

RITA MARIA DE FÁTIMA PELOSO GRASSO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER: UMA ANÁLISE  
DA GESTÃO DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PA (2005-2012)**

**Belo Horizonte**  
**Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG**  
**2015**

RITA MARIA DE FÁTIMA PELOSO GRASSO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER: UMA ANÁLISE  
DA GESTÃO DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PA (2005-2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos do Lazer da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Estudos do Lazer

Linha de pesquisa: Formação, atuação e Política de Lazer

Orientador: Prof. Dr. Helder Ferreira Isayama

**Belo Horizonte**  
**Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG**  
**2015**

G768p Grasso, Rita Maria de Fátima Peloso  
2015 Políticas públicas de esporte e lazer: uma análise da  
gestão do município de Santarém-PA (2005-2012). [manuscrito] / Rita Maria de  
Fátima Peloso Grasso – 2015.  
172f., enc.: il.

Orientador: Hélder Ferreira Isayama

Mestrado (dissertação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de  
Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional.

Bibliografia: f. ~~XX~~-166

1. Lazer e educação - Teses. 2. Cidadãos – Teses. 3. Lazer - Políticas públicas –  
Teses. I. Isayama, Hélder Ferreira. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola  
de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. III. Título.

CDU: 379.8

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



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional  
Programa de Pós-Graduação em Estudos do Lazer  
Área Interdisciplinar

---

Dissertação *Políticas públicas de esporte e Lazer: uma análise da gestão do Município de Santarém – Pará (2005-2012)* de autoria da mestranda Rita Maria de Fátima Peloso Grasso defendida e aprovada em 16 de julho de 2015, na Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais e submetida à banca examinadora composta pelos professores:

Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama (orientador)

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

Profa. Dra. Lucília da Silva Matos  
Instituto de Ciências da Educação  
Universidade Federal do Pará

Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva  
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional  
Universidade Federal de Minas Gerais

Dedico este trabalho a todos  
aqueles que contribuíram  
para sua realização.

## AGRADECIMENTOS

Nesta página muito especial deste trabalho, gostaria de agradecer a algumas pessoas, dentre as muitas que me ajudaram a realizá-lo.

Em especial aos meus Pais e meus irmãos trezes irmãos, sempre presentes na minha vida.

Ao Gilberto Grasso e a Eunice Peloso (mesmo em seu novo mundo), meus grandes amores e companheiros de todos os momentos.

Ao “Quarteto em si” Elfrida, Mary Jô, Socorro e Nega, pessoas ímpares na minha vida pessoal e profissional.

Ao Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama, pela orientação desde os primeiros passos na pesquisa científica, pelo incentivo, confiança e amizade.

Aos meus cunhados Deonito, Waldemar e “Saritinha” (*in memorian*) pelo apoio e confiança.

As sobrinhas (os), Claudia, Andreia, Daniela, Eunice e Jorge, por torcerem pelas minhas decisões.

Aos sujeitos da pesquisa, pela disponibilidade na aplicação das entrevistas.

A toda equipe da Assessoria de Esporte e Lazer – AEL, razão dessa pesquisa.

As “Retirantes” Cathia, Khellen e Aniele, amigas de todas as horas e momentos difíceis.

Ao parceiro de “deficiência cognitiva” André, pelas risadas e solidariedade.

A amiga “Japa” Sandrinha, pela amizade e valiosas sugestões sempre.

As amigas Mariana e Minervina, pela acolhida familiar nos primeiros meses em BH/MG.

Aos “novos retirantes do apto. 802” Salete e Bruno, pela companhia nos últimos meses desse estudo.

Aos amigos invisíveis, Daniel de Minas e Laurindo de Abaeté, pelo carinho, amizade e incentivo constante, mesmo a distância.

As cuidadoras de Eunice Peloso da Silva, Marlene, Neide e Darci, pela estimável dedicação na minha ausência durante o decorrer do processo desse estudo.

Aos membros da banca Profa. Dra. Lucília Matos (UFPA), Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva (UFMG), por aceitarem prontamente o convite para avaliação deste trabalho e pelas valiosas sugestões.

Ao Grupo de Estudo ORICOLÉ, pela infraestrutura e recursos oferecidos para a realização deste trabalho, bem como, aos amigos do grupo, pelas trocas de novos saberes.

Aos professores das disciplinas de mestrado, os debates oportunizaram-me novos conhecimento e saberes.

