permanente articulação entre elas e em especial a estruturação dos setores responsáveis por tais políticas, faz-se necessário compreender que o direito ao esporte encontra-se imbricado na construção social do direito ao lazer e ao tempo livre. Para conceber o esporte como direito social, pressupõe-se a compreensão dos meandros relativos ao processo de universalização e institucionalização do esporte no mundo moderno. Nesse processo, o fenômeno esportivo se destaca e a presença do Estado se sobressai nessa trajetória. Como regularidade entre as áreas é possível identificar que o esporte e o lazer são utilizados como atividade meio ou como atividade complementar em políticas educacionais e de saúde. Dessa forma o que se busca legitimar é o direito à Educação ou à Saúde e não ao esporte e lazer (LINHALES, 1996).

Apesar da construção social imbricada entre Políticas de Esporte e de Lazer, identificam-se proximidades e distanciamentos entre elas. Frequentemente as Políticas de lazer vêm no bojo das Políticas de Esporte. Esse fato torna imprescindível a formulação de políticas públicas de lazer que supere a visão restrita a dimensão esportiva, evitando assim, incorrer num vazio na diversidade de possibilidades do lazer. Por isso, essas políticas não podem ser reduzidas a programas centrados em interesses culturais físico-esportivos¹² com ações ligadas à prática esportiva e à atividade física em geral.

Verifica-se que os avanços legais a partir da década de 90 foram marcantes para as políticas de lazer e sua relação com outras políticas sociais. Ao mesmo tempo em que passaram a desafiar a construção de mecanismos e estratégias de implementação com vistas à conquista do lazer enquanto direito. Destacam-se como avanços legais que afirmam o direito ao lazer, as seguintes legislações:

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. O seu art. 3º aponta que a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais, inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata essa Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. O art. 4º destaca

¹² Dumazedier (1990) apresenta os conteúdos culturais do Lazer em: artísticas, turísticas, social, manual, e o físico-esportivos caracterizado pelas atividades físicas e os esportes.

diretamente o direito ao lazer e determina que seja dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, **ao esporte, ao lazer** (grifo nosso), à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

A Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990 dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, e a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Aponta que o dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade. No art. 3º destaca que a saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, **o lazer** (grifo nosso) e o acesso aos bens e serviços essenciais. Os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País, portanto diz respeito à saúde, às ações que se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

A Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor. Inclui em seu capítulo I, o lazer como um dos seus objetivos, tendo em vista salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, de **lazer** e de viver da sociedade brasileira (PINTO, 2006).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, ressalta a educação física como área do conhecimento que cuida da educação corporal e a considera relevante para participação lúdica no **lazer** (PINTO, 2006).

O art. 1º do Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, aponta que a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência compreende o conjunto de orientações normativas que objetivam assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas portadoras de deficiência. O art. 2º estabelece como dever dos órgãos e instituições do Poder Público, assegurar à pessoa portadora de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao **desporto**, ao turismo, ao **lazer**, à previdência social, à assistência social, ao transporte, à edificação pública, à habitação, à cultura, ao amparo à infância e à maternidade e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico.

A Lei nº 10.216, de 6 de Abril de 2001, dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, e no art. 4º, segundo parágrafo, aponta que o tratamento em regime de internação será estruturado de forma a oferecer assistência integral à pessoa portadora de transtornos mentais, incluindo serviços médicos, de assistência social, psicológicos, ocupacionais, de **lazer**, e outros.

O Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, no art. 20 do Capítulo V – Da Educação, Cultura, Esporte e Lazer, preceitua que o idoso tem direito à educação, à cultura, **ao esporte, ao lazer**, a diversões, a espetáculos, a produtos e serviços que respeitem sua peculiar condição de idade.

As legislações acima ampliaram as políticas públicas de esporte e de lazer a partir da década de 90. Para Marcellino (1996), apesar de o lazer ganhar importância como direito social e ser objeto de reivindicação, ligada à qualidade de vida, essa crescente valorização não vem sendo acompanhada na mesma proporção por ações do poder público, pois o esporte e lazer ainda são tratados como secundários, contando com orçamentos absolutamente ínfimos e muitas vezes reduzindo-se a programas e projetos de eventos e espetáculos esporádicos ou a mera distribuição de materiais esportivos ou *kits* de lazer.

Além disso, a falta de parâmetros para nortear as ações do setor, como por exemplo, a estrutura financeiro-orçamentária, a definição de competência por esfera de governo, a formação e valorização profissional, ocasiona geralmente a má utilização dos recursos financeiros, materiais e humano, o que dificulta o avanço de políticas públicas de lazer e de esporte.

Contudo, apesar da atualidade dessa crítica de Marcelino, é possível partir das experiências de outros setores de Política Pública, como a saúde e segurança pública, para entender a pertinência da definição de parâmetros para formulação e implantação dessas políticas e perceber como essas áreas tem estimulado iniciativas importantes do setor do lazer e do esporte, ampliando as ações do poder público e dando passos no sentido da definição de parâmetros. Por exemplo, nessas áreas vive-se a construção de sistemas que regulam o setor e definem competências que orientam a construção de equipamentos, manutenção e implementação de programas. Essas ações passam a ser monitoradas pela sociedade, que exercerá um significativo papel na cobrança da execução das políticas nessas áreas.

Hoje o setor do lazer e do esporte, percorre uma iniciativa nesse sentido, através da implementação das Conferências Nacionais do Esporte, que desde sua primeira edição em 2004, apontam o desafio da definição de parâmetros para a consolidação do lazer e do esporte como política pública e como direito social, estabelecendo através da participação popular, diretrizes para uma Política Nacional do Esporte, discutindo eixos estruturadores para a gestão das políticas no setor e apontando a reconstrução do Sistema Nacional, seguindo as perspectivas das áreas supracitadas.

Outro reflexo importante, na consolidação do setor é que a partir do momento em que lazer e esporte passam a constar da agenda de políticas públicas, figurados como demandas sociais, ampliam o interesse pelo conhecimento, visualização e prática de atividades esportivas e de lazer. Essa ampliação tem provocado o crescimento de grupos de pesquisa, cursos específicos de lazer e esporte, associações, periódicos e eventos científicos. Para Gomes e Melo (2003) esse crescimento parte do diálogo com diversas áreas de conhecimentos entre elas educação física, antropologia, psicologia, comunicação social, turismo, estudos culturais entre outras. Os autores reportam como motivos do crescimento da visibilidade alcançada pelo lazer nos dias de hoje: a compreensão da cultura como foco central do interesse para o campo do lazer; o crescimento da indústria do lazer e do entretenimento, que é apontada como uma das mais promissoras fontes de economia; o aumento das iniciativas governamentais. Nesse sentido, no próximo tópico, trataremos de políticas públicas implementadas pelas esferas Federal, Estadual e Municipal.

3.3 O diálogo com as experiências de políticas públicas de Lazer e de Esporte

Para entender o esporte e lazer como conteúdo de políticas públicas destaca-se a contribuição de Requiza (1980). Esse autor considera que o desenvolvimento de Políticas Públicas de Esporte e Lazer deve ser estruturado a partir das seguintes diretrizes: a ordenação do espaço, a reordenação do tempo e a política de recursos humanos, onde estão incluídas a política de animação (operacionalização dos recursos físicos, das áreas de lazer, dos equipamentos e das instalações, além da criação e aplicação de atividades) e a formação e qualificação dos quadros para atuação (trata do desenvolvimento dos quadros através de programas de formação básica, de capacitação, e de aperfeiçoamentos contínuos para as várias funções no âmbito do lazer).

Entende-se, portanto, que uma política pública de lazer e de esporte não pode ficar restrita a uma política de atividades, muitas vezes marcada por eventos isolados. Por isso, há necessidade de articular a questão do esporte e lazer com políticas de redução de jornada de trabalho, sem redução de salário, com políticas de transporte, de espaços e equipamentos, de moradia, não sendo tratados de forma isolada de outras questões sociais.

No sentido de perceber as singularidades, as aproximações e distanciamento entre as esferas públicas, a partir de agora se aponta como cada uma delas tem tratado as políticas de esporte e lazer. Para tanto se busca na esfera federal a experiência a partir da Implantação do Ministério do Esporte em 2003, por acreditar que foi um importante marco histórico para o setor. Da mesma forma que para a experiência Estadual, busca-se o relato da gestão do estado de Mato Grosso do Sul, por acreditar que tal experiência trouxe algumas perspectivas de superação à forma estadual de fazer política pública no setor. Por fim, a experiência Municipal, retrata-se nessa esfera o relato da experiência da Prefeitura de Belém do Pará, sendo essa esfera a que sem dúvida traduz algumas das principais inovações no setor.

Isto posto, inicia-se o diálogo com as experiências das esferas públicas, com vistas a perceber como se tem orientado a formulação e implementação das Políticas Públicas, na esfera federal, partindo da criação do Ministério do Esporte (ME), em 2003. Esse Ministério passa a ser o setor responsável para formular e implementar programas e ações de esporte e lazer, tendo como base o amparo legal da Constituição Brasileira de 1988, que assegura no art. 217- do Dever do Estado e Direito da População ao Esporte e ao Lazer.

O Ministério tem como estrutura três Secretarias finalísticas, responsáveis por cada dimensão esportiva: Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte Educacional, Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer, Secretaria Nacional de Alto Rendimento. Essas secretarias são coordenadas pela Secretaria Executiva. Atualmente foi criado dois novos setores finalístico no Ministério: a assessoria especial da Lei de Incentivo ao Esporte e a Assessoria Especial do Futebol, como reflexo das políticas implementadas.

O Ministério do Esporte, em seu segundo ano de existência, pautado no princípio de participação social, implanta as Conferências Nacionais de Esporte, como espaço democrático de construção das Políticas Públicas do setor. Como resultado da I Conferência Nacional do Esporte, realizada em 2004, são elaboradas as bases para construção da Política Nacional do Esporte, aprovada em 2005 pelo Conselho Nacional do Esporte, dentre outros pontos. Essas bases descrevem os papéis do Esporte e do Lazer no mundo contemporâneo, destacando sua

importância como instância de emancipação e desenvolvimento humano (Brasil, 2005). A Política Nacional define como princípios: Universalização do Acesso, Democratização da Gestão e Controle Social, Esporte e Lazer como fator de Desenvolvimento Humano e o Respeito à Diversidade Cultural.

Propostas de Políticas Públicas de esporte e lazer também aparecem como resultado na I Conferência Nacional de Esporte. Aprova-se a Resolução de Criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, que entre outros aspectos, destaca: o papel do lazer nesse sistema em construção, o caráter multidisciplinar e multiprofissional dessas Políticas e a importância do debate acerca de uma proposta de formação dos recursos humanos.

A II Conferência Nacional do Esporte, realizada em 2006, avança na construção do Sistema, partindo da premissa de que o atual Sistema Nacional do Esporte¹³ não corresponde mais a atual situação das políticas públicas de esporte e lazer no país. Tanto pelos avanços legais como pelos avanços das políticas desenvolvidas por secretarias de esporte e lazer¹⁴ nos municípios e estados brasileiros. Propõe a organização desse novo Sistema, a partir de quatro eixos: Estrutura: Agentes e competências, Gestão Democrática e Controle Social, Financiamento, Recursos humanos e formação. Essa edição da Conferência marca o lançamento da Lei de Incentivo ao Esporte, fruto das resoluções da conferência anterior.

A III Conferência, realizada em 2010, parte da experiência acumulada em outras áreas como: Saúde, Segurança Pública, Cultura, Assistência Social. Concebe a gestão de forma estratégica a médio e longo prazo e delibera a construção de um Plano Decenal do Esporte e Lazer, com vistas a propor ações e metas para os próximos 10 anos. Estrutura esse plano a partir de 10 macros-campos de acumulação das políticas públicas da área e define o debate em 10 linhas estratégicas: Sistema Nacional de Esporte e Lazer; Esporte, lazer e educação; Formação Profissional; Esporte, saúde e qualidade de vida; financiamento; futebol; alto rendimento; esporte e economia; infraestrutura do esporte; ciência, tecnologia e inovação.

O Ministério do Esporte fomenta a produção e difusão do conhecimento através de duas redes de pesquisa: Rede Cenesp – Centro de Excelência Esportiva desenvolve e implementa ações de ciência e tecnologia aplicadas ao esporte de rendimento. Rede Cedes –

¹³ Existente na Lei Pelé que regula quase que exclusivamente sobre o esporte de alto rendimento em especial ao futebol e tem dentro dele o Sistema Brasileiro do Esporte que tem como agentes as instituições administradoras do esporte.

¹⁴ Aproximadamente 420 governos municipais e 15 estaduais estão estruturados secretarias de esporte e na sua grande maioria agrupada ao lazer, segundo dados do IBGE (2007), no documento “Perfil dos municípios Brasileiros”.

Centros de Desenvolvimento de Esporte e Lazer, que fomenta estudos, pesquisas e publicações na área do esporte participativo e de lazer, esporte educacional e políticas públicas. Além disso, apóia centros de memória, através do CEDIME – Centro de Documentação e informação do Ministério do Esporte, com o objetivo documentar, preservar, e difundir conhecimentos e informações científicas, tecnológicas de esporte e lazer.

Na área das políticas sociais o Ministério desenvolve diversos programas, dentre eles: Segundo Tempo¹⁵ – programa de acesso ao esporte educacional, destinado a crianças e jovens em idade escolar. Esporte e Lazer da Cidade¹⁶ – programa de acesso ao lazer, em todas as suas dimensões, destinado a todas as faixas etárias. Pintando a Liberdade e Pintando – programa que contribui com a ressocialização de apenados, oferecendo oportunidade de reinserção social e geração de renda, por meio da confecção de materiais e equipamentos esportivos, realizado dentro do Sistema Penitenciário Nacional. Esse programa se desdobrou no Programa Pintando a Cidadania¹⁷, que oferece uma alternativa de inclusão social, emprego e renda aos moradores de comunidades em situação de risco social.

Na área do esporte de alto rendimento, pode-se destacar a organização dos mega eventos esportivos – Jogos Panamericanos, Parapanamericanos, Olimpíadas e outros eventos esportivos previstos no calendário junto a confederações. O programa Bolsa Atleta – foi criado pela Lei nº 10.891 de 9 de julho de 2004 e regulamentado pelo decreto nº 5.342 de 14 de janeiro de 2005. É um programa de patrocínio de atletas e tem por objetivo oferecer subvenção para garantir a manutenção pessoal mínima de atletas de alto rendimento e dar-lhes condições para dedicarem-se ao treinamento e participarem de competições estudantis,

¹⁵ É um programa estratégico do governo federal que tem por objetivo democratizar o acesso à prática e a cultura do esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, implementados de forma descentralizada, por meio de parceiros conveniados. O programa é viabilizado por intermédio dos Núcleos de esporte educacional no contraturno escolar das crianças, adolescentes e jovens (Caderno 3 – Desenvolvimento Institucional. Brasília: Ministério do Esporte, 2009).

¹⁶ Um programa implementado em 2003 e cujo problema gerador, que justifica a sua existência, é a desigualdade de acesso ao esporte e ao lazer por parcela significativa da população brasileira, seu principal objetivo é ampliar, democratizar e universalizar o acesso a prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrando suas ações às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social. O projeto social desse programa é conhecido pela ação de funcionamento dos núcleos de esporte recreativo e de lazer, nas diversas regiões do Brasil, com o objetivo de garantir o direito ao acesso de qualidade a políticas públicas de lazer e de esporte em sua dimensão recreativa, para as diversas faixas etárias, garantindo a inclusão de pessoas com deficiência (Caderno 3 – Desenvolvimento Institucional. Brasília: Ministério do Esporte, 2009).