Ao Partido dos Trabalhadores e as políticas de inclusão social implementadas no país a partir dos governos Lula e Dilma, elas têm feito a diferença.

A parceira Andrea Ewerton, seu olhar para com as políticas de esporte e lazer na Região Norte fizeram todo um diferencial.

Ao CELAR, na pessoa de Cinira, pela disponibilidade e apoio quando se fez necessário.

A Câmara Municipal de Santarém, nas pessoas de Júlia e Rosângela, pela disponibilidade aos documentos requisitados.

A Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG, pelo apoio e incentivo.

Ao Rodrigo Pires e Renise Cristina, pelo trabalho de revisão.

Se não puderes ser uma estrada,  
Sê apenas uma senda,  
Se não puderes ser o Sol, sê uma estrela.  
Não é pelo tamanho que terás êxito ou fracasso...  
Mas sê o melhor no que quer que sejas.

*(Pablo Neruda)*

## RESUMO

As políticas públicas de esporte e lazer são incorporadas como agenda pública no Brasil por volta da década de 1930, e, em 1988, o lazer é reconhecido legalmente como direito social, na Constituição Federal. A problematização das políticas públicas de esporte e lazer no País ganhou ênfase, motivadamente, pela sua constituição histórica e pelo reconhecimento social e de valores culturais que as envolvem. Assim, analisar uma política pública em uma gestão governamental implica, necessariamente, uma apreciação da engenharia institucional, bem como dos traços constitutivos dos programas, projetos e ações formulados e implementados. Implica, sobretudo, descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz na vida dos cidadãos, porque a política pública pode influenciar a vida de todos, dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais. Esse estudo tem como objetivo geral, descrever e analisar as políticas públicas de esporte e lazer do município de Santarém/PA, na gestão de 2005 a 2012. Nesse contexto, analiso os seguintes aspectos: conceitos de lazer, esporte e de política pública, formação dos profissionais, programas, projetos e ações desenvolvidas, espaços, equipamentos e público-alvo das ações e financiamento. Realizei uma pesquisa qualitativa, por meio de uma combinação de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Os documentos analisados foram: Relatórios e Planejamentos da Assessoria de Esporte e Lazer (AEL), revistas com as mensagens da ex-prefeita à Câmara Municipal, Leis Orçamentárias Anuais, Plano Plurianual, Plano de Governo “a mudança vai avançar”. O instrumento para a coleta de dados da pesquisa de campo foi a entrevista semiestruturada realizada com doze (12) gestores e os dados foram analisados pela técnica de análise de conteúdo. Constatei que existem ainda limites na concepção de lazer, de esporte e de política pública; embora as falas de alguns dos sujeitos e os documentos tenham demonstrado uma proximidade com os princípios de uma política de esporte e lazer democrática e inclusiva, que vêm sendo delineadas na atualidade em nível nacional. Ainda que a gestão não tenha produzido uma política de formação, as ações efetivadas permitiram uma qualificação no trabalho dos profissionais. Os programas, projetos e eventos de esporte e lazer foram diversificados permitindo uma diversidade de conteúdos do esporte e do lazer. As ações executadas pela AEL atenderam um público de faixas etárias diferenciadas, apesar de não ter alcançado alguns públicos específicos, tais como: deficientes, afrodescendentes, indígenas. Houve ampliação dos espaços e equipamentos na cidade, permitindo o acesso da população. Por fim, o financiamento para o desenvolvimento das ações da AEL apresentou uma evolução e foi ampliado, mesmo não sendo considerado ideal, pelo os sujeitos da pesquisa.

**Palavras-chave:** Política Social. Política Pública. Esporte Lazer

## ABSTRACT

Public sport and leisure policies have been part of public agenda in Brazil since the 1930s, with leisure having legally been incorporated into the Federal Constitution as a social right since 1988. Particular emphasis has been set on the identification of problems concerning sport and leisure public policies in Brazil, particularly in terms of their historical constitution, social recognition and the cultural values involved. The process of analyzing a public policy from a governmental management perspective requires an appreciation of institutional engineering, plus a good understanding of the distinguishing traits of the formulated and implemented programs, projects and actions. Above all, this involves discovering what governments actually make, with such public policies being capable of influencing the lives of various social groups. The purpose of this study is to describe and analyze sport and leisure public policies in the municipality of Santarém, in Brazilian state of Pará between the 2005 and 2012 management period. The following aspects have been analysed in this particular context: sport, leisure and public policy concepts, the training of professional, the types of programs, projects and activities involved, the audiences, spaces and equipment for the development of these actions, and matters of financing. Qualitative research was performed through a combination of bibliographical, documentation and field research studies. The documents analyzed were: Reports and Planning of the Sport and Leisure Office (AEL), magazines with messages from the former mayor of the municipal Council, Annual Budget Laws, the Multi-annual Plan, and the Government “change will advance” Plan. The process used for the collection of data in the field was series of semi-structured interviews with a total of 12 (twelve) managers, with the collected data then being analyzed using content analysis. It was discovered that limits are still in place in relation to the concept of sport, leisure and public policies, with the statements of some of the subjects and the contents of certain documents documenting a closeness between the principles that have delineated current policies. Even though management has not produced a training policy in itself, the actions out by professionals to become suitably qualified. The sport and leisure programs, projects and other actions have been diversified, enabling contents to be expanded into this area. Activities performed by the Sport and Leisure Office (AEL) have attended to a target audience of various age groups but have not reached out to specific audiences such as the disabled, quilombola communities and indigenous peoples. There has also been an increase in exercise areas and equipment throughout the city, affording increased access for the population. Finally, the financing for the development of AEL, activities has since evolved and increased, albeit less than ideally, in relation to matters covered by research.

**Keywords:** social policy; public policy; sport; leisure

## LISTA DE SIGLAS

ACM – Associação Cristã de Moços  
AEL – Assessoria de Esporte e Lazer  
CAMPOS – Centro de Apoio aos Movimentos Populares Sindicais  
CD-ROMS – Disco Compacto de Memória Apenas de Leitura  
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas  
COHAB – Companhia de Habitação Popular  
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira  
EPT – Esporte Para Todos  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IFPA – Instituto Federal do Pará  
INDESP – Instituto Nacional do Desenvolvimento do Esporte  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura  
FIFA – Federação internacional de Futebol e Associados  
FUNDAC – Fundo de Desenvolvimento e Ação Comunitária  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LES – Liga Esportiva de Santarém  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
ME – Ministério do Esporte  
MPCM – Mensagens da prefeita à Câmara Municipal  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONG – Organização não governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OP – Orçamento Participativo  
PELC – Programa Esporte e Lazer da Cidade  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PPA – Plano Plurianual  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PPS – Partido Popular Socialista  
PSDB – Partido Social Democrático Brasileiro  
PST – Programa Segundo Tempo

PT – Partido dos Trabalhadores

RAAAEL – Relatório Anual das Ações da Assessoria de Esporte e Lazer

REDE CEDES – Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer

RHFAAEL – Relatório da História do Funcionamento das Ações da Assessoria de Esporte e Lazer

SEMED – Secretaria Municipal de Educação e Desporto

SEMJEL – Secretaria Municipal da Juventude, Esporte e Lazer

SEMDE – Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento

SEMAD – Secretaria Municipal de Administração

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

TCL – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UEPA – Universidade Estadual do Pará

UFPA – Universidade Federal do Pará

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFOPA – Universidade Federal do Oeste do Pará

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	11
2.	POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.1	A Política e seus paradoxos.....	20
2.2	Significados, finalidades e processos das Políticas Públicas.....	27
2.3	Como são formuladas as agendas.....	33
2.4	A implementação e seus limites.....	38
2.5	A avaliação e seus desafios na gestão pública.....	42
3.	ESPORTE E LAZER: CONCEPÇÕES E RELAÇÕES.....	48
3.1	Esporte e Lazer e o reconhecimento como direito Social.....	58
3.2	Panorama das Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil.....	66
4.	A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER EM SANTARÉM-PA (2005-2012).....	83
4.1	Os delineamentos metodológicos.....	83
4.2	Assessoria de Esporte e Lazer: Estratégias definidas para o delineamento das políticas de esporte e lazer em Santarém.....	87
4.3	Concepções de Lazer e de Esporte.....	99
4.4	Concepção de Política Pública.....	106
4.5	Política de Formação profissional.....	109
4.6	Programas, Projetos e Eventos.....	118
4.7	Público Alvo, Espaços e Equipamentos.....	132
4.8	Política de Financiamento.....	140
5	NOTAS FINAIS: E A POLÍTICA CONTINUA.....	150
	REFERÊNCIAS.....	154
	APÊNDICE A – Termo de Anuência das Secretarias Municipais de Santarém/PA.....	167
	APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semiestruturada.....	170
	APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	171