¹⁷ Programa Pintando a Liberdade, estendido sua atuação a comunidades carentes, fora do sistema prisional, com vista à geração de renda nessas comunidades.

olímpicas e paraolímpicas, nacionais e internacionais. A rede nacional de treinamento¹⁸ se constitui de diversos braços em diferentes esferas, dando prioridade aos centros já existentes ou planejados.

O Ministério do Esporte atua ainda na atualização das legislações esportivas, dentre elas: a Criação da Timemania¹⁹, o Estatuto do Torcedor²⁰ e a criação da Lei de Incentivo ao Esporte²¹. Em 2005 foi encaminhado um projeto de Lei (5.186/2005) para buscar mecanismos de adequação à Lei nº 9.615/1998 - Lei Pelé, que levem em conta as necessidades atuais, em especial a proteção do atleta em formação, o incentivo ao clube formador e a definição de questões controversas na relação de trabalho entre clubes e o atleta.

Dessa forma, percebe-se a atuação do Ministério em todas as dimensões esportivas preconizadas nas legislações do setor. E ainda, configuram-se também avanços no setor na atualização da legislação esportiva, na ampliação dos recursos, ampliação dos programas sociais. Tornando, pois o esporte e lazer, pauta da agenda política brasileira. Contudo importa perceber alguns limites na atuação do Ministério, destaca-se, por exemplo, que os programas formulados continuam a enfrentar de forma tímida questões importantes como: a) a distribuição de tais programas entre as regiões brasileiras, ainda de forma muito concentrada nas regiões mais desenvolvidas, b) uma ênfase no discurso oficial de uma visão salvacionistas do esporte, c) uma relevância dos programas ligados ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento em especial com a realização dos mega eventos esportivos, a lei de incentivo apoiando em geral essa dimensão esportiva, a criação da assessoria especial do Futebol, entre outras iniciativas; d) o controle social ainda pouco materializado em seus programas; e) a submissão a setores conservadores do esporte lazer e educação física.

Na esfera Estadual, pode-se observar uma ênfase na implementação de políticas como: realização de jogos escolares e universitários, leis de incentivo ao esporte, fundos de

¹⁸ Para conhecer mais sobre a rede nacional de treinamento ver Coletânea Esporte e Lazer Políticas de Estado-Caderno 3, disponível no site <<http://www.esporte.gov.br/conferencianacional/documentos.jsp>>.

¹⁹ É uma loteria criada pelo governo federal com o objetivo de injetar nova receita nos clubes de futebol. Com funcionamento semelhante ao da Mega Sena, a loteria utilizará os brasões dos clubes no lugar dos números. Em troca da cedência de suas marcas, os clubes receberão 22% da arrecadação da loteria e destinarão os valores para quitarem dívidas com a União em FGTS, INSS e Receita Federal. In: <<http://www.esporte.gov.br/timemania/default.jsp>>.

²⁰ Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003. Lei que estabelece normas de proteção e defesa do torcedor.

²¹ Lei nº 11438/06, que significa um avanço na construção de um paradigma diferenciado na concepção do esporte como direito constitucional, esta lei possibilita que pessoas físicas e jurídicas descontem do imposto de renda doações ou patrocínios para realização de projetos esportivos.

financiamento, construção e modernização de infraestrutura esportiva, programas de apoio a atletas, similar à Bolsa Atleta Federal, e em menor escala, programas sociais de atendimento a crianças, jovens e terceira idade.

Para o diálogo com essa esfera, traz-se a experiência do Estado do Mato Grosso do Sul. A primeira ação no campo do esporte e lazer, nesse estado, ocorre no período de 1979 a 1980, desenvolvida pela fundação de desporto, vinculada à secretaria de estado de desenvolvimento de recursos humanos. Em 1990 cria-se a Fundação de Desporto e Lazer do Estado, vinculada a Secretaria de Esporte e Lazer, com iniciativas mais participativas e diversificadas, introduz um diálogo com a população indígena para o acesso a políticas de esporte e lazer, implanta o projeto de expansão e implantação das unidades desportivas, são construídos 40 complexos para prática de esporte e lazer, fazendo de Mato Grosso do Sul, o estado, na época, com mais unidades esportivas estaduais do país com gestão descentralizada com os municípios. Em 1999 até 2007, implanta-se uma administração diferenciada de forma regionalizada, com vistas a proporcionar o acesso da população às atividades esportivas e de lazer, como forma de ocupação do tempo disponível, por meio de política pública que valoriza e respeita a cultura de cada região, dando valor a opinião da comunidade (TERRA, 2001).

Na Esfera Municipal, observa-se o foco em programas sociais de atendimentos a crianças, jovens, idosos com práticas de atividades físicas, esportivas e de lazer; a organização e realização de jogos e competições; a formação em serviço dos recursos humanos, e em menor escala o apoio a atletas, e à construção e modernização de infraestrutura esportiva.

Nessa esfera, o diálogo é estabelecido com a experiência da Prefeitura Municipal de Belém nos anos de 1997 a 2004. Matos (1999) afirma que a gestão do governo do povo²² foi resultado da luta histórica popular por direitos. A administração municipal implementa como forma de gestão o Congresso da Cidade, sendo este um planejamento socialmente construído com participação dos mais diversos atores sociais da cidade. Nessa concepção, o grande desafio é romper com uma gestão que pensa a cidade de forma fragmentada.

Nesse sentido, a gestão implementa ações importantes como: 1) Orçamento Participativo da Juventude, que reuni jovens para debater temas diversos sobre a cidade, especialmente os relacionados a obras e serviços de esporte e lazer, 2) Fórum de Esporte e

²² Slogan da Gestão Municipal do governo popular democrático.

Lazer²³, espaço de debate envolvendo universidades, federações, ligas, clubes, academias, ONGS, atletas, profissionais, estudantes e lideranças dos bairros, que vivenciam e organizam o esporte e o lazer na cidade, 3) Conselho de Esporte e Lazer²⁴, com funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas sobre o esporte e o lazer no município, criado através da lei municipal, a partir das reivindicações dos movimentos organizados do esporte e lazer. Visando a interação, cumplicidade e parceria entre o poder público municipal e os diversos segmentos da área esportiva, composto de forma representativa, 4) Formação Continuada, desenvolvida em três eixos: Participação popular, diversidade cultural e interdisciplinaridade; 5) Projetos Sociais²⁵: Escola de Esporte, Vivências Corporais, Cultura Escola e Alegria, Contador de História, Mala do Livro, Folclore, Cores de Belém, Dança, Brinquedoteca, Felicidade, Lazer, por que esta rua é minha, Jogos dos Servidores Municipais, Jogos da Natureza, Jogos Cabanos, Escola Circo.

Matos (2001) indica ainda que as ações acima citadas buscam materializar uma política de lazer, numa perspectiva de direito à cidade, como componente da cultura, conforme citado por Marcellino:

Considerar o lazer enquanto instrumento de mobilização e participação cultural, integrando esforços populares da cidade, atuando a partir das suas manifestações culturais, considerando os níveis de participação, e procurando através de uma política de animação sociocultural, superar esses níveis, de conformistas para críticos e criativos, sem descaracterizar a participação: de outro lado, a atuação conjunta com grupos e organizações ligadas ao setor cultural (1996, p.28).

Na esfera municipal, as perspectivas de inovação são bem mais significativas, e dialogam com as tendências apontadas por Menicucci (2006) que descreve a Intersetorialidade, transversalidade e a participação como marcas das políticas sociais desenvolvidas pela esfera municipal.

Para a autora, as gestões municipais tem sido um laboratório de inovações na busca de manter a efetividade das ações no contexto de muitas demandas e recursos limitados. Para

²³ “O primeiro Fórum ocorreu em 1999 e teve como tema” Esporte e Lazer: Consolidando Direitos, cujo objetivo foi definir as diretrizes básicas para a política de esporte e lazer no município.

²⁴ O conselho era formado por 24 membros: 4 indicados pelo executivo, 1 do colegiado do curso de educação física da Universidade Estadual do Pará, 1 do Colégio Brasileiro de Ciência do Esporte (CBCE), 1 da associação de profissionais de educação Física do Pará, 1 das federações amadoristas , 1 da federação paraense de Futebol, 1 da associação de cronistas e locutores esportivos, 1 do SESC/SESI, 1 das Academias, 1 da associação de portadores de deficiência, 1 da união de estudantes secundaristas, 1 do sindicato dos trabalhadores em turismo, 1 da associação das indústrias hoteleiras e 8 representantes dos distritos administrativos de Belém (forma de organização administrativa da gestão municipal). Matos (2001)

²⁵ Para conhecer esses projetos consultar Matos (2001).

explicar a tendência da Intersetorialidade, parte-se da idéia de que os problemas são objetos das diversas políticas setoriais, sendo interligadas, interdependentes, assim como, se reforçam mutuamente. Dessa forma, ganha força a proposta de articulação das políticas sociais através da integração intersetorial e interinstitucional tanto no desenho, como na implementação e gestão das políticas sociais.

Na perspectiva da transversalidade a autora destaca a necessidade de se pensar a integração de ações governamentais com vistas à maior efetividade. Parte-se do princípio que tanto como conceito, quanto como instrumento organizativo, a transversalidade tem a função de ampliar a capacidade de atuação com relação a alguns temas para qual a organização clássica não é adequada (SERRA, 2004).

A transversalidade se configura como instrumentos de diálogo de determinado tema, enfoques, visões, problemas, que aplicado em vários setores da política pública, supera os limites da estruturação verticalizada, permitindo a sinergia na obtenção de um objetivo comum que não é específico de cada setor em particular. Um exemplo da transversalidade é a inserção do princípio da igualdade de gênero em todas as ações governamentais, assim como o debate sobre o enfrentamento da violência na sociedade que deve ter assento em ações de vários setores.

Por fim, como tendência das gestões municipais Menicucci (2006) aponta a participação com níveis qualitativos e quantitativos demarcados pelos projetos políticos dos governos municipais mais ou menos afetos a uma gestão democrática participativa. Tal tendência pode ser justificada pelo estímulo da legislação brasileira, na medida em que torna obrigatória a existência de mecanismos e instrumentos de participação da sociedade na gestão e no controle das políticas públicas. Além disso, destaca-se o envolvimento da população no processo decisório e na gestão de políticas sociais, como forma de garantir a legitimidade e sustentabilidade das políticas.

Destarte, o diálogo com essas políticas setoriais de lazer e esporte nas esferas públicas, tem como perspectiva perceber nelas quais os componentes da política de formação e atuação profissional, e identificar os nexos e singularidades no diálogo com estudos culturais, animação cultural e educação popular.

Isto posto, segue-se na identificação de conceitos, concepção, princípios e diretrizes da formação e atuação profissional em lazer, a partir da aproximação com a animação cultural,

os estudos culturais e com a educação popular. Por acreditar-se que tal aproximação irá colaborar com a compreensão do campo de formação e atuação em lazer.

3.4 Formação e atuação profissional em lazer: diálogo com a gestão de Políticas Públicas

Como não se tem no Brasil, uma formação profissional específica para o lazer e por acreditar que a formação profissional em educação física, pode trazer limite à perspectiva intersetorial e multidisciplinar intrínseca ao lazer. Defende-se uma idéia de que a atuação e a formação profissional em Lazer devam ser pautadas no duplo aspecto educativo do lazer: educação para e pelo lazer. Esse duplo aspecto educativo pressupõe uma atuação docente, quer seja no ambiente escolar, quer seja no ambiente não escolar. O desafio desse tópico é identificar conceitos, concepções, princípios e diretrizes de uma política de formação profissional inicial e continuada que possa contribuir com as políticas públicas setoriais de esporte e lazer.

Para Imbernón (2001) a formação assume um papel que transcende o ensino que pretende uma mera atualização científica, pedagógica e didática e se transforma na possibilidade de criar espaços de participação, reflexão e formação para que as pessoas aprendam a viver situações de mudanças e incertezas.

Refletir sobre a formação profissional em lazer implica considerar o profissional de educação e o profissional em lazer, como agente dinâmico, cultural, social e curricular, que deve ter a permissão de tomar decisões educativas, desenvolver o currículo em um contexto determinado, elaborar projetos e materiais curriculares e atuar de forma coletiva. Dessa forma, ser um profissional da educação, do esporte e do lazer significa participar do processo de emancipação humana, colaborando com o processo de emancipação humana, para que as pessoas se tornem livres e menos dependentes do poder econômico, político e social.

No sentido de perceber como se dá a formação profissional em lazer destaca-se a relação entre esporte, lazer, recreação e educação física. A proximidade entre essas áreas tem ligação direta com o sentido que as atividades recreativas e as atividades físicas ganharam no Brasil, compreendidas como forma de recuperar a força de trabalho do operariado, extenuado pelas condições a que estavam submetidos. Esta ênfase determina o profissional de educação física como o de perfil mais adequado para atuar em programas de lazer (MELO, 2003).

No Brasil a difusão da área do lazer, na perspectiva de orientar o uso adequado do tempo livre, provoca pensar a formação profissional. As escolas de formação profissional na

educação física brasileira se organizam especialmente no momento em que se proliferava os programas de lazer no país. Momento em que desponta, por influência norte americana, as preocupações com a Recreação, fato que leva a implementação de disciplinas de recreação nos cursos de educação física, assim como, os livros de educação física passam a reservar espaços significativos para a abordagem do tema recreação, em geral mais preocupados em elencar jogos e brincadeiras, e deixando pouco espaço para as discussões teóricas sobre as especificidades dos momentos e possibilidades de lazer.

Vale destacar que Melo (2003) apresenta algumas compreensões a serem questionadas na relação e aproximação das áreas da educação física, recreação e lazer: 1) o entendimento funcionalista das atividades de lazer dedicado a corrigir problemas e adaptar o indivíduo a nova ordem social em vigor, 2) a tendência de redução das atividades de lazer aos interesses físico-esportivos, 3) a desconsideração das especificidades das atividades de lazer, misturando as experiências no âmbito escolar e não escolar e por fim, 4) a carência de compreensão teórica da área.

Tais reflexões levantam inquietações sobre a atuação profissional em lazer, em especial no âmbito das políticas sociais, fora do ambiente escolar. O que leva o diálogo com uma perspectiva de atuação profissional em lazer, identificada como animação cultural, tal perspectiva traz aproximações com estudos culturais e com a educação popular.

Para melhor compreensão dessas aproximações, buscam-se os nexos, as singularidades dessas concepções, e define-se a perspectiva de atuação e formação profissional em lazer, ligado diretamente a uma intervenção no âmbito cultural.

Os Estudos Culturais (EC) se configuram como espaços alternativos de atuação para fazer frente às tradições elitistas que persistem exaltando uma distinção hierárquica entre alta cultura e cultura de massa, entre cultura burguesa e cultura operária, entre cultura erudita e cultura popular. Desta forma, importa conhecer os estudos culturais e para isso dialogo com Barker; Beeze (1994) ao afirmarem que:

Os Estudos Culturais (EC) vão surgir em meio às movimentações de certos grupos sociais que buscam se apropriar de instrumentais, de ferramentas conceituais, de saberes que emergem de suas leituras do mundo, repudiando aqueles que se interpõem, ao longo dos séculos, aos anseios por uma cultura pautada por oportunidades democráticas, assentada na educação de livre acesso. Uma educação em que as pessoas comuns, o povo, pudessem ter seus saberes valorizados e seus interesses contemplados. Dos Estudos Culturais britânicos era “um projeto de pensar as implicações da extensão do termo ‘cultura’ para que incluía atividades e significados das pessoas comuns, esses coletivos excluídos da participação na cultura quando é a definição elitista que a governa (1994, p.12).

O termo animação cultural traz consigo o significado de uma ferramenta metodológica de intervenção cultural na perspectiva de que os indivíduos sejam educados para exercer conscientemente seu direito de escolha. Na animação cultural, a formação e difusão de valores e sensibilidades relacionados à vida cotidiana e social apontam para uma pedagogia que permite o sujeito se posicionar mais criticamente e mais ativamente perante os diferentes arranjos sociais (MELO, 2006).