## 1 INTRODUÇÃO

Iniciar este trabalho não foi fácil. Muitas idas e vindas até que consegui traçar uma linha de pensamento sobre análise de políticas públicas de esporte e lazer implementadas na Região Norte do Brasil, mas, precisamente, em um dos municípios do Estado do Pará. Por essa razão, se constituiu um momento singular para interligar fragmentos do meu passado como cidadã, com as ações mais atuais no exercício profissional e acadêmico. Apesar de considerar uma tarefa um tanto quanto difícil, é por outro lado incitadora, pois as reflexões acerca do ocorrido me permitem olhar o presente com um cuidado redobrado sobre o fazer profissional.

No final da década de 1970 e início dos anos de 1980, um marco na minha trajetória profissional foi a participação nas organizações populares, sindicais e políticas. Talvez essas vivências, especialmente no Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>1</sup>, tenham contribuído e influenciado o meu modo de pensar e agir, fornecendo-me os primeiros subsídios para compreender a importância da política, da política pública, com possibilidades de melhoria da qualidade de vida da população.

Minha filiação partidária ao PT ocorreu no ano de 1981 e, até 1994, fiz parte do diretório do partido e também da executiva – órgão de direção partidária. Nesses momentos, exerci diversas funções; dentre elas, a de tesoureira (por três mandatos) e a de secretária de organização.

De 1993 até 2012, deixei de participar, por discordância de ideias, da executiva do partido, fazendo parte somente do diretório – instância que, em tese e pelo Estatuto partidário, deveriam definir e decidir as linhas gerais do partido. Todavia, por compreender minhas obrigações como filiada, meu envolvimento ocorreu nas campanhas eleitorais (coordenando equipes de trabalho ou a agenda dos candidatos), bem como nos movimentos populares e sindicais e no terceiro setor (ONGs). Exerci a função de coordenadora de duas entidades não governamentais no município: CAMPOS (Centro de Apoio aos Movimentos Populares e Sindicais) (1990-1994); e o FUNDAC (Fundo de Desenvolvimento e Ação Comunitária [2000-2005]).

---

<sup>1</sup> No início da década de 1980, o Partido dos Trabalhadores (PT) é fundado em nível nacional, e oficialmente reconhecido como partido político pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral no dia 11 de fevereiro de 1982. O Partido dos Trabalhadores nasce de lutas de movimentos de trabalhadores (sindicatos, comunidades eclesiais de base) por partidos de esquerda e por intelectuais (profissionais liberais) contrários à Ditadura Militar. ([www.pt.or.br](http://www.pt.or.br)).

No final da década de 1990<sup>2</sup> e início da década de 2000, retornei à Universidade para cursar licenciatura em Educação Física (UEPA/PA/Campus Tapajós) e, pela primeira vez, tive contato com as teorias do lazer. Li referências no campo do lazer, tais como: Joffre Dumazedier, Bertrand Russel, Johan Huizinga, Paul Lafargue e Nelson Carvalho Marcellino, porém sem compreender bem suas dimensões e seus significados.

Em 2004, após o término de graduação em Educação Física, iniciei o curso de pós-graduação *lato sensu* em Lazer na UFMG e, paralelamente, fui contratada pela Prefeitura Municipal de Santarém/PA para ser gestora na área de Esporte, Lazer e Educação Física. Exerci, por dois mandatos (2005-2012), a função de assessora especial do município, uma vez que, nas estruturas organizacionais da prefeitura, não existia um setor (Secretaria) para a área. Convém ressaltar que o meu conhecimento em gestão era pequeno, contudo carregava uma experiência de 24 anos na área da Educação Física<sup>3</sup>, como professora da rede estadual de ensino. Talvez, essa experiência, aliada ao desejo de inverter prioridades na gestão municipal, possibilitou-me montar uma equipe de trabalho que buscasse contribuir com o esporte e o lazer no município.

Durante a gestão, entendi a importância de compreender determinados conceitos relativos à política pública, especialmente no campo do esporte e do lazer. Com a necessidade de aprofundar questões prementes, surgiram preocupações de formular e efetivar ações de políticas públicas à população, e de ter um diálogo de qualidade com a equipe de trabalho, numa perspectiva teórico-prática. Outras questões emergiram no desenvolvimento do trabalho, como, especificamente, a formação e a atuação dos profissionais, ou melhor, do “animador cultural”<sup>4</sup>. E ainda o trabalho com elementos que orientassem para a reflexão/ação das diferentes vivências desenvolvidas com a população. Tive a oportunidade de participar, nesse período específico, de diversos congressos, seminários e cursos de formação em esporte e lazer, bem como de dialogar diretamente com alguns pensadores e críticos da área.

---

<sup>2</sup> Em 1996, conclui o curso de Licenciatura em Pedagogia, iniciado em 1983, e que, por razões pessoais, foi interrompido por 10 (dez) anos no Campus/Santarém da Universidade Federal do Pará/UFPA.

<sup>3</sup> Exerci desde 1981 a 2005, a função de professora de Educação Física da Rede Estadual de Ensino, somente com o curso de Estudos Adicionais em Educação Física, circunstância comum no interior da Amazônia, na Região Norte do Brasil. Esse quadro modificou-se ao final da década de 2000.

<sup>4</sup> Durante o processo de gestão do esporte e lazer no município de Santarém (2005-2012), por não se ter clareza da perspectiva da animação cultural, os profissionais foram denominados de diversas formas: mediadores de esporte e lazer, agentes culturais, animadores socioculturais e animadores culturais. Fazia-se necessário identificá-los como profissionais “diferenciados” em suas ações, a fim de demarcar o campo de trabalho com ações a serem desenvolvidas, como possibilidade cultural de vivências de lazer e não mais como uma atividade apenas.

Esse fato possibilitou-me um despertar para novas ideias, assim como também a compreensão de que o esporte e o lazer provocavam interesse, especialmente como um direito social, previsto na Constituição Brasileira de 1988. Foi, naquele momento, que percebi que propor políticas públicas para a área era uma estratégia a ser perseguida, por mais que a reivindicação da população nesse campo específico fosse pequena, em virtude das dificuldades de acesso decorrente de diferentes aspectos.

Diante dessa experiência instituída no envolvimento cotidiano com as políticas públicas de esporte e lazer, a necessidade de revê-las e de analisá-las à luz das teorias foi intensificada, por isso me inscrevi, no início de 2013, na seleção para o Mestrado em Estudo do Lazer na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com a proposta de analisar as políticas públicas de esporte e lazer do município de Santarém.

Observei que a prática de análise de políticas públicas no campo político-administrativo de países em desenvolvimento, como o Brasil, é recente. O mesmo acontece com o desenvolvimento das pesquisas nesta área, por vários motivos, dentre eles: o grau ainda imaturo de configuração dessa prática como objeto de estudo e o contexto, caracterizado por disputas de reconhecimento do esporte e do lazer como assunto público e como direito social. Esse cenário, nas últimas décadas, vem se modificando, uma vez que análises e avaliações de políticas públicas de esporte e lazer estão sendo realizadas, todavia ainda limitadas nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Infelizmente, a região Norte, não acompanhou esse desenvolvimento, especialmente na produção de conhecimento, haja vista o pequeno número de trabalhos produzidos. Localizei apenas um livro, incentivado pela Rede Cedes (Diagnóstico do Esporte e Lazer na Região Norte – o existente e o necessário), organizado por Soares *et al.*, 2011. Manaus/AM, bem como um texto a partir de um relato de experiência de esporte e lazer da cidade de Belém (Belém, do direito ao lazer ao direito a cidade, de Lucília da Silva Matos, 2001. In. MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). Lazer e esporte: políticas públicas. 2.ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2001). Talvez uma das razões esteja ligada à pequena oferta de pós-graduação nesse setor específico, nos Estados que compõem a região dificultando a difusão de pesquisas.

Entendo que não se trata de uma discussão inovadora e puramente original, haja vista que se têm diversas literaturas representativas desse diálogo. Contudo, a originalidade está na proposta de apresentar um estudo de análise de políticas públicas, por meio de uma experiência de gestão de esporte e lazer ocorrida na Região Norte do

Brasil, no Estado do Pará, em um município sem tradição na área das políticas públicas de esporte e lazer. Assim, surge a justificativa desta pesquisa em buscar compreender as políticas públicas de esporte e lazer no município de Santarém/PA, e analisar como estas foram desenvolvidas no período de 2005-2012.