Para Melo (2006) a animação cultural pode ser definida como uma proposta de pedagogia social que não se restringe a um único campo de intervenção e pode ser implementada no âmbito do lazer, da escola, dos sindicatos, da família, enfim, em qualquer espaço possível de educação, conceitualmente conhecida como:

Uma tecnologia educacional, uma intervenção pedagógica, pautada na idéia de mediação, que pretende servir de estímulo às organizações comunitárias, ao provocar questionamentos acerca da ordem social estabelecida, contribuindo para uma sociedade mais justa (2006, p.28).

Por fim, para conclusão da tríade Animação Cultural/ Estudos Culturais/ Educação Popular, apresenta-se as bases conceituais da concepção de educação popular em Freire (1987; 1996) a partir dos estudos da Pedagogia do Oprimido, Pedagogia da Autonomia e Educação como Prática de liberdade. Partindo da premissa de que *“ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho, os homens se libertam e comunhão”*, Freire, (1996, p.52) afirma que a ação política junto aos oprimidos tem de ser, no fundo, a ação cultural para a liberdade. Assim, a prática pedagógica deve ser dialógica permanente, onde a intencionalidade do sujeito é o vetor do movimento pela liberdade. Nesse sentido educador e educando, co-intencionados à realidade, se encontram numa tarefa de desvelá-la e, assim, criticamente conhecê-la, recriá-la. Portanto, a ideia central da educação popular é a construção social do conhecimento, e preceitua o protagonismo do sujeito nessa construção.

Ter o sujeito protagonista de sua liberdade, pressupõe uma concepção de formação e atuação profissional em lazer situada na dimensão de educação pela sensibilidade, pela libertação, pela humanização, através da cultura. Numa concepção de cultura como nos mostra, Chauí (1985):

[...] o trabalho, a linguagem e a relação com tempo possível constituem o mundo humano, isto é, o modo como os homens imprimem na realidade suas idéias, seus sentimentos, seus temores, suas esperanças, suas alegrias e tristezas, suas práticas de controle sobre o mundo natural e sobre a existência social (1985, p.26).

Após a apresentação das concepções da tríade apontada anteriormente, importa destacar as regularidades entre elas, descritas por Melo (2006) acerca da relação Estudos Culturais e Animação Cultural, e toma-se a liberdade de estender tais desafios também para a relação com a Educação Popular, quais sejam: o reconhecimento da importância dos movimentos sociais, a compreensão de que devemos falar de culturas e não de cultura única, o interesse pelas formas populares de cultura, a expansão da noção de poder, preocupações mais denotadas com os sujeitos e com as subjetividades, o reconhecimento das teorias de recepção ativa.

Tanto a animação cultural, como os estudos culturais e a educação popular, dialogam com uma concepção que recupera a idéia de uma interlocução com a prática, com um projeto político de ação. Johnson (2000) revela as preocupações: com a produção: luta para transformar os meios de produção cultural e desenvolver alternativas de contraposição; com o texto: focando na forma dos bens culturais, identificando possibilidades de uma prática social comprometida com a transformação; com a cultura vivida: apoiando, defendendo e estimulando os diferentes arranjos de vida de grupos subordinados, partindo da idéia de mediação.

Na proposta pedagógica defendida pela Educação Popular, o educador se transforma, no animador cultural, que aprende enquanto cria as condições para aprendizagem de seus educandos, propondo os círculos de cultura, transformando o processo educativo numa ação político-cultural. Nesse sentido, a análise dialética, pragmática ou histórico-social, significa a interpretação das condições de produção, circulação e recepção, portanto, dialogando com a relação teoria/prática indicada na animação cultural e nos estudos culturais.

Tais concepções apontam para uma percepção de atuação e formação profissional em lazer, numa perspectiva multiprofissional, multidisciplinar, multisetorial, com viés emancipador dos sujeitos envolvidos, sejam eles voluntários ou profissionais.

Nesse caso, o voluntariado não pode assumir o campo de atuação profissional e nem ser visto como uma alternativa de mão de obra “barata”, e para esses, faz-se imprescindível formação continuada nos aspectos específicos e gerais de uma política de esporte e lazer.

Tanto para os trabalhadores do setor como para os voluntários a ação que deve ser buscada é de educador e não mercador, que para Marcellino (2001) deve incluir: Processos de seleção em consonância com os valores que regem as Políticas Públicas; Fases de sensibilização aos valores norteadores da política; Cursos de formação e desenvolvimento,

que incluam teoria do lazer e do esporte, significado e valores de políticas públicas em geral e na área, técnicas e processos de formação de multiplicadores, planejamento e repertório de projetos e atividades; reuniões técnico-pedagógicas periódicas; intercâmbios, estágios, participação e congressos, grupos de discussão, organizações profissionais e científicas.

Para Marcellino (1995) a formação profissional em lazer deve levar em conta uma compreensão ampliada de lazer, em termos de conteúdos, atitudes e valores que propiciem aspectos educativos, possibilidades de mobilização popular e de participação cultural, além de considerar as barreiras socioculturais tanto intraclasses como interclasses. Destacando, ainda que a atuação profissional no campo do lazer deve ser em equipes pluri e multidisciplinares, buscando um trabalho interdisciplinar. Deve-se preceder de engajamento dos profissionais em grupos, com vistas a promover intercâmbio de experiências e movimentos com objetivo de superar o puro consumo de atividades alienantes, para preenchimento do tempo livre e oportunizar uma efetiva participação cultural.

Precisa-se fazer com que a comunidade, apropriando-se dos elementos da cultura corporal e das possibilidades de organizá-los em seu tempo livre abra mão de atividades conformistas. E o façam porque optam por serem sujeitos de seu tempo livre e não meros consumidores e, para tanto, optam pela transformação de sua realidade, a partir de sua comunidade. A Atuação profissional dos agentes, portanto, dar-se-á no campo da educação não formal, bem como no campo da política pública, ambos na perspectiva de oportunizar o atendimento comunitário de democratização do acesso a práticas sociais de esporte e lazer.

Para atender a esses apontamentos acerca da formação profissional importa observar que o processo de seleção e desenvolvimento deve levar em conta a área de atuação (lazer e esporte em sentido abrangente), mas é fundamental a ênfase no significado da Política Pública que orienta os formuladores da mesma, que dão base de sustentação a política setorial da área e da necessidade de relação com outras áreas setoriais (MARCELLINO, 2007).

A Relação entre os agentes e sua formação segundo Isayama (2003) deve ocorrer de tal maneira que os possibilite a construção de saberes comprometidos com valores de uma sociedade democrática, que desperte a compreensão do papel social de educar pelo e para o lazer; que oportunizem o domínio dos conteúdos socializados a partir do entendimento de seus significados em diferentes contextos e articulações interdisciplinares e por fim, que estimule o conhecimento de processos de investigação que auxiliem no aperfeiçoamento de práticas pedagógicas e ao gerenciamento do próprio desenvolvimento de ações educativas.

No que se refere à formação nas Políticas públicas destaca-se algumas ações nas esferas federal, estadual e municipal. Na esfera estadual, na experiência em Mato Grosso do Sul, confirma-se a concepção multiprofissional da área, na apresentação do projeto Capacitação de Militantes Cultural para o esporte e lazer. Os militantes são membros da sociedade civil organizada, funcionários públicos, estudantes do ensino médio, acadêmicos das universidades e/ou voluntários conhecedores da realidade social em que vivem, realizando ações multidisciplinares e por esse motivo são referências em suas comunidades. A gestão define essa ação como importante veículo para construção de uma prática em que o homem seja o centro de políticas públicas, dessa forma legitimando a participação popular e promovendo as mudanças no esporte e lazer. (TERRA, 2001)

Na esfera municipal a experiência da Prefeitura de Belém, é possível identificar os nexos com a concepção multiprofissional quando destaca como um dos eixos de sua proposta de formação a Interdisciplinaridade. Compreendendo-se que no lazer isso significa a predisposição para o relacionamento com conhecimentos de outras áreas, a partir do entendimento que uma única área ou setor, não dá conta de explicar a realidade dinâmica e complexa na sua totalidade. A prefeitura de Belém apresenta ainda, projetos e ações que dialogam com as diversas dimensões do lazer, dentre elas a dimensão artística, que precede a presença de sujeitos de outras áreas. Apresenta ainda o Projeto Felicidade, que tem por objetivo estimular a criação de grupos e movimentos organizados de lazer que atuem numa perspectiva interdisciplinar, num processo de co-gestão.

Nesse sentido, pensar uma política de formação e atuação profissional na área do esporte e lazer, como pilar de uma Política Pública, significa perceber a estreita relação de esporte e lazer como área de conhecimento e como setor de políticas públicas. E com isso comungar com a concepção de formação profissional para área, de forma multidisciplinar, por entender essa área como multisetorial, e com isso precede defender que a atuação na área se dê por profissionais de diversas áreas/setores.

Ao entender que a intersetorialidade e a transversalidade, demarcam e materializam outras áreas de conhecimento, e setores de políticas públicas como: saúde, educação, assistência social, segurança pública entre outros, aponta-se o preceito com qual está estabelecido o diálogo no que diz respeito à formação profissional.

Se para o campo específico do esporte essa dimensão multiprofissional está comprometida pela Lei do CONEF²⁶, em função da citação do esporte como campo específico de atuação profissional da educação física, para o campo do lazer, a centralidade na dimensão do conteúdo físico-esportivo acaba também levando o debate da formação e atuação profissional a uma perigosa e restritiva centralidade dessa formação e atuação ao campo da educação física.

Esse debate é enfrentado pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer do Ministério do Esporte, através do Programa Esporte e Lazer da Cidade (objeto de pesquisa desse estudo) que defende a atuação dos agentes sociais do lazer, com formação multiprofissional.

Assim também ver-se esse debate nas duas conferências nacionais já realizadas. Na I Conferência é aprovada a resolução de criação do Sistema Nacional de Esporte e lazer e aponta que a Política Nacional de Recursos Humanos do Sistema deva observar três aspectos: 1) O caráter multiprofissional e multidisciplinar desses recursos humanos; 2) a necessidade de capacitação dos recursos humanos já inseridos no segmento; 3) a necessidade de formação de novos recursos humanos qualificados. Na II Conferência Nacional do Esporte, com o tema Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, define como eixo estruturante desse Sistema a Formação e Recursos Humanos que entre outros pontos destaca: tratar os recursos humanos do sistema como agentes sociais de esporte e lazer, justificando essa opção pela ampliação da abrangência que permite o entendimento e a inclusão de vários trabalhadores que ocupariam atividades diferenciadas na estrutura desse novo sistema. Para tanto se defende uma política de formação inicial e formação continuada aos agentes do sistema.

É possível perceber nas três esferas, a regularidade com a concepção de formação e atuação profissional de forma intersetorial, multidisciplinar e com diálogo com as concepções apresentadas na aproximação com a animação cultural, com os estudos culturais e com a educação popular. A análise de experiências de gestões públicas favorece a compreensão do objeto de estudo dessa pesquisa, e, portanto, no tópico a seguir será apresentado o Programa Esporte e Lazer da Cidade, através da coleta de dados documentais e da pesquisa de campo

²⁶ Lei nº 9696/1998 - CREF/CONFEP- Conhecida como a legislação de regulamentação da Profissão de Educação Física, define como missão "*Garantir à sociedade que o direito constitucional de ser atendida na área de atividades físicas e esportivas seja exercido por profissionais de Educação Física.*"

em 3 (três) experiências de gestão de programa, com vista a compreender a partir do olhar dos agentes sociais a proposta de formação profissional do referido programa.

4FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE

Neste capítulo, aborda-se o Programa Esporte e Lazer da Cidade, contextualizando a concepção e operacionalização da proposta de formação do programa. Apresenta-se também a metodologia aplicada neste estudo, apontando as instituições pesquisadas, os dados coletados e as categorias de análise que fundamentaram a análise dos dados coletados.

A expectativa é dialogar com os nexos, regularidades e singularidades percebidas entre a formulação e a implementação da proposta de formação profissional do programa analisado, sem, portanto, ter a pretensão de avaliar o programa e sim tentar contribuir com a análise sobre a proposta de formação profissional a partir do olhar dos agentes e gestores que atuam no programa.

4.1 Conhecendo o Programa Esporte e Lazer da Cidade

O Governo Federal, em 2003, cria o Ministério do Esporte, tendo na estrutura uma Secretaria Finalística com o desafio de elaborar e fomentar Políticas Públicas de Esporte Recreativo e Lazer e destacar o Ministério do Esporte como protagonista nesse processo, respeitando a característica intersetorial e interdisciplinar dessa área. Desta forma o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) é formulado como ação central da Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer (SNDEL), e tem por objetivo fomentar políticas públicas de lazer, democratizar o lazer como direito social, bem como difundir a produção científica e tecnológica da área do esporte e lazer.

Importa resgatar que a formulação desse programa, parte do acúmulo das experiências em governos populares democráticos entre eles a gestão da Prefeitura Municipal de Recife, que se destaca com a formulação e implementação dos Círculos Populares de Esporte e Lazer; a Prefeitura de Belém, com a experiência dos Programas Cultura Escola Alegria e Programa Felicidade, Prefeitura Municipal de Porto Alegre com a experiência dos Ônibus Brincalhão, além das experiências de Caxias do Sul/RS, Campinas/SP, Distrito Federal, Ipatinga, entre outras.

Tais experiências trazem marcas como: a participação popular, a inversão de prioridade, o respeito à diversidade, a democratização do acesso com qualidade, a gestão democrática com controle social, a intersetorialidade, a diversidade cultural. Desta forma os programas relacionados nas gestões referenciadas, preocuparam-se em geral com formação de

quadro, com formação política da comunidade com vistas a sua emancipação, com o respeito à cultura local e a construção social do conhecimento, com o protagonismo da comunidade partindo da premissa que as políticas públicas devem ser construídas com a população e não apenas para a população.

O Programa aponta-se como uma ação governamental de acesso as práticas de lazer em suas diversas dimensões, sejam elas: artística, físico-esportiva, turística, social, manual, ao mesmo tempo em que preceitua chegar ao campo e a cidade, incluir crianças, jovens, adultos e idosos com uma perspectiva intergeracional, preza construir socialmente os conhecimentos a partir do saber popular, valoriza a atuação e protagonismo da comunidade, nesse sentido, implanta nacionalmente a presença dos agentes sociais, que vem das experiências municipais e estaduais de governos populares, conhecidos como militantes culturais, educadores populares ou mesmo agentes comunitários.

Neste sentido o PELC, é criado apresentando como objetivos: articular ações voltadas para públicos diferenciados, nos núcleos de esporte recreativo e de lazer; difundir a cultura do lazer através do fomento a eventos de lazer, construído e realizado de forma participativa com a comunidade; promover a formação permanente dos agentes sociais de esporte e lazer (professores, estudantes, educadores sociais/comunitários), gestores e demais profissionais de áreas afins envolvidos no programa; fomentar a ressignificação de espaços esportivos e de lazer que atendam às características das políticas sociais de Esporte e Lazer implementadas e que respeitem a identidade esportiva e cultural local/regional; orientar a estruturação e condução de suas políticas públicas de esporte e lazer nos poderes públicos municipais e estaduais. (ORIENTAÇÕES..., 2009/2010)²⁷. O programa, em sua formulação, aponta dentre seus princípios: a reversão do quadro atual de injustiças, exclusão e vulnerabilidade social; o esporte e o lazer como direito de cada um e dever do estado; a universalização e inclusão social; a democratização da gestão e da participação. Descrevem algumas diretrizes como a auto-organização comunitária, o trabalho coletivo, a intergeracionalidade, o fomento e difusão da cultura local, o respeito à diversidade, e a intersetorialidade (ORIENTAÇÕES..., 2009/2010)²⁸.