De antemão, ressalto que a análise da política pública é um campo dinâmico e exige do estudioso um cabedal de conhecimentos teóricos e de dados empíricos suficientes, a fim de entender os motivos das decisões dos governos, além de que o próprio caráter da área de política influi nas variáveis ou dimensões relevantes para sua análise.

Para autores como Rua (2009), política pública permite uma distinção entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz, a partir de procedimentos formais e informais. Isso porque, embora a política pública implique a tomada de decisão política, nem toda decisão política constitui-se em política pública, uma vez que sua implementação e consequente execução dependerá da coalizão dos grupos a partir de um processo de barganha e negociação política, o qual exercerá influência sobre a agenda governamental, bem como tornar-se-á prioridade. Assim, o processo decisório de uma política pública depende de inúmeros fatores, posto que o volume de decisões e a sua incapacidade de resolver todos os problemas ao mesmo tempo levam aos formuladores de políticas a fazerem suas opções, a partir de suas percepções e interpretações (CAPELLA, 2006).

Estudos apontam que a política pública apresenta algumas fases e/ou etapas que segue: formação da agenda, em que se determina e se escolhe o pleito ou a necessidade social. Essa também é a fase em que os implementadores de políticas avaliam os custos e efeitos de cada uma delas e elegem as prioridades. A etapa seguinte é a formulação, fase em que se faz a especificação da alternativa considerada mais conveniente, em que se decidem os objetivos, marco jurídico, administrativo e financeiro. A terceira fase do processo é a implementação, que é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos (burocratas), recursos financeiros, materiais tecnológicos necessários para a execução da política. A quarta fase é a execução, a qual consiste em pôr em prática o conjunto de ações estabelecidas pela política. Por fim, ocorre a avaliação e o monitoramento compreendendo a mensuração e a análise, *a posteriori*, dos efeitos ou não, produzidos na sociedade, podendo, nesse último estágio do ciclo, resultar em nova política e/ou a adequação (SOUZA, 2006;

RUA, 2007; CAPELLA, 2006). Ressalto, no entanto, que essa proposta de divisão é uma esquematização teórica, e, na prática, o processo nem sempre ocorre nessa sequência.

As políticas públicas de esporte e lazer são incorporadas como agenda pública no Brasil por volta da década de 1930, e, em 1988, o lazer é incorporado legalmente como direito social na Constituição Federal. A partir desse contexto, a problematização das políticas públicas de esporte e lazer no território brasileiro ganhou ênfase, motivado pela sua constituição histórica e pelo reconhecimento social e de valores culturais que emanam da questão.

Para estudiosos como Marcellino (2008) e Melo (2010), o lazer é um fenômeno moderno e urbano, o qual surge com a Revolução Industrial, a partir de um conjunto de experiências delineadas com o incremento de um novo modo de produção no séc. XVIII, bem como por intermédio das demais mudanças advindas desse período. Contudo, independente das controvérsias e/ou divergências que envolvem a questão, não há discordância em relação a um ponto específico: as diversões sempre estiveram presentes e foram elementares nas sociedades, cada uma com as suas especialidades, suas distinções, seus tempos e seus espaços.

Marcellino (1996) afirma que a palavra *lazer* adicionada ao vocabulário geral das pessoas é um termo bastante atual, recente, e, por isso, existem divergências quanto ao seu significado. Em função disso, as pessoas acabam associando as suas experiências individuais vividas ao conceito e essa visão leva a entendimentos parciais e limitados do fenômeno, porque não é a atividade em si que caracteriza o lazer, pois a mesma atividade pode ser vista a partir de ângulos diferentes.

A dimensão do esporte e lazer, vista pela ótica social, está ligada a sua compreensão como direito social e por isso é importante que as pessoas não tenham vergonha de reivindicar esporte e lazer. Enquanto a dimensão cultural pode auxiliar a população ter percepção da importância do esporte e lazer nas suas vidas e, assim, poder influenciar em mudança de valores e comportamentos. Entretanto, essa mudança não é automática, não ocorre em um passo de mágica, faz-se necessário criar condições objetivas (MARCELLINO, 2000).

No entanto, a garantia de direitos não acontece por acaso, posto que as políticas sociais tratam de ações que garantam os direitos dos cidadãos. Por conseguinte, é necessário que haja o envolvimento dos cidadãos no debate político para criar canais de

participação social, que venha fortalecer o desenvolvimento da democracia, haja vista que a ocupação dos espaços vazios por meio da participação permite que a sociedade amplie e democratize a distribuição do poder (CURY, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2012). Nessa ótica, é imprescindível que se construa uma política nacional explícita e articulada de esporte e lazer, com diretivas próprias, evitando os “pacotes de atividades”, comum nos contextos dos municípios brasileiros.

É imperativo que a construção de uma política pública de esporte e lazer seja revestida de sentido e significado para a sociedade. Portanto, as políticas de incentivo ao esporte e lazer devem primar pelas normativas da política pública, que viabilizem sua democratização e acesso e seja efetivada pelo Estado, a fim de possibilitar e garantir a todos o acesso a bens e serviços como *status* de direito.

A partir dessa abrangência do esporte e lazer, há a necessidade de se discutir as formações de profissionais do esporte e lazer condizentes com as diferentes visões e com o contexto social, relacionadas às diferentes dimensões de nossa sociedade. Por isso, é preciso reunir esforços para que, em uma gestão de esporte e lazer, as formações das equipes de trabalho sejam construídas a partir de elementos compatíveis com as vivências significativas para os sujeitos envolvidos. A política de formação do profissional da área do esporte e lazer necessita de investimentos por se constituir de uma área multidisciplinar e de intervenção privilegiada das políticas sociais, nesse caso específico, de esporte e lazer (ISAYAMA, 2010).

Assim, analisar uma política pública em uma gestão governamental implica, necessariamente, uma apreciação da engenharia institucional, bem como dos traços constitutivos dos programas, projetos e ações formulados e implementados. Implica, sobretudo, descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz, porque a política pública pode influenciar a vida de todos os atingidos por problemas das esferas públicas (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais.

Nesse sentido, a análise de políticas públicas tem sido um desafio para estudantes e pesquisadores, que, no caso dessa pesquisa, é ampliado pelo fato de que participei ativamente da gestão no período. Dessa forma, apesar da proximidade com o objeto, foi necessário um esforço para o de distanciamento, aspecto nem sempre possível no decorrer do processo da pesquisa.

As questões norteadoras desse estudo foram: quais os conceitos de lazer, de esporte e de políticas públicas que permearam a gestão? Quais as propostas de formação desenvolvidas para os profissionais? Quais os programas, projetos e eventos desenvolvidos pela gestão? Quais os públicos-alvo, espaços e equipamentos foram viabilizados para o desenvolvimento das ações? E, por fim, quais as fontes de financiamentos alocados para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer nesse período?

Nesse contexto, e a partir das indagações apresentadas, apresento como objetivo geral deste estudo, descrever e analisar as políticas públicas de esporte e lazer do município de Santarém/PA, na gestão de 2005 a 2012, tendo como foco os seguintes objetivos específicos: Mapear e analisar as ações (programas, projetos e eventos) que foram desenvolvidos na gestão de esporte e lazer; os conceitos que permearam o esporte, o lazer e as políticas públicas nesse período; as propostas de formação que foram desenvolvidas para os profissionais; os programas, projetos e eventos; público-alvo, espaços e equipamentos; e as fontes de financiamentos alocados para o desenvolvimento das políticas.

Para a realização do estudo, utilizei a abordagem qualitativa, por meio de uma combinação das pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Entendo que a pesquisa qualitativa possibilita avançar para além da apreensão de neutralidade do pesquisador, permitindo o estudo dos fatos sociais no mundo real em que se desenvolvem, possibilitando abranger as múltiplas relações que estabelecem na totalidade concreta. Esse tipo de abordagem permite ainda o emprego de dados quantitativos e qualitativos compreendidos em sua relação dialética, sem a objeção entre sujeito e objeto, entre subjetivo e objetivo (MINAYO, 2004).

Para a pesquisa bibliográfica, utilizei a técnica de revisão bibliográfica<sup>5</sup>, tendo como referencia os seguintes termos-chave: lazer, esporte, política social e políticas públicas. A pesquisa documental se caracteriza pela coleta de indicadores de informações em documentos, escritos ou não. Os dados levantados para tal pesquisa têm como base fontes escritas, que são: planejamentos estratégicos e anuais da Assessoria de Esporte e Lazer (AEL), Relatórios das ações da Assessoria de 2005 a 2012, Resumo da História do Funcionamento da AEL, Plano Plurianual (PPA) (2006-2009 e 2010-2013)

---

<sup>5</sup> O detalhamento da metodologia está exposto no capítulo quatro, no item “Os delineamentos metodológicos”.

e Lei Orçamentária Anual (LOA) (2005 – 2012) da prefeitura, revistas com as mensagens da prefeita à Câmara Municipal (2005-2012), programa de governo “A mudança vai avançar – 2008-2012” e a revista intitulada “Educação na cidade da gente”, de 2006.