²⁷ Orientações para implementação do Programa Esporte e Lazer. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/sndel/esporteLazer/orientacoes.pdf>>. Acesso em: 10 de fev. 2008. Ver referência.

²⁸ Ibidem.

O Programa visa garantir o lazer e o esporte como direito social, somado a outros direitos, tendo em vista à inclusão e emancipação do cidadão. Nesse sentido, procura pensar o lazer como manifestação cultural, construída a partir da relação de quatro elementos: ação, tempo, espaço e conteúdos vivenciados ludicamente pelos sujeitos e o Esporte relacionado à dimensão recreativa, de participação ou de lazer, entendido como manifestação cultural despojada de sentido performático.

Admitindo-se que os conceitos de esporte e de lazer no programa constituem-se como dimensão da cultura, dialoga-se com a compreensão de Chauí (1985), que identifica cultura em seu sentido amplo, como modo pelo qual os homens imprimem à realidade suas ideias, seus sentimentos, seus temores, suas esperanças, suas práticas de controle sobre o mundo natural e sobre a existência social.

Esse Programa procura destacar os agentes sociais de esporte e de lazer como protagonistas no planejamento e efetivação das ações pautadas no princípio da gestão participativa. Os agentes são: professores de educação física, educadores populares e comunitários, profissionais de áreas afins ao lazer, lideranças comunitárias, produtores culturais locais, capoeiristas, bailarinos, artistas plásticos, músicos, atores, entre outros envolvidos diretamente na execução do programa. Observa-se uma diversidade de agentes envolvidos no PELC e, por isso, o perfil e a qualificação desses profissionais devem atender às características e realidades locais, elementos essenciais à formação em serviço, com vista ao êxito das ações desenvolvidas. Esses agentes atuam nos núcleos²⁹ de esporte e lazer, buscando a ressignificação dos espaços existentes, bem como a utilização de espaços alternativos de lazer com objetivo de levar a comunidade à auto-organização na conquista de equipamentos de lazer.

Segundo as orientações para implementação do PELC³⁰, as atividades a serem desenvolvidas pelos agentes, nos núcleos, devem ser organizadas sob a forma de oficinas que podem ter caráter permanente e/ou rotativo de acordo com as características e interesses da comunidade. Os núcleos devem, com a mesma importância, organizar e consolidar a

²⁹ Entendendo-se como núcleo os espaços de convivência social onde as manifestações esportivas e de lazer são planejadas e desenvolvidas nas cidades. As praças, as quadras, o salão paroquial e o campo de futebol em cada bairro são exemplos de espaços destinados aos núcleos. Nestes, as manifestações socioculturais, artísticas, intelectuais, físico-esportivas acontecem, tendo como princípio a gestão participativa e democrática.

³⁰ Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/sndel/esporteLazer/orientacoes.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

realização de eventos de lazer, ou seja, realizar atividades previstas em dias e horários estabelecidos em função de datas comemorativas institucionais, períodos de ciclos culturais, concomitantemente ao processo regular de organização dos núcleos.

Para materializar um programa com essas características faz-se indispensável estabelecer uma política de formação e atuação profissional, atendida com a perspectiva da educação popular. Uma formação que aponte conteúdos e metodologias que dialoguem com a premissa de emancipação humana, que compreenda sentidos e significados contextualizados com a realidade e partam do conhecimento dos sujeitos envolvidos. Portanto superar a lógica fragmentada, funcionalista e reducionista dos conteúdos ligados ao lazer e ao esporte, é sem dúvida um grande desafio. O estudo ora apresentado pretende dessa forma observar até que ponto esse desafio está traduzido na proposta de formação do PELC.

Isto posto, importa observar que em 2007, implanta-se o Sistema de Formação dos agentes sociais do PELC, apontado como resultado de quatro anos de experiência da SNDEL no desenvolvimento da ação de formação de agentes, abordando os conteúdos e as estratégias metodológicas necessárias para formação dos agentes sociais de esporte e lazer. A SNDEL apresenta com esse sistema o desafio de consolidar a formação como um pilar importante na estruturação do Programa.

Por entender que uma Política Nacional para um país com dimensões continentais como o Brasil, pressupõe a definição de estratégias de descentralização e regionalização, no sentido de garantir a abrangência e respeitar as características de cada experiência. Para tanto a SNDEL implanta uma proposta de formação realizada em Módulos, obedecendo a lógica de tempo e duração da estrutura operacional das parcerias para realização do Programa, organizada na forma de convênios com duração de 12 a 24 meses. Os Módulos, portanto são estruturados com tempo/duração, objetivos e conteúdos organizados didaticamente da seguinte forma: Módulo Introdutório, Aprofundamento/Formação em Serviço e Avaliação. O módulo introdutório tem como objetivos conhecer e refletir sobre a realidade local (comunidade, cidade, região); apresentar princípios, diretrizes, objetivos e a operacionalização do PELC aos agentes envolvidos; realizar dinâmicas de apresentação dos agentes; socializar o projeto básico aprovado pelo ministério; planejar as ações sistemáticas e assistemáticas do convênio; propiciar aos agentes os conhecimentos básicos da concepção e das características fundantes do programa para a sua efetivação, bem como, os instrumentos e possibilidades

didático-metodológicas e destacar os princípios para o planejamento participativo com vistas a subsidiar a construção do projeto político pedagógico do PELC local.

No módulo de Aprofundamento/Formação em serviço destacam-se os seguintes objetivos: aprofundar os conceitos e conteúdos do lazer; planejar as atividades sistemáticas e assistemáticas nos núcleos; qualificar os registros; abordar temas de interesse do coletivo; desenvolver metodologias de avaliação processual das atividades, desempenho dos agentes e execução do convênio; sistematizar as experiências de formação em serviço desenvolvidas nos núcleos, com vistas à publicação e divulgação em nível nacional. O Principal desafio desse módulo é instaurar a Cultura, nas gestões locais, de que a política pública de qualidade se faz com uma política sistemática de formação, desta forma esse módulo aponta a responsabilidade dos parceiros local em lançar mãos das contribuições do módulo introdutório e de acordo com as demandas e realidade local, estabelecerem uma formação continuada a seus quadros.

Por fim, na perspectiva dos ciclos das políticas públicas, tema abordado no capítulo II desse trabalho, e entendendo que a avaliação tem se apresentado como uma etapa pouco implementada nas gestões das políticas públicas, o PELC introduz o módulo de Avaliação, a partir da concepção de avaliação nos processos da administração pública, na perspectiva de ajudar a responder: O que foi feito? Como foi feito? E Porque foi feito.

Assim como o módulo explora a dimensão de avaliação *ex-post* no sentido de dar contributos para a continuidade das Intervenções no Programa. Isto posto, esse módulo traz o desafio de uma interface permanente com os outros dois módulos não apenas no que diz respeito ao conteúdo, como também ao olhar a todo o período de implementação do programa. Desta forma apontam-se os seguintes objetivos nesse módulo: apresentação, por parte dos agentes, da síntese das atividades realizadas; apresentação da síntese da atuação da instância de controle social e do grupo gestor; aplicação de instrumento e avaliação; planejamento de uma ação de impacto para encerramento do convênio; construção coletiva de uma proposta de continuação da política; revisão dos conteúdos abordados pelo Programa a partir da necessidade dos agentes.

A relação entre os módulos implica organização da formação em três fases, divididas apenas didaticamente, e que atendem aos princípios da educação popular, tendo sua operacionalização em permanente diálogo e inter-relação. A primeira fase é o estudo da realidade, que estimula os agentes a conhecer e compreender o seu contexto, bem como

construir formas de superação e emancipação política e cultural. Uma segunda fase é a organização do conhecimento, no sentido de trazer os saberes historicamente construídos para o diálogo com a realidade identificada. E por fim a fase chamada de aplicação do conhecimento, efetivando-se, à luz da realidade, a intervenção desse agente junto à comunidade.

O Programa determina que as formações sejam realizadas lançando-se mão das seguintes possibilidades metodológicas: visita monitorada aos locais das atividades; realização de oficinas envolvendo a comunidade participante; vivências dos conteúdos abordados; exposição de filmes e documentários; leituras e produção de textos e estudos de casos. Além disso, o programa investe numa proposta de formação realizada através de Reuniões Nacionais e Regionais de gestores e agentes sociais de esporte e lazer. Esses encontros objetivavam aprofundar conteúdos de caráter pedagógico, operacionais e administrativos da gestão de política pública e trocar experiências de gestão entre as instituições conveniadas ao programa, como preceitua a gestora nacional do Programa:

O encontro possibilitou a troca de experiências, a busca da consolidação da identidade nacional de todos os atores que constroem, no dia a dia, o programa para dialogar sobre os caminhos percorridos, as dificuldades e avanços de cada uma das pessoas, nesse cotidiano, apontando formas de superação (RODRIGUES, 2007).

A 1ª Reunião Nacional realizada em maio de 2006 com parceria do Ministério da Educação (MEC) através do Programa Escola Aberta³¹. A 2ª Reunião Nacional realizada 2007 em parceria com o Ministério da Justiça, a partir da integração com o Programa Nacional de Segurança Cidadã (Pronasci) e novamente MEC, através da articulação com os primeiros passos do Programa Mais Educação³².

A partir de 2008 inicia-se a realização de Reuniões Regionais. A segunda versão dessas reuniões acontece em 2010, através da Parceria com o Ministério da Justiça e a

³¹ Programa que visa a integração escola com a comunidade, através de oficinas esportivas, artísticas e de formação profissional realizada aos fins de semana, em escolas públicas desenvolvidas por agentes comunitários e financiada pelo Programa dinheiro direto na escola (PDDE), administrado pela direção e conselhos escolares.

³² Programa de Educação Integral, criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007, aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macro campos como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, Edu comunicação, educação científica e educação econômica, coordenado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/SECAD.

Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI). Nessa versão, em função do ano de realização da III Conferência Nacional do Esporte (CNE), o Programa integra nas reuniões regionais a realização de etapas livres da III CNE, com intuito de debater o papel do lazer no Plano Decenal e no Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Essas iniciativas passam, portanto, a compor a proposta de formação profissional do Programa, e tem significado um importante espaço de produção, fomento e difusão do conhecimento. Ao conhecer o Programa e sua proposta de formação, vale refletir sobre seus limites e avanços e esse é o esforço apresentado nesse capítulo, para tanto parte-se do olhar dos agentes e gestores do programa.

O caminho percorrido para efetivar essa reflexão, mostra limites e avanços, aproximações e distanciamento entre a relação entre proposta pensada, formulada e a proposta vivida e materializada. Como por exemplo, a partir das entrevistas realizadas é necessário perceber como se dá essa relação no que diz respeito à diversificação do perfil dos agentes, posto que na formulação do Programa está enfatizada tal respeito, entretanto, importa perceber até que ponto na implementação as demandas oriundas dessa diversificação são contempladas? Ou seja, como os conteúdos, as metodologias, alcançam desde os agentes de ensino fundamental, com poucas experiências no setor, até os agentes em fase de formação superior e com experiências na área?

A formação com a estrutura modular responde a um Brasil continental, com distâncias, realidades e características diversas, mas como materializar esses módulos? Quais os mecanismos formulados e implementados para que efetivamente todos os módulos possam ser realizados e dialoguem entre si?

Mesmo considerando que as questões acima precisam ser aprofundadas pelos formuladores e implementadores do PELC, e esse trabalho pretende ser uma contribuição para isso.

Esse estudo, portanto, somado a outros trabalhos que já se dedicam à temática, apontam, a Formação dos Agentes Sociais do Programa Esporte e lazer da Cidade como um campo fértil de estudos, pesquisas e produções acadêmicas. Destacam-se: a pesquisa desenvolvida por Sampaio; Figueiredo; Dalmas; Alves; Behmoiras; Mustafá; Costa (2007)³³ que trata da formação de agentes sociais em núcleos do PELC no Distrito Federal e Entorno. O trabalho de Castellani Filho (2007) que trata da Gestão pública e da política de lazer e suas

³³ SUASSUNA, Dulce, AZEVEDO, A. A. **Política e lazer: Interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007.

relações com a formação de agentes sociais; o texto de Gualberto; Toledo; Lômeu (2007) que aborda o processo de qualificação do animador cultural no PELC, entre outros.

4.2 Notas metodológicas

Este estudo é orientado a partir dos aportes da pesquisa qualitativa, fundamentado na pesquisa bibliográfica combinada com pesquisa de campo, com vistas a analisar e compreender a formação profissional no Programa Esporte e Lazer da Cidade, a partir do olhar dos agentes sociais.

A pesquisa bibliográfica tem como eixos os conhecimentos acumulados acerca de políticas públicas, políticas sociais, lazer, esporte e formação profissional. Utiliza-se na busca do material o acervo das bibliotecas integradas da Universidade Federal de Minas Gerais, da Biblioteca da Universidade de Brasília, na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações e do *Google* acadêmico.

Para a pesquisa de campo, utiliza-se a técnica de entrevista semi-estruturada, entendida por Lavige; Dionne (1999, p. 178) como “uma série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas à qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento”.

Para definir a abrangência dessa pesquisa e aplicação das entrevistas, a SNDEL/ME disponibilizou a lista de instituições parceiras. A partir das características de instituições responsáveis pela realização do Programa, foram identificados os estratos ou subgrupos diferenciados, e, com isso, foi aplicada a técnica de amostra por estrato, sendo essa uma “amostra probabilística, cujos elementos são escolhidos aleatoriamente no interior de um estrato ou subgrupo, definido por uma ou mais características particulares” (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Foram selecionadas três instituições com características diferentes, objetivando a triangulação dos dados analisados. Uma ligada ao ensino superior, uma do poder público municipal, e uma organização não governamental sem fins lucrativos. A seleção dessas instituições foi feita através de sorteio e obedeceu, ainda, a critérios de representatividade e acessibilidade. Uma vez realizada essa seleção, foram entrevistados os gestores e agentes sociais (bolsista que desempenham as atividades junto às comunidades).

A primeira dificuldade encontrada foi à incompatibilidade do cronograma da pesquisa com o período de vigência e funcionamento dos convênios das instituições selecionadas. Foi

necessário alterar as instituições inicialmente previstas em função dos prazos de vigência dos convênios e a realização da pesquisa de campo entre os meses de dezembro de 2009 a maio de 2010.

Após o consentimento de cada instituição, foi iniciada a pesquisa de campo imergindo no *locus* da análise. Durante cinco meses as instituições foram visitadas, tais visitas tiveram a duração média de três a cinco dias, procurando-se identificar a organização, coletar documentos, conhecer o público atendido, os profissionais, suas respectivas formas de atuação e os locais onde as ações eram realizadas. Essa imersão às instituições ajudou a definir quem seriam os sujeitos da pesquisa. A partir da observação direta pôde-se apreender informações importantes para o conhecimento do PELC naquelas instituições.

Após a fase da observação, foram aplicadas as entrevistas com gestores e agentes de uma instituição de cada um dos estratos identificados inicialmente: instituição pública municipal ou estadual, universidades e organização não governamental. A escolha dos agentes contou com a participação dos gestores, no sentido de identificar os diferentes perfis entre os agentes, levando em conta suas experiências, formação e disponibilidade, contudo manteve-se o cuidado de não permitir a indução dos gestores com vista à garantia da autonomia dos entrevistados para manifestar suas impressões e opiniões.

Foram entrevistadas 12 pessoas nas 3 instituições de acordo com a disponibilidade de gestores e agentes em cada uma delas. Essas entrevistas buscaram abarcar os diferentes perfis de agentes e gestores, levando em conta a formação e a experiência profissional, a atribuição/papel no programa, bem como a afinidade com os diferentes conteúdos trabalhados. Após a explicação dos objetivos, os sujeitos, que aceitaram participar, assinaram o Termo de consentimento livre e esclarecido.