A pesquisa de campo foi realizada na Assessoria de Esporte e Lazer (AEL), órgão responsável, na prefeitura municipal de Santarém/PA, pelas políticas de esporte e lazer no período deste estudo. Fiz um contato inicial com três Secretarias (Secretaria Municipal de Educação e Desporto, Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social) solicitando a autorização para a realização da pesquisa. Após a assinatura do Termo de Anuência (Apêndice A), iniciei a busca de documentos e o contato com os possíveis sujeitos da pesquisa.

Com técnica da pesquisa de campo, utilizei a entrevista semiestruturada, com roteiro pré-estabelecido (Apêndice B), que, para Gomes e Amaral (2005), são “conversas intencionais que se têm como objetivo o recolhimento de informações a respeito de um assunto determinado” (p. 74). Os critérios de seleção dos profissionais entrevistados envolvem sua participação na gestão das políticas de esporte e lazer no período estudado e o tempo de envolvimento. Assim, foram selecionados 12 sujeitos para o processo de entrevistas e todos aceitaram participar da pesquisa e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C).

De posse desse material, na análise dos dados, utilizei a técnica de análise de conteúdos de Bardin (2011), que discute qualitativamente os dados e propõe etapas, para, posteriormente, buscar procedimentos que ajudem na triangulação entre os dados coletados e qualificar a análise. Nesse sentido, essa fase me permitiu a classificação das informações, organizando-os em categorias: Formação profissional, concepção de esporte, lazer e de política pública, ações/programas/projetos desenvolvidos, espaços e equipamentos e público alvo.

Dividi a dissertação em quatro capítulos. No primeiro (introdutório), faço uma apresentação de minha trajetória pessoal, enfatizando as influências recebidas a partir do meu envolvimento nos movimentos sociais e políticos partidários. Além disso, abordo minha trajetória acadêmica e profissional, bem como a problemática deste estudo, seus objetivos, sua justificativa como alvo para a investigação científica, e por fim, os delineamentos metodológicos da pesquisa.

No capítulo seguinte, focalizo as concepções de política, políticas públicas, dando ênfase à política e a seus paradoxos, significados, finalidades e processos da política pública. A intenção desses argumentos foi utilizar os aportes teóricos-conceituais para entender em que cenário de atuação a Assessoria de Esporte e Lazer (AEL) como *locus* da ação implementou a proposta de política pública de esporte e lazer no município de Santarém. Nesse sentido, entender as nuances de uma decisão política foi elementar, a fim de estabelecer um mínimo de consenso a partir da construção dessa análise de políticas públicas.

Na sequência, no terceiro capítulo, apresento concepções de esporte e lazer e suas relações, a partir de alguns autores. Discorro sobre a dificuldade de conceituar o esporte e o lazer e sobre as formas de sua operacionalidade e finalizo enfocando o esporte e o lazer como direito, e encerro o capítulo desenvolvendo um cenário das políticas públicas efetivadas no Brasil.

No último capítulo, analiso as políticas públicas implementadas na área de esporte e lazer no município de Santarém-PA. Inicialmente, apresento como *locus* da pesquisa a Assessoria de Esporte e Lazer (AEL), assim como o seu cotidiano de intervenção, mapeando suas estruturas, seu corpo de gestores, os seus programas, os seus projetos e suas ações, tendo como referência o processo de constituição das políticas públicas. Orientando-me pelas falas dos sujeitos e pelas análises dos documentos, exponho os resultados das questões que fizeram parte das minhas inquietações ao longo deste estudo. Finalizo este estudo com as considerações finais, apontando os resultados obtidos e as perspectivas futuras da pesquisa.

## **2 POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este capítulo tem o propósito de apresentar conceitos de política e políticas públicas e seus ciclos sob diferentes enfoques, comprovados como necessários para estabelecer um “pano de fundo” do processo de análise das políticas públicas de esporte e lazer no município de Santarém/PA.

Analisar uma política pública em uma gestão governamental implica, necessariamente, uma apreciação da engenharia institucional, bem como dos traços constitutivos dos programas, projetos e ações formulados e implementados