As entrevistas semi-estruturadas tinham o objetivo de recolher informações a respeito do programa a partir de um esquema básico que permitisse as adaptações necessárias. O roteiro de entrevista era composto por 13 questões que buscavam captar a compreensão dos sujeitos sobre o programa e sobre os conteúdos estruturantes do programa. Entre eles, Política Pública, Política Social, Esporte, Lazer, e em especial sobre a proposta de formação profissional, sentidos e significados da atuação do profissional de lazer no Programa Esporte e Lazer da Cidade.

As entrevistas foram agendadas anteriormente, de acordo com a disponibilidade dos profissionais, e feitas no local de trabalho. Após transcrição dessas entrevistas, foi perceber e incorporar outros temas que se apontaram como importantes nas falas dos entrevistados.

Somada as entrevistas, iniciou-se de forma complementar para a coleta de dados, o olhar cuidadoso aos materiais produzidos sobre o Programa pela SNDEL, tais como planejamento anual das ações, folderes, cartilhas e relatórios.

Para o tratamento das informações e dados coletados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdos que, segundo Bardin (1988), apresenta três fases. A primeira chamada “pré-análise”, que busca construir um conjunto de categorias a partir de uma série de leituras em torno de unidades de significado (aspectos comuns, inusitados, silêncios). A segunda fase denominada “exploração do material” (categorização e codificação do material) consiste em sistematizar as decisões tomadas na fase anterior e tem por objetivo atingir uma representação dos conteúdos. Na terceira fase, que Bardin chama de “nova exploração do material”, ocorre o reagrupamento e interpretação dos dados. Nessa fase, o resultado bruto foi tratado de maneira a ser significativo e válido.

Para a compreensão dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo proposta por Triviños (1987), que se constitui em um conjunto de técnicas que privilegia a descrição do conteúdo das mensagens, permitindo a obtenção de indicadores qualitativos e quantitativos. Esses dados possibilitaram a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção de tais mensagens. Dessa forma, foram estabelecidos critérios que auxiliaram a análise dos resultados, organizando os dados em categorias que possibilitaram vislumbrar a compreensão de indicadores.

Para a análise dos dados coletados foram elaboradas 07 (sete) categorias que auxiliaram no direcionamento da interpretação e da análise: 1) trajetória, formação profissional e forma de ingresso no programa; 2) atribuições e filosofia do trabalho; 3) aquisição e assimilação dos conteúdos desenvolvidos na formação (política pública, esporte e lazer); 4) relação teoria e prática; 5) desenvolvimento das atividades; 6) relação entre os módulos de formação e 7) O olhar avaliativo dos agentes sobre o programa.

Por meio dessa imersão, foi construído um panorama geral sobre a formação profissional no programa esporte e lazer da cidade, a partir do olhar dos agentes sociais em cada experiência visitada.

Antes de iniciar o tratamento e a exposição dos dados interpretados, apresenta-se um panorama sobre o programa a partir das instituições pesquisadas. Destaca-se ainda que as instituições foram identificadas por número, considerando a importância do anonimato das instituições e dos sujeitos, identificando os mesmos por letras correlacionadas as respectivas instituições. Foram entrevistadas três pessoas na instituição 1, seis pessoas da instituição 2, três pessoas da instituição 3.

4.3 Características das instituições pesquisadas

4.3.1 Instituição 1

Essa instituição atua na cidade de Brazlândia a 59 quilômetros do Plano Piloto no Distrito Federal. A cidade tem cerca de 50 mil moradores e economia baseada na produção agrícola, com uma história mais antiga do que a maioria das outras regiões administrativas do DF. Tem grande potencial turístico, sendo muito procurada no período de realização de festas agrícolas.

O período de imersão nessa instituição foi de três dias. No dia primeiro dia da visita, estava acontecendo um módulo de avaliação do programa. Durante dois dias, foram visitados alguns locais onde funcionavam as atividades e foi estabelecido diálogo como uma das fundadoras da instituição. Durante a conversa foi solicitado que a mesma fizesse um relato sobre a história do Programa na instituição, a estrutura, os recursos humanos, as ações/atividades, as experiências de parcerias com o setor público e sua inserção no PELC, bem como sua visão sobre o programa antes e depois de ter iniciado a participação nele.

A história da instituição está atrelada ao movimento pela terra dos produtores rurais de Brazlândia, com forte viés político, pela própria natureza de luta social e participação popular. A luta por direitos agrupou os produtores em torno da busca do direito à terra. Esses produtores ocuparam a propriedade rural, mas não tinham estrutura para continuar no espaço, por esse motivo resolveram formar uma associação, como instrumento de luta, organização e participação social. A formação inicial da associação também contou com a presença de estudantes universitários. A instituição nasceu com a tarefa de cumprir a demanda de fixar o homem na terra. Com a chegada dos universitários, organizou-se um planejamento estratégico na comunidade e identificaram-se necessidades como alfabetização, formação profissional,

transporte escolar, crédito para agricultura familiar dentre outras. Tais demandas e necessidades levaram a associação a buscar parceiros para implementação de políticas públicas, como nos fala o sujeito A:

Fomos buscar parceiros como a CONTAG, SENAI/DF, INCA, Instituto Interamericano de Cooperação para agricultura, o Ex-Senador Eurípedes Camargo, que substituiu o Cristóvão Buarque um tempo. Ele também ajudou na formação e constituição da instituição, em termos documentais e nós trabalhando nesse período de planejamento... Tiramos essas metas que eu falei (Sujeito A).

Esse forte viés político levou a ser estabelecido com a instituição um diálogo sobre a concepção deles acerca de Políticas Públicas:

Olha a nossa busca de parceria com o estado é por que agente viu que os agricultores não estavam conseguindo acessar essas políticas públicas, de educação, saúde, esporte, cultura e lazer, acesso a terra e ai o que é que a gente fez? A gente foi em busca do conhecimento, a gente sabe que conhecimento liberta ai a gente foi atrás do estado, para quê? Para suprir a carência da área rural, nessa busca, agente mais aprendeu do que trouxe de fato e efetivou alguma a política pública, aprendemos muito (Sujeito A).

A fala da dirigente, além de fornecer uma visão do papel do estado como provedor de bens e serviços e a política pública como o estado em ação, trouxe ainda a percepção da importância da formação, do conhecimento e da organização popular para conquistas dos direitos sociais.

Foi difícil registrar informações mais precisas sobre a estrutura da organização, mas foi possível perceber que se trata de uma instituição registrada e legalizada, com seus cargos diretivos voluntários, tendo como infraestrutura uma sede alugada, que serve de base para ações realizadas, cursos, oficinas, as atividades dos convênios com o poder público e parcerias com a iniciativa privada. Tal característica marca as dificuldades de continuidade do programa após o encerramento dos convênios, por falta de condições materiais e financeiras para manutenção do atendimento a população. O grande diferencial e desafio do PELC, é de se configurar como um espaço de formação e construção de mecanismos de autonomia para continuar os programas ao final dos convênios e repasses de recursos, especialmente para esse estrato de instituições não governamentais.

Sobre a inserção da instituição no PELC o sujeito A nos conta:

Iniciamos como monitoras em outro convênio e ai decidimos lutar para trazer para nossa comunidade, por acreditar que o esporte e o lazer são direitos sociais e ai conseguimos e somos parceiros do PELC desde o ano passado (2009). Nós temos

10 pessoas contratadas, nós atendemos cerca de 900 pessoas, e como não temos estrutura, tivemos que buscar na cidade parceiros, nós temos muitas mulheres, crianças, adolescentes e idosos, e pessoas com deficiência (Sujeito A).

O programa funciona em locais públicos e privados de acordo com parcerias estabelecidas pela instituição para sua implementação. No decorrer da observação, foram visitados alguns parceiros: 1) Escola Classe (escola pública distrital): onde eram realizadas atividades de capoeira, dança e outras oficinas esportivas e artísticas. Foi entrevistado um agente social que atendia crianças de 6 a 12 anos; 2) Obra Social Santa Isabel (lar de assistência a pessoa idosa), nesse local o atendimento é específico para idosos com atividades de ginástica, dança, e eventos sociais, nesse espaço foi entrevistada a dirigente da instituição desse espaço visitado.

4.3.2 Instituição 2

O convênio acontece numa cidade do entorno de Brasília, no estado de Goiás e possui economia baseada na agricultura. A população total do município é de aproximadamente 76.376 mil habitantes, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2007). Sua área é de 2.539,11 km². A instituição participante tem ação junto aos eventos esportivos da cidade e região e atua com escolinhas esportivas nas comunidades e nos espaços públicos, através de parcerias como associações, atletas e ex-atletas.

Nessa cidade, os equipamentos públicos (praças, ginásio, quadras, escolas) são utilizados como espaço de lazer, mas tem necessidade de reforma e manutenção. A instituição conta com a estrutura de recursos humanos de 08 pessoas: secretário (01), técnicos (01), serviços gerais (02) e auxiliar administrativo (04), ficando sob a administração da instituição, 02 ginásios, 02 praças descobertas, 15 quadras esportivas e 01 parque ecológico. Os agentes são principalmente ex-atletas, lideranças comunitárias, artistas e o grupo conta com 01 estudante de Educação Física.

O Programa chegou à cidade através da parceria Ministério do Esporte e Ministério da Justiça, que implementou de forma intersetorial o Programa Esporte e Lazer da Cidade, como uma ação do Programa Nacional de Segurança Cidadã (Pronasci), em cidades com alto grau de violência e homicídio juvenil.

A instituição foi acompanhada durante uma semana, com visitas aos espaços de esporte e lazer administrados pela instituição, entrevistando o gestor local, o coordenador Geral do PELC e quatro bolsistas do Programa. Os espaços visitados estavam desenvolvendo atividades do Programa e foi possível ainda visitar um evento criado e implementado pelo Programa na Cidade, que acontece na praça principal da cidade e passou a ser a grande programação cultural da cidade as sextas-feiras.

Para esse estrato de instituição governamental o grande desafio do PELC é contribuir na qualificação das gestões de esporte e lazer nas esferas públicas. Nesse sentido, percebe-se positivamente a influência do Programa na experiência local, pois segundo o coordenador geral, a chegada do programa à cidade, serviu fundamentalmente para ampliar a visão de esporte e lazer, que até então estava centrada em organização de equipes de algumas modalidades esportivas para competições no município e região.

4.3.3 Instituição 3

Essa universidade é uma instituição que tem parceria também com a Rede Cedes e com o Programa Vida Saudável³⁴. A instituição realiza sua ação numa cidade que possui uma área de 217, 494 km² e uma população de 1.561.659 de pessoas. Desempenha um forte papel de centralizador econômico em seu estado e região. Destaca-se por possuir o mais importante pólo médico do Norte/Nordeste; um grande pólo tecnológico, o Porto Digital, que abriga várias empresas multinacionais; uma forte indústria de construção civil. A cidade apresenta ainda, um grande potencial turístico e vocação para o turismo de negócios.

O Programa é vinculado ao Departamento de Educação Física da instituição e contou durante a fase de elaboração com o envolvimento de três professores efetivos, dois pesquisadores. Para a execução, teve o envolvimento de dois coordenadores, oito bolsistas, todos ligados a diversos cursos da universidade.

As atividades acontecem nas quadras e nos ginásios da Faculdade de Educação Física. A execução dentro da universidade tinha relação direta com a política de extensão universitária, e pela parceria com a Rede Cedes, guardava estreita relação com a dimensão da pesquisa. Dessa forma, essa parceria, buscou estabelecer o elo com os três pilares da

³⁴ Ação do Programa Esporte e Lazer da Cidade destinada a funcionar núcleos de esporte recreativo e de lazer para pessoas com 45 anos em diante, com desenvolvimento de oficinas de diversos conteúdos culturais do lazer.

Universidade Pública – Ensino/Pesquisa/Extensão, sendo, portanto esse o grande desafio do PELC para esse estrato de instituições ligadas ao programa.

Uma grande marca da parceria com o estrato da universidade foi à conscientização, tanto da instituição quanto da comunidade atendida, de que o programa se apresenta como política pública. Outra característica nesse estrato foi à preocupação com a formação permanente dos quadros que atuam no programa, sendo os bolsistas, estudantes dos diversos cursos da universidade.

4.4 Categorias de análise

4.4.1 Trajetórias, formação profissionais e forma de ingresso no programa

Com relação à trajetória e formação profissional identificou-se que o perfil dos agentes no estrato de Universidade está ligado quase que exclusivamente a estudantes universitários e a professores graduados, em especial da área de educação física e afins. Já nos estratos de Prefeituras e Organizações Não Governamentais foi possível perceber uma forte presença dos agentes comunitários com formações variadas e que envolvia uma diversidade de possibilidades: produtores culturais, atletas, lideranças comunitárias, artistas, e nem sempre com formação no ensino superior. Portanto, a ênfase está na experiência comunitária e não na formação profissional no nível de graduação.

Outro traço importante na seleção dos profissionais baseia-se nos estudos de Dumazedier (2002) que classifica os diversos conteúdos culturais do lazer pelo interesse motivador que pode ser: físico, artístico, manual, intelectual e social. Na análise desses aspectos percebe-se uma distribuição de tarefas e atribuições em cada instituição, ligadas diretamente a afinidade do agente e do gestor com uma ou mais manifestação cultural, marcando com isso a característica do programa na instituição.

Durante o transcorrer das entrevistas foi solicitado aos agentes que relatassem sua trajetória profissional até os dias atuais apontando, inclusive, as formas de ingresso no programa. Isso foi feito com o objetivo de conhecer um pouco mais esses profissionais. Três questões se destacaram merecendo um tratamento específico: 1) a maioria dos gestores e agentes das instituições pesquisadas tinha ensino fundamental e médio, com exceção da universidade que eram estudantes de curso superior; 2) frequentemente entre agentes e

gestores uma trajetória profissional fora da área da Educação Física, do esporte e do lazer; 3) A afinidade com a área se dava mais pelo viés de expectador ou praticante do que pela atuação profissional.

Assim, os entrevistados, relataram sua trajetória profissional:

Eu trabalho com capoeira há muito tempo, tenho ensino médio, hoje sou mestre em capoeira (Sujeito B da Instituição 2);

Minha experiência profissional é em informática e empregabilidade, gosto de atuar em vários tipos de esporte em especial esportes radicais, e na parte da Cultura atuo com teatro (Sujeito A da Instituição 2);

Sou Estudante de Educação Física, já trabalhei com recepcionista e estagiária em academia, já atuei no programa Segundo Tempo e hoje sou coordenadora de núcleo no convênio (Sujeito B da Instituição 2).

Eu sempre fui um apaixonado pelo esporte, não tive oportunidade de ser um grande jogador de futebol, mas tenho a esperança de ter meu trabalho reconhecido e dar oportunidade a outras crianças (Sujeito C da Instituição 2).

Entrei na faculdade de educação física, por ser atleta, mas me identifiquei e tracei minha trajetória nas experiências de projetos sociais (Sujeito A da Instituição 3).

A inserção no programa ocorreu, em alguns casos, por indicação política, participação em outro programa social, e mesmo por participação em experiências diversas na comunidade, ligadas ao desenvolvimento de atividades esportivas e atividades artísticas.

Acredito que cheguei ao programa pelo meu trabalho não só pelo esporte como pela parte social (Sujeito D da Instituição 2).

Conheci, através de um amigo, que me indicou e ai comecei a trabalhar, com teatro, aula de violão e dança (Sujeito E da Instituição 2).

Eu já desenvolvia capoeira na cidade e ai me convidaram para dar aula de capoeira na escola classe no Programa Esporte e Lazer da Cidade (Sujeito B da Instituição 1).

Cheguei ao PELC pela minha experiência com o Programa Segundo Tempo (Sujeito B da Instituição 1).

Eu trabalhava no Pró-Jovem e ai fiquei sabendo do PELC. Mandeí meu currículo, fui chamada e comecei como bolsista, hoje sou coordenadora (Sujeito B da Instituição 2).

Eu estava no grupo de estudos na universidade e fiquei sabendo da seleção de estagiários para o programa (Sujeito A da Instituição 3).

Percebe-se que algumas questões merecem ser problematizadas no que tange à formação e atuação profissional no programa a partir do perfil, da trajetória e da forma de inserção dos agentes sociais no programa. É recorrente encontrar grande parte dos agentes comunitários, sem formação inicial na área e em muitos casos sem experiência profissional também. Apontando-se aqui mais um desafio do PELC, trabalhar essa característica, para que a mesma não represente uma falta de qualidade na implementação do programa é, portanto a grande meta da proposta de formação profissional do programa.

O Programa, segundo os documentos oficiais, aponta como agente social:

Professores de educação física, educadores populares e comunitários, profissionais de áreas afins ao lazer, lideranças comunitárias, produtores culturais locais, capoeiristas, bailarinos, artistas plásticos, músicos, atores, entre outros envolvidos diretamente na execução do programa (ORIENTAÇÕES..., 2009/2010) ³⁵.

A partir dessa assertiva, levantam-se questões essenciais quando se trata do lazer como uma política pública de caráter social: esses agentes estão capacitados para participar de uma política social de lazer? É necessária uma preparação específica para atuar nesse setor? O Estado estaria reproduzindo princípio de mercado ao contratá-los como “mão de obra barata”?

Para responder a primeira questão, importa perceber se tal capacitação se dá para o processo de transformação e emancipação humana, como também para a superação do senso comum³⁶. Dessa forma, a compreensão de capacitação deve estar pautada na construção de conhecimento numa visão crítica e não submetida a uma adesão total e sem restrições, que se realiza num conformismo cego e numa obediência irracional a preceitos e a princípios não científicos, funcionando no plano da crença e da fé. Os agentes entrevistados conseguiram apresentar-se em geral capacitados para o processo de transformação nas comunidades que atuam, mas enquanto conhecimento sistematizado sobre lazer, pouco conseguiram ultrapassar o limite do senso comum.

Destaca-se um trecho de uma das entrevistas realizadas, que pode levar a compreensão de que os agentes envolvidos estão atentos para uma possibilidade de pensar a emancipação humana:

³⁵ Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/sndel/esporteLazer/orientacoes.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

³⁶ O senso comum é entendido como “concepção de mundo absorvida acriticamente pelos diferentes meios sociais e culturais, em que se desenvolve a individualidade do homem médio” (GRAMSCI, 1981, p.143).

Nossa atuação busca levar a população a ter o direito de reivindicar melhorias para seus filhos em todas as áreas, com os gestores de nossa cidade (Sujeito D da Instituição 2).

Ao mesmo tempo em que esse sujeito demonstra limites com relação à capacitação para além do senso comum, no que diz respeito aos conhecimentos sistematizados sobre esporte e lazer:

As crianças ficando aqui estão afastadas da rua, das drogas e das violências (Sujeito B da Instituição 1).

A segunda questão, acerca da preparação específica ou não para atuar na área, defende-se uma formação profissional multiprofissional e intersetorial para a área do esporte e lazer. Contudo, essa formação inicial, com esse caráter, torna ainda mais indispensável à formação em serviço, com vista ao aprofundamento dos temas específicos da área, assim como temas gerais sobre política pública, que possam qualificar a atuação dos agentes em programas sociais de lazer.

Se a luta é pela democratização do direito ao lazer, isso passa necessariamente pela consolidação do lazer como um direito de social. Nesse aspecto, é necessário investir na formação profissional numa perspectiva de ampliação dos sujeitos envolvidos como protagonistas no cenário atual as políticas públicas de lazer. Reafirmando dessa forma a dimensão multidisciplinar e multisetorial da formação profissional.

Outra questão que merece uma ressalva é a forma como se constrói o processo de seleção desses profissionais. Grande parte dos agentes relata que conseguiu atuar no Programa por indicação de algum conhecido que já estava inserido. Esta indicação acontece das mais variadas formas, desde a sugestão de um conhecido de estudo ou experiência no setor até os arranjos e conluios políticos partidários.

No que diz respeito a terceira questão, a seleção desses profissionais, pelo que foi observado nas orientações gerais do Programa, definidas pela SNDEL, e confirmadas nas entrevistas, parece não ter a lógica da mão de obra barata, e sim, a defesa da concepção da educação popular e a clareza de que os agentes sociais, membros da própria comunidade, com seus saberes populares, de fato têm construído uma relação de produção social do conhecimento, relação essa, caríssima para a concepção do programa.

Ratifica-se essa compreensão, quando não é a formação inicial, superior ou não que define os valores das bolsas a serem pagas pelo programa, assim como, não é a formação inicial superior ou não, que define qual a atribuição/função no programa. A definição sobre

quais agentes devem assumir a função de coordenador ou a função de bolsista, está ligada especialmente ao perfil, a experiência profissional comunitária do agente a ser contratado, tendo a formação inicial apenas como uma indicação e/ou referência.

4.4.2 Atribuições e filosofia de trabalho

Nessa categoria importava perceber a identidade do agente ou gestor para com o programa, perceber a clareza na distribuição dos papéis/atribuições, apreender as singularidades, as recorrências de concepção e filosofia do trabalho desenvolvido pelas instituições de diferentes estratos.

Para o diálogo com essa categoria, busca-se Freire (1996) em *Pedagogia da Autonomia*, que preceitua que não há docência sem discência, onde ensinar não é transferir conhecimento, onde ensinar é uma especificidade humana. Pontua-se esse princípio, com o objetivo de traçar a filosofia do programa, a partir da análise dos documentos oficiais e fundamentalmente na análise das entrevistas realizadas. Percebe-se formulada pelas diretrizes do Programa e comungada pelos agentes entrevistados uma filosofia onde o agente é o sujeito e entende sua prática pedagógica enquanto dimensão social da formação humana. Em vista disso o “saber fazer” parte de uma reflexão crítica, e o “saber ser” parte da sabedoria exercitada. Nessa perspectiva a função dos agentes é criar as possibilidades para a produção e construção de conhecimentos junto à comunidade, e não apenas transferir conhecimentos já formulados.

Como nos mostra o documento de orientação do programa, no que diz respeito a definição de papéis, funções e atribuições de cada agente, o programa organiza-se da seguinte forma: 1) Coordenador Geral (preferencialmente contrapartida), que tem entre as suas atribuições a coordenação do planejamento, monitoramento das ações, dentre elas a formação, buscar a participação da instituição de controle social, organizar reuniões periódicas com os demais agentes; 2) Coordenador Técnico, que tem como atribuição a construção do projeto básico e do Plano de trabalho, que são instrumentos para o conveniamento junto ao programa tem a atribuição também de coordenar o cumprimento do convênio por parte da instituição; 3) Coordenadores de Núcleo, que tem como atribuição organizar e coordenar todas as atividades do núcleo sob sua responsabilidade, tanto as atividades de oficinas dos diversos conteúdos do lazer, como os eventos de lazer, é responsável pelo controle de frequência dos bolsistas e dos

participantes do núcleo, tem a tarefa de organizar reuniões com os bolsistas e com as lideranças do núcleo, e, por fim, 4) bolsistas, que participam do planejamento, mobilizam a comunidade, participam das formações e das reuniões, planejam e executam as atividades junto a comunidade, organizam os relatórios das atividades desenvolvidas.

Nas instituições visitadas, foi possível perceber que, coordenador técnico e coordenador geral, eram quase sempre, funções acumuladas pela mesma pessoa. Essa atuação ficava mais ligada às questões administrativas do convênio. Nas 3 instituições que participaram da pesquisa a pessoa que exercia essas funções estava ligada diretamente a instituição. Os coordenadores de núcleo, por sua vez, eram as lideranças comunitárias, muitas vezes indicadas por forças políticas, e em geral sem formação na área. Os bolsistas, nas experiências pesquisadas, eram atletas, ex-atletas, lideranças de bairro, produtores culturais, em poucos casos, em especial na universidade, os bolsistas tinham vínculo com estágios de formação profissional.

Essa categoria, ajudou a complementar a compreensão do perfil dos agentes, percebendo o papel de cada um na implementação do programa, assim como foi possível buscar as aproximações e distanciamentos desses sujeitos para com a filosofia do programa. Foi interessante também perceber como as atribuições e a filosofia do programa, influenciam ou não a definição dos conteúdos e organização do processo de formação.

A entrevista com o Sujeito A da Instituição 3, descreve a compreensão desse sobre a clareza nas atribuições em relação ao perfil dos agentes selecionados e a filosofia do programa:

Para seleção de bolsistas, acho que foi levada em conta a proximidade destes com a comunidade, por que a ele cabe a articulação e o desenvolvimento das oficinas, achei bem legal a filosofia de valorizar o conhecimento do bolsista e da comunidade, deu sentido a ação nesse local e otimizou a aceitação do mesmo.

4.4.3 Aquisição e assimilação dos conteúdos desenvolvidos na formação/ concepções significado de política pública, esporte e lazer

Os agentes sociais entrevistados apontam com propriedade as dificuldades encontradas, quase sempre ligadas a condições materiais e a instabilidade da permanência do programa na localidade, quase nunca identificavam os limites de sua formação seja inicial e/ou em serviço para a qualificação da política implementada.

Dessa forma, nessa categoria percebe-se uma grande lacuna, entre a proposta de formação e a assimilação dos conteúdos desenvolvidos nela. Algumas entrevistas apontam a fragilidade nessa assimilação:

Não tenho muito conhecimento sobre esporte, mas durante esse tempo de relação, aprendi muito. O mesmo sujeito ao citar os conhecimentos sobre lazer “aponta danças, passeios, palestras”, ou seja, restringe-se a citar as atividades e não o conceito ou a concepção de lazer assimilada (Sujeito C da Instituição 2).

Sobre lazer, entendo que é o descanso que você pratica através do esporte, da cultura, da música, da arte e etc. (Sujeito B da Instituição 1).

Apesar da pouca assimilação dos conteúdos desenvolvidos na formação, no que diz respeito a conceitos e concepções dos conteúdos estruturantes da formação (Esporte, Lazer e Política Pública), é marcante a aceitação do programa por parte da comunidade e a atuação do agente, ainda que numa visão salvacionista do esporte e do lazer.

Para exemplificar o processo de assimilação dos conteúdos e concepções dos temas desenvolvidos na proposta de formação do PELC, destaca-se a fala do sujeito D da Instituição 2 sobre a compreensão de esporte:

Era limitado, com certeza muito limitada, eu via o esporte como algo distante da nossa realidade, porque o esporte é acessível mais para as metrópoles, para as crianças com condições financeiras. E depois que nós conseguimos ser conveniadas ao PELC, nós colocamos pessoas que nunca tinham jogado bola, nós conseguimos colocar pessoas que nunca tinham feito teatro, conseguimos colocar uma realidade que eles não tinham acesso. A minha visão mudou sobre esporte depois do PELC.

Sobre o lazer esse mesmo sujeito afirma que:

Muito mais ainda, por que eu tive alunos que nunca tinham pisado num palco, nunca tinham feito teatro na vida, eu achei maravilhoso. Eu acho que o projeto devia estar presente em muito mais bairros, mais comunidades, por que os alunos assistiam e falavam também: ‘eu nunca fiz isso professora’. Então eu acho que o PELC deveria ser estendido nas cidades e nos interiores. Eu acho que ia fazer diferença na vida de muitas pessoas. Antigamente, lazer pra mim era sair, me divertir, era muito limitado, não havia música, teatro, esporte, não havia você sentar pra observar os outros, pra você brincar consigo mesma, não existia isso, era uma coisa, que nós não tínhamos acesso, então o PELC mudou totalmente a minha visão de lazer (Sujeito D da Instituição 2).

E ainda sobre o entendimento de política pública o sujeito afirma que:

O PELC é sim uma política pública, não só teórica como prática. O mais importante no PELC é o fato do programa, primeiro estudar as regiões antes de fazer as observações, inserir as atividades, porque cada comunidade tem as suas deficiências,

então política pública é você conhecer a comunidade antes de inserir as atividades, o importante do PELC foi isso (Sujeito D da Instituição 2).

Nesse sentido, percebe-se que os conteúdos propostos pela formação do PELC, são organizados com conteúdos ligados a gestão de políticas públicas, e conteúdos ligados aos temas específicos da política setorial, dentre os quais conceitos e concepções de esporte e lazer. Essa organização conta com uma identificação com os sujeitos e em certa medida demonstram o entendimento por parte deles, sem, contudo, confirmar uma assimilação para além do senso comum.

4.4.4 Relação teoria e prática

É muito frequente na área do esporte e lazer encontrar-se a dicotomia entre teoria e prática, evidenciada um fazer sem reflexão, com ênfase na reprodução de atividades diversas, principalmente centrados nos conteúdos físico-esportivos, imperando a lógica de “receitas” de atividades e propostas, que dificultam o fomento da sistematização de conhecimentos teóricos práticos (ISAYAMA, 2003). Nesse aspecto, o autor afirma que uma práxis pautada na relação ação-reflexão-ação, busca a superação da dicotomia teoria e prática, construindo uma prática pedagógica que possibilite a construção de vivências pedagógicas fundamentadas, coerentes e refletidas.

No campo do lazer, em especial, a lógica que impera no mercado considera o conteúdo teórico distante do pragmatismo necessário as ações no mercado. Diante disso, os desafios que se apontam na formação e atuação profissional em lazer são a experimentação e a reflexão sobre as intervenções profissionais, na busca de soluções para os problemas reais do cotidiano, de forma a facilitar o processo de construção e apropriação do conhecimento, por meio da articulação entre teoria e prática.

Entende-se que para a formação e a atuação profissional serem consolidadas com consistência teórica-prática é necessário tal formação estar comprometida com a compreensão crítica, fazendo da ação/reflexão/ação um exercício permanente em todas as etapas percorridas nesse processo de ensinar e aprender, aprender ser e aprender fazer.

Como a proposta de formação, estimula-se o debate da relação teoria e prática. É o que se pode perceber no relato abaixo de um dos agentes entrevistados:

Eu achei tudo importante porque o que foi abordado na teoria, nós conseguimos fazer na prática, ou seja, a relação agente e comunidade. Todos os problemas sociais que existiam e nós não víamos, e foi dito em sala de aula também nos nossos cursos anteriores às nossas práticas (Sujeito B da Instituição 1).

Com certeza, por que alguns dos nossos agentes são da comunidade em que trabalham, e juntando com a formadora desses agentes sociais propondo ações metodologias e teóricas, juntando com a prática daqueles quem vive na comunidade, nós fundimos esses dois pontos e foi muito importante para o debate, os comentários, as nossas atividades dentro de sala de aula, resultando em atividades práticas na comunidade, então eu acho que isso foi muito importante (Sujeito A da Instituição 1).

A formação parte da práxis, foi bem legal o movimento de romper com a tradição de uma formação centrada em receitas de atividades, e da prática pela prática (Sujeito B da Instituição 3).

4.4.5 Desenvolvimento das atividades

Foi possível perceber, nas falas de coordenadores, bolsistas e gestores locais, que um dos avanços decorrentes do processo de formação do PELC, esteve relacionado à organização e realização das atividades, como nos trechos abaixo descritos:

Vamos conhecer a nossa comunidade, as deficiências dela e o que a comunidade precisa para ter acesso ao esporte. E o curso de formação foi muito importante por que quando nós começamos a trabalhar a gente visualizou de outro ângulo as propostas do programa. A gente conhecia a comunidade e os seus valores com a visão que eles proporcionavam pra gente e não a que a gente via antes (Sujeito B da Instituição 1).

Acho que até a própria administração está com uma visão diferente do esporte e lazer da cidade, depois da chegada do PELC na cidade (Sujeito A de Instituição 1).

Antes, a gente se preocupava em escolher os melhores, os mais competitivos, nós pegávamos aqueles que amanhã a gente sabia que seriam campeões. Hoje eu já procuro o contrário, não me importo se eu vou levar pra competir 20 ou 30 meninos e eles não ganharem nada. Eu me importo que eles vão chegar lá, vão participar e eu vou ver o sorriso no rosto deles (Sujeito C da Instituição 2).

Nesse processo, eu destaco a forma da gente trabalhar com a música no esporte. Eu acho que não é porque eu trabalho no futsal que eu não posso levar uma música, um filme. Por exemplo, eu dizia que a atividade do dia seria basquete, aí tinha muita criança que dizia ‘ ahh mas eu não gosto de jogar basquete’, e eu perguntava ‘você já jogou? Vamos participar da aula e depois, no final, você vai me dizer se gostou ou não’, por que, muitas vezes, a criança nunca tinha pegado numa bola, e quando

terminava eu fazia um momento de reflexão pra tratar sobre isso. Então eu acho que a formação é muito boa, por que antes a gente se preocupava com aquela criança que era boa de bola, aquela que se destacava. Hoje eu procuro me preocupar com aquele que fica sentado no banco olhando os outros participarem, por que a minha preocupação agora é encontrar formas de incluir aquele que não participa (Sujeito A da Instituição 2).

O desenvolvimento das atividades, orientado pelas diretrizes do Programa, organizada em atividades de oficinas dos diversos conteúdos do lazer (artísticos, manuais, sociais, turísticos, físico-esportivos), o atendimento a todas as faixas etárias e a abordagem esportiva da dimensão do esporte recreativo e de lazer, foram assimiladas nas formações e originou correções nos projetos iniciais, o que possibilitou um desenvolvimento das atividades em atenção ao que preconiza o programa.

Contudo, é preciso investir ainda no sentido de qualificar a atuação dos agentes, a partir dos conhecimentos sistematizados na área, pois percebe-se fragilidades na aquisição desses conhecimentos, uma vez que se apresentavam muito pautados no senso comum, numa visão salvacionista do esporte e do lazer. Esse fato implica prática sem a reflexão crítica dos conteúdos ministrados ou adquiridos.

4.4.6 Relação entre os módulos de formação

A proposta de formação do PELC, como já abordado nesse capítulo dar-se-á em módulos, o primeiro chamado de introdutório, o segundo de módulo de aprofundamento ou formação em serviço e o terceiro, conhecido como módulo de avaliação. O Primeiro e o terceiro módulo, segundo as orientações do programa, devem ser ministrados pelos formadores cadastrados pela SNDEL. O segundo módulo deve ser realizado de forma permanente pela instituição, e pode contar com a participação desses formadores e de outros colaboradores definidos pela própria instituição, através de parcerias locais.

Nessa categoria de análise, encontra-se a afirmação da inconsistência do saber sistematizado sobre os conteúdos estruturantes e estruturadores do programa, ficando os mesmos pautados pela compreensão do senso comum sobre esporte, lazer e política pública. Sendo isso uma hipótese que pensávasse poder ser negada, caso os módulos de fato tivessem diálogo e fundamentalmente fosse valorizada e implementada uma formação em serviço e um processo mais contínuo de acompanhamento por parte dos formadores.

Contudo, foi possível perceber uma ampliação das possibilidades de ações e experiências provocadas pelas vivências debatidas e experimentadas no processo de formação, e em destaque uma melhor compreensão da proposta metodológica, operacional e administrativa do programa. Foi possível levantar algumas impressões dos agentes sobre a relação entre os módulos:

Os módulos de formação foram proveitosos, engrandeceu nosso trabalho (Sujeito B da Instituição 1).

Foi muito esporádico e muito insipiente (Sujeito A da Instituição 2).

Os Módulos de formação foram bons, mas precisa melhorar sobre as conduções dos trabalhos (Sujeito C da Instituição 2).

Os conteúdos desenvolvidos nos módulo foram eficazes para desenvolver as atividades, como as oficinas e as palestras (Sujeito B da instituição 2).

Foi explicativo, mas precisaria ter mais aulas durante o convênio (Sujeito D da Instituição 2).

Quando eu fui participar da formação, eu pensei que ia ser só mais uma, viriam uns professores, com uns materiais que a gente já está acostumado a trabalhar, mas foi diferente. Eles nos ensinaram e nos motivaram a incluir deficientes visuais, cadeirantes. Hoje, por exemplo, ao chegar na quadra e pensa 'porque não fazer uma aula de queimada?' Então eu acho que esse conhecimento serviu pra gente diversificar no trabalho (Sujeito A da Instituição 2).

4.4.7 O olhar avaliativo dos agentes sobre o programa

Em geral, percebe-se uma pequena capacidade de avaliar de forma sistemática em função da ausência de mecanismos, instrumentos e registros, o que leva a uma permanente avaliação espontânea em geral intuitiva e sem base científica. Esse aspecto pode ter relação com a carência de uma política definida de avaliação no PELC. Os relatos, abaixo destacados, buscam traçar um retrato desse processo avaliativo intuitivo:

Eu acho que foi excepcional, eu não conhecia a metodologia de trabalho, e foi depois de um tempo que passei a conhecer, e percebi como é importante você promover um trabalho integrado, interagindo o esporte, a cultura e o lazer. E o PELC ele conseguiu juntar todas essas modalidades, que eram separadas antes do programa chegar aqui na cidade, você via o esporte longe da cultura, quem fazia futebol não gostava de teatro e vice-versa. Então, eu acho muito importante o papel do PELC, por que ele veio pra integrar essas atividades na nossa comunidade (Sujeito A da Instituição 3).

O PELC foi um projeto que teve a aceitação de todos, pelo menos no núcleo do qual eu participo. Superou a meta. Mas eu acho que ele deixou a desejar em alguns pontos, porque nós não tivemos aquele respaldo total, por exemplo, nós tínhamos várias idéias de integração dos alunos do PELC com os da escola municipal, mas, às vezes, faltava a estrutura de um ônibus. Então, muitas vezes, existiam essas deficiências. Mas, na minha cidade, o PELC é conhecido em toda a região. É um projeto muito bom, e eu acho que veio pra ficar, não só aqui, mas em todo o Brasil (Sujeito B da Instituição 3).

Previsão de melhorias como condução e lanche, que é muito frisado pelos alunos, mas exceto esses pontos negativos, o programa é de fácil acesso a população e tem um ótimo processo de formação dos agentes que qualifica a gestão do programa nas cidades (Sujeito A da Instituição 3).

A etapa de avaliação das políticas públicas é sem dúvida a menos materializada na experiência brasileira, e isso se confirma no programa objeto dessa pesquisa. Na análise dos documentos, nas observações feitas junto a instituições pesquisadas, nas entrevistas com agentes sociais, ficou claro a ausência de instrumentos e processos avaliativos de forma sistematizada, estando prejudicados os processos de avaliação nas dimensões apontadas (avaliação de efetividade, de eficiência e de eficácia), ou mesmo as dimensões de avaliação de processo, de resultado ou de impacto.

Esse capítulo possibilitou analisar pela técnica de análise de conteúdo, as falas dos sujeitos, traçando o olhar desses sobre o programa, a organização em categorias divididas didaticamente, partiu de uma série de leituras em torno de unidades de significado (aspectos comuns, inusitados, silêncios) e possibilitou a exploração dos conteúdos e tem por objetivo atingir uma representação dos conteúdos. Finalizando num processo de nova exploração do material que possibilitou no tópico seguinte apresentar algumas considerações e contribuições ao programa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi analisar a proposta de formação do Programa Esporte e Lazer da Cidade, sob o olhar dos agentes sociais (incluindo aqui gestores e bolsistas), a partir da compreensão dos seguintes aspectos: os conteúdos das formações, a relação entre os módulos de formação e o desenvolvimento das atividades, a relação entre a teoria e a prática nas ações de esporte e lazer e a visão de Políticas Públicas.

No primeiro capítulo foram discutidos os conceitos e significados do termo Políticas Públicas, apresentando alguns estudos analíticos de políticas públicas, buscando identificar suas características, os tipos e etapas das políticas públicas, bem como analisar as regularidades e singularidades do processo de construção das políticas públicas no Brasil.

No segundo capítulo procurou-se entender as políticas setoriais de lazer e esporte como Políticas Sociais e foi traçado um estudo sobre a trajetória da constituição dos direitos sociais, por meio do estudo das emergências dos direitos sociais no Brasil. No sentido de situar políticas setoriais de esporte e lazer como políticas sociais, partindo do reconhecimento do lazer e do esporte como direito social, foi feito um exame dos processos de implementação de políticas públicas de esporte e lazer no país. Esse exame foi mediado pelo diálogo com experiências de gestão pública das três esferas: federal, estadual e municipal no decorrer dos anos de 1990 até os dias de hoje.

O terceiro capítulo de fato aponta-se como a apresentação do objeto dessa pesquisa, partindo da apresentação do Programa, mesclando a fala oficial encontrada nos documentos orientadores com o olhar de pesquisadora, retomando e detalhando as opções metodológicas utilizadas em todo o processo de pesquisa. Partindo em seguida para a sistematização dos dados coletados, inicialmente traçando um perfil das características das instituições convidadas a participar da pesquisa. O Diálogo com as falas dos entrevistados organizadas em categorias definidas como estratégia metodológica de sistematização dos dados coletados em diálogo com os conhecimentos apresentados no decorrer desse trabalho.

Partindo da premissa de que a política pública de qualidade preceitua a incorporação de uma proposta de formação e atuação profissional, analisa-se o Programa Esporte e Lazer da Cidade, mais especificamente naquilo que foi interpretado como relevante no programa: a *concepção* de formação profissional inerente a ele, caracterizada pela manutenção do conceito de formação como instrumento de ampliação da satisfação das necessidades

múltiplas do ser humano, visando uma ação tecnicamente competente e politicamente comprometida com a transformação da sociedade.

Ao abordar a **organização** da formação profissional apresentada pelo Programa, conclui-se que existe uma ideia de formação multiprofissional, multidisciplinar, multisetorial. Foi possível, observar por meio dos dados coletados alguns limites e possibilidades na construção do conhecimento. Dentre tais limites, destaca-se a perspectiva de que as ações das propostas de formação em lazer e esporte precisam superar a dicotomia teoria e prática reforçada pela lógica de “receita” de atividades e propostas, não superando a sua tradição “prática” e, ainda, com dificuldades de fomentar a sistematização de conhecimentos efetivamente teórico-práticos.

É importante destacar que a formação no Programa parte do conhecimento já existente no grupo de agentes sociais, com vista à qualificação e emancipação humana. Além disso, tem como foco a valorização de formação em serviço, consistente e coerente com a realidade desses agentes locais.

A formação profissional no programa se dá de forma modular e foi possível identificar limites na relação entre os módulos de formação propostos pelo programa. Demonstrando fragilidades entre as quais se destacam: a dificuldade de monitoramento e acompanhamento das ações de formação em especial no módulo de formação em serviço, a diversidade no perfil dos agentes, a falta de um material didático massivamente distribuído para os agentes sociais que oriente as entidades parcerias, na realização das formações e execução geral do programa. Tais fragilidades têm trazido dificuldades no processo de seleção de conteúdos e definição metodológica nas ações de formação.

Nesse sentido, apesar dos agentes sociais reconhecerem como significativos os conteúdos e a proposta metodológica das formações, nas entrevistas realizadas, não foi possível identificar de fato se a assimilação dos conteúdos específicos trabalhados nas formações, supera o senso comum sobre os conteúdos estururantes no programa, como: Esporte, lazer e Políticas Públicas.

Feita as ponderações acima, lanço alguns desafios a serem pensados e refletidos na proposta de formação profissional do Programa Esporte e Lazer da Cidade, por demanda identificada a partir do olhar dos agentes sociais: 1) investir num processo sistematizado de monitoramento e acompanhamento do programa, com vista a qualificar as ações desenvolvidas nas comunidades; 2) investir num processo de formação em serviço de forma a

intensificar a relação entre os módulos de formação, que nas experiências pesquisadas se aponta de forma muito fragilizada e praticamente inexistente; 3) investir num processo continuado de avaliação do programa, dando protagonismo aos agentes sociais nesse processo avaliativo; 4) agilizar a elaboração de um material didático que dê conta de orientar a formação continuada dos agentes, incluindo os aspectos pedagógicos e operacionais do programa; 5) assumir o papel do agente social, como animador cultural, lançando mão do diálogo entre os estudos culturais, a animação cultural e a educação popular.

Por isso, acredito que a formação e atuação dos agentes sociais do Programa esporte e lazer da cidade pode ser dimensionada na perspectiva da animação cultural, conforme abordado por Melo (2006). Esse autor afirma a importância de um conceito de animação cultural que contemple as três perspectivas apresentadas por Ventosa (2002). A primeira numa modalidade cultural que tem a principal função ligada à promoção e a dinamização cultural, com metodologia centrada na atividade. A segunda referente à modalidade social, na qual a principal função está ligada a promoção da participação do associativismo e do desenvolvimento comunitário, com metodologia centrada no grupo ou na comunidade. Por fim, uma modalidade educativa, cuja principal função é o desenvolvimento da motivação para a formação permanente e a educação para o tempo livre, com metodologia centrada nos indivíduos.

Dessa forma faz-se necessário a implementação de uma proposta de formação voltada para o gerenciamento de ações diversificado e abrangente. O que supõe a ampliação de espaços para a participação de profissionais de diferentes áreas do conhecimento e para o trabalho em equipe. Estabelecer ações interdisciplinares sobre o lazer com ênfase na atividade recreativa, principalmente numa perspectiva técnico-operacional tendo como referência o desenvolvimento de uma gama de atividades, tais como: jogos, brinquedos e brincadeiras populares, esportes, gincanas, acampamentos, colônias de férias, brinquedos cantados, teatro. É necessário lidar com esses saberes através de uma série de ações expressivas que possam contribuir com uma sólida formação, e estreitar vínculos entre a formação e a intervenção profissional, na perspectiva da animação sociocultural (ISAYAMA, 2002).

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. RBCS**, v.14, n.40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009>. Acesso em: jan. 2010.

_____. **Estado federativo e políticas sociais**. São Paulo: Revan, 2000. 304p.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Power and poverty: theory and practice**. New York: Oxford University Press, 1970.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/d3298.htm>>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. Lei nº 7.170, de 14 de setembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 19 out. 2010.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8313cons.htm>. Acesso em: 19 out. 2010.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8313cons.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003. Estabelece normas de proteção e defesa do torcedor. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.671.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004. Institui a Bolsa-Atleta. Regulamentado pelo decreto nº 5.342 de 14 de janeiro de 2005. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.891.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11438.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. Ministério do Esporte. **Política Nacional do Esporte**, 2005. Disponível em: <<http://portal.esporte.gov.br/arquivos/politicaNacional/politicaNacionalCompleto.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 6.ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2004.

CASTELLANI FILHO, Lino. **Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. (Coleção educação física e esportes).

CHAUÍ, Marilena. **Política cultural**, 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

CHEPTULIN, Alexandre. **A dialética materialista: categorias e leis da dialética.** São Paulo: Alfa - Omega, 1982.

DYE, THOMAS R, **Policy analysis: What governments do, why they do it, what difference it makes.** Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1976.

_____. T. R. **Understanding public policy.** 4. ed. New Jersey, Prentice Hall, 1981.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas In: INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Org.). **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas.** Brasília: IPLAN/IPEA, 1990.

EASTON, David. **Esquema para el análisis político.** Buenos Aires: Amarrortu, 1969.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 1996 (Coleção Literatura).

_____. **Pedagogia do oprimido.** 45. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005. 213 p.

GOMES, Christianne Luce. **Significados de recreação e lazer no Brasil: reflexões a partir da análise de experiências institucionais (1926-1964).** 2003. Tese. (Doutorado) - Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade.** Rio de Janeiro: Revan. 1997. 304 p.

GUALBERTO, Cláudio; TOLEDO, Leonardo; LÔMEU, L. M. Processo de qualificação do animador cultural do Programa Esporte lazer da cidade/PELC In: ENCONTRO NACIONAL DE RECREAÇÃO E LAZER (ENAREL), 20, 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2008. CD-ROM.

HABERMAS, Jurgen. **Conhecimento e interesse.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

_____. **Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos.** Madri: Cátedra, 1989.

_____. **Direito e democracia: entre factilidade e validade.** Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, v. 2, 1997.

_____. **Teoría de la acción comunicativa:** Racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid: Taurus, 1999. V.1

ISAYAMA, Hélder, LINHALES, Meily (Org). **Sobre lazer e política:** maneiras de ver, maneiras de fazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

_____, WERNECK, Christianne Luce Gomes (Org). **Lazer, recreação e educação física.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação docente e profissional:** forma-se para a mudança e a incerteza. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Avaliação de políticas e políticas de avaliação:** questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em Ciências Humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. 340 p.

LINHALES, Meily. **A trajetória política do esporte no Brasil:** interesses envolvidos, setores excluídos. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Mudança política e processo decisório: análise político orçamentária brasileira.** [S.l. : s.n. 1977?].

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa: uma introdução.** 2.ed. São Paulo: EDUC, 1999.

LOWI, Theodore J. **Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo.** New York: W. W. Northon, 1966.

LOPES, Tarcila Bretas; ISAYAMA, Hélder Ferreira. **Sobre o fazer técnico e o fazer político :** a atuação do profissional de lazer no Serviço Público Municipal. 2009. 108 f. Dissertação (mestrado em Lazer) - Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

MARSHALL, T.S. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Estudos do lazer: uma introdução**. 3. ed. Campinas. São Paulo: Autores Associados, 1996. (Coleção educação física e esportes).

_____. **Lazer: formação e atuação profissional**. Campinas: Papirus, 1995. (Coleção Fazer Lazer).

_____. **Lazer e esporte: políticas públicas**. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção educação física e esportes)

_____. **Formação e desenvolvimento de pessoal em lazer e esporte**. Campinas: Papirus, 2003.

_____ (Org). **Políticas públicas de lazer: formação e desenvolvimento de pessoal**. Curitiba: Opus, 2007.

_____ (Org). **Políticas públicas de lazer**. Campinas: Alínea, 2008.

_____. **Pedagogia da Animação**. 7.ed. Campinas: Papirus, 2005. 149 p.

MATOS, Lucília da Silva. Belém: do direito ao lazer ao direito à cidade. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e esporte: políticas públicas**. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção educação física e esportes). p. 54-55.

MELO, Victor Andrade de. **A animação cultural: conceitos e propostas**. Campinas: Papirus, 2006. – (Coleção Fazer/Lazer)

_____; ALVES JUNIOR, Edmundo de Drummond. **Introdução ao lazer**. Barueri: Manole, 2003. 200 p.

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

MOKATE, Karen Marie. **El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social**. Argentina: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDS), 2000.

BRASIL. Ministério do Esporte. Desenvolvimento institucional. In: -----, **Coletânea esporte e lazer: políticas de estado**: Brasília, 2009. Cad. 3.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales:** de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998. (Serie Políticas Sociales, 24).

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ORIENTAÇÕES para implementação do PELC. Ministério do Esporte. Brasília, DF. Disponível: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/sndel/esporteLazer/orientacoes.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães. Estado e sociedade na construção de inovações nas políticas sociais de lazer no Brasil. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. (Org.). **Políticas públicas de lazer.** Campinas: Alínea, 2008. p.43-78.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

_____. **O estado e do cidadão.** [The State and the Citizen]. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, promovido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília, 1998.

REQUIXA, Renato. **Sugestões de diretrizes para uma política nacional de lazer.** São Paulo: SESC, 1980.

RODRIGUES, Rejane Penna. Programa Esporte e Lazer da Cidade. In: PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães; FERREIRA, Marcelo Pereira de Almeida; MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Brincar, jogar, viver:** Programa Esporte e Lazer da Cidade – v.1, n.1 (Janeiro/2007). Cuiabá: Central de Texto, 2007. 244 p.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas:** conceitos básicos. Washington, Indes/ BID, 1997. Mimeografado.

_____. Desafios na administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público.** v.48., n.3, 133-152, 1997.

_____. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valadão de (Org.). **O estudo da política: tópicos selecionados.** (Coleções Internacionais e Política). Brasília: Paralelo 15, 1998.

SALISBURY, R. The analyses public policy: a search for theories and roles – In: RANNEY, Austin. **Political science and public policy.** Chicago: Markhan, 1968.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco.1994.

SIMAN, Ângela Maria. **Políticas públicas**: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. 2005. 348f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

SUASSUNA, Dulce, AZEVEDO, A. A. **Política e lazer**: interfaces e perspectivas. Brasília: Thesaurus, 2007.

TERRA, Rodrigo. Esporte e lazer: uma experiência no estado do Pantanal. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e Esporte**: políticas públicas. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção educação física e esportes), p. 54-62.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas. 1987.

VEIGA NETTO. Interdisciplinaridade na ciência. In: IX CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 1995, Vitória. **Anais...** Vitória, 1995.

WEBER, Max. A política como vocação. In: WEBER, Max. **Ciência e política, duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1970.

ANEXO A - CARTA DE SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA

Prezada Secretária,

Meu projeto de dissertação desenvolvido junto ao programa de Pós-graduação – Mestrado em Lazer, da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, da UFMG, vincula-se à área de Estudos do Lazer, sob a orientação do Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama. Esta pesquisa tem como objetivo analisar a proposta de formação do Programa Esporte e Lazer na Cidade, sob o olhar dos agentes sociais. O estudo busca compreender a formação a partir dos seguintes aspectos: conteúdos das formações; relação entre os módulos de formação e o desenvolvimento das atividades; visão de esporte e lazer; visão de Políticas Públicas e relação teoria e prática.

Para tanto, é fundamental, recebermos a relação com dados para contato de instituições conveniadas do ano de 2008, visando definir a abrangência dessa pesquisa, identificando-as em estratos ou subgrupos diferenciados. Para compor o universo da pesquisa, serão selecionadas através de sorteio, 4 (quatro) instituições que representem diferentes estratos: Universidade, Setor Público – Esfera Estadual, Esfera Municipal e Terceiro Setor.

É importante ressaltar que necessitamos para a realização do trabalho, dos documentos dos convênios selecionados (projeto básico, relatórios de formação) para coletar dados referentes à formação dos agentes sociais (módulos: introdutórios, em serviço e de avaliação).

Solicitamos uma mensagem autorizando a realização do estudo nessa Secretaria. A autorização pode ser enviada por e-mail: anewerton@hotmail.com até o dia 23 de junho de 2009 para que o projeto possa tramitar no Comitê de Ética da UFMG. Após a análise e autorização do Comitê de Ética, entraremos em contato para definir o cronograma de ações necessárias para a pesquisa, junto às instituições selecionadas.

Agradecemos desde já a colaboração, que muito irá contribuir para o desenvolvimento do nosso estudo e, conseqüentemente, para um melhor entendimento sobre a formação profissional em Lazer nas Políticas Públicas.

Atenciosamente

Andréa Nascimento Ewerton
EEFTO/ UFMG

Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama
Orientador do Estudo
Docente do Mestrado em Lazer da UFMG

Ilm^a. Secretária
Sr^a Rejane Penna Rodrigues
Secretaria Nacional do Desenvolvimento de Esporte e de Lazer
Endereço: SAN QD 3 BL A 1º ANDAR
SALA 1291 ED NÚCLEOS DOS TRANSPORTES-DNIT
CEP 70040-902 BRASÍLIA-DF

ANEXO B - MODELO DE CARTA ÀS INSTITUIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA

Brasília, 12 de Junho de 2009.

Prezado XXXXXXXX,

Meu projeto de dissertação desenvolvido junto ao programa de Pós-graduação – Mestrado em Lazer, da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, da UFMG, vincula-se à área de Estudos do Lazer, sob a orientação do Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama. Esta pesquisa tem como objetivo analisar a proposta de formação do Programa Esporte e Lazer na Cidade, sob o olhar dos agentes sociais. O estudo busca compreender a formação a partir dos seguintes aspectos: conteúdos das formações; relação entre os módulos de formação e o desenvolvimento das atividades; visão de esporte e lazer; visão de Políticas Públicas e relação teoria e prática.

Informo que foi realizado um primeiro contato com a Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer do Ministério do Esporte (SNDEL/ME), que é responsável pelo Programa, e que autorizou a liberação da relação das instituições conveniadas.

Para compor o universo da pesquisa foram selecionadas, através de sorteio, 4 (quatro) instituições que representam diferentes estratos: Universidade, Setor Público – Esfera Estadual, Esfera Municipal e Terceiro Setor. A XXXXXX foi sorteada como estrato de Instituição XXXXXXXX.

É importante ressaltar que necessito para a realização do trabalho dos documentos do convênio referentes à formação dos agentes sociais (módulos introdutório, em serviço e de avaliação), bem como a autorização para a realização de entrevistas com uma amostra de 10% dos agentes sociais do convênio.

Portanto, nesse momento solicito uma mensagem autorizando a realização do estudo nessa Secretaria. A autorização pode ser enviada por e-mail: anewerton@hotmail.com até o dia 23 de junho de 2009 para que o projeto possa tramitar no Comitê de Ética da UFMG. Após a análise e autorização do Comitê de Ética, entraremos em contato para definir o cronograma de ações necessárias para a pesquisa.

Agradeço desde já a sua colaboração, que muito irá contribuir para o desenvolvimento do meu estudo e, conseqüentemente, para um melhor entendimento sobre a formação profissional em Lazer nas Políticas Públicas.

Atenciosamente,

Andréa Nascimento Ewerton
EEFTO/ UFMG

Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama
Orientador do Estudo
Docente do Mestrado em Lazer da UFMG

Sr XXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

Endereço: XXXXXXXXXXXXXXX

ANEXO C - TERMO DE LIVRE CONSENTIMENTO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos você para participar da pesquisa “Análise da Formação Profissional no Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC): O Olhar dos Agentes Sociais”, desenvolvida pela Mestranda Andréa Nascimento Ewerton, no Programa de Mestrado em Lazer da UFMG. A presente pesquisa tem como objetivo analisar o olhar dos agentes sociais de esporte e lazer sobre a fase de implementação da formação profissional dos agentes do Programa de Esporte e Lazer da Cidade.

Para a realização da pesquisa os procedimentos utilizados serão: análise dos documentos referente aos convênios selecionados, bem como a entrevista semi-estruturada e individual com os gestores e agentes sociais participantes do projeto. Nos comprometemos em garantir o anonimato e o sigilo absoluto no tratamento das informações que só serão disponibilizadas para os envolvidos nessa pesquisa. Dessa forma, os projetos e sujeitos serão identificados apenas por um número ou nome fictício escolhido pela equipe de pesquisadores e a idinstituição dos voluntários não será revelada publicamente.

Esclarecemos que a pesquisa não envolve riscos para os voluntários, que não haverá remuneração financeira e nem benefícios de qualquer natureza para essa participação. Os dados obtidos serão utilizados apenas para fins de pesquisa e a idinstituição dos voluntários não será revelada publicamente. Os voluntários estarão livres para retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização ou prejuízos.

Todos os dados serão mantidos em sigilo no Centro de Estudos do Lazer e Recreação – CELAR – da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG, por um período de 5 anos.

Qualquer dúvida poderá ser esclarecida com o pesquisador pelo telefone (0xx31) 3409-2335 e no Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG, localizado na Av. Antônio Carlos, 6627 - Unidade Administrativa II, 2º Andar, sala 2005 - telefone (0xx31) 3409-4592.

Acreditamos que este estudo pode contribuir para pensar as ações de formação profissional no contexto das Políticas Públicas de Esporte e Lazer, por isso a sua participação é muito importante. Assim, se você entendeu a proposta da pesquisa e **concorda em ser voluntário** favor assinar no espaço abaixo, dando o seu consentimento formal.

Desde já, agradecemos pela compreensão e voluntariedade.

Mestranda Andréa Nascimento Ewerton

Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama

Eu _____ agente social de esporte e lazer /gestor do Programa Esporte e Lazer da Cidade, aceito participar da pesquisa intitulada “Análise da Formação Profissional no Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC): O Olhar dos Agentes Sociais”, realizada pela mestranda Andréa Nascimento Ewerton e pelo Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama da Escola de Educação Física Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG. Ciente das informações e esclarecimentos prestados dou meu consentimento para que a entrevista seja gravada e os dados sejam utilizados para fins desse estudo.

_____, ____ de _____ de 2009.

Assinatura do voluntário

ANEXO D - LAYOUT DA COLETA DE DADOS

1 Observação

Organização de um diário de campo para registro de um processo de imersão nas instituições selecionadas, com vistas a Conhecer a estrutura e filosofia da instituição, a entender o funcionamento da instituição, a conhecer os gestores e demais atores da gestão, a conhecer os espaços de realização das atividades, dentre outros aspectos.

Sugestão de Calendário

Instituição	Período
Prefeitura	Janeiro de 2010
ONG	Dezembro de 2009 e janeiro de 2010
Universidade	Fevereiro de 2010

2 Entrevista Semi-estruturada

Quantos serão entrevistados? Quem?

Agentes sociais (coordenador geral, coordenador de núcleo e bolsistas) e o gestor (representante da gestão) de cada Convênio

Os agentes serão selecionados aleatoriamente em cada convênio, tendo apenas a referência de buscar garantir a diversidade de perfil desses agentes

Instituição	Gestor	Agentes (coordenador ou bolsista)	Total de entrevistados
Prefeitura	01	05	06
ONG	01	02	03
Universidade	01	02	03
Total	03	09	12

OBS: Todas as instituições selecionadas realizaram os Módulos: MI - módulo introdutório e MA - módulo de avaliação. Segundo esse levantamento serão entrevistadas ao todo 12 pessoas.

3 Roteiro preliminar das entrevistas semi-estruturadas

- 1- Relate sobre suas experiências profissionais.
- 2- Como é sua relação com o esporte e com o lazer?
- 3- O que lhe levou a participar do Programa Esporte e Lazer da Cidade?
- 4- Fale sobre o seu conhecimento sobre o Programa Esporte e Lazer na Cidade?
- 5- O que você conhece sobre a proposta de formação do PELC?
- 6- Você já participou de alguma ação de formação? Quantas? Quais?
- 7- Vamos levantar alguns aspectos sobre a proposta de formação do PELC, para que você faça uma abordagem geral sobre cada uma delas e manifeste sua análise sobre as mesmas, destacando se considera adequado ou levantando críticas.
 - ✓ Conteúdo
 - ✓ Metodologia
 - ✓ Processos de avaliação
 - ✓ Recursos Didáticos
 - ✓ Recursos materiais
 - ✓ Carga horária
 - ✓ Relação entre os módulos
 - ✓ Relação entre agentes e formadores
- 8- Como você relaciona os conteúdos trabalhados na formação e a sua ação no programa?
- 9- Qual seu conhecimento sobre Esporte?
- 10- Qual seu conhecimento sobre Lazer?
- 11- Qual seu conhecimento sobre Política Pública?
- 12- De uma maneira geral, faça um resumo sobre o processo de formação do PELC.
- 13- Como você avalia o programa em geral e a formação em específico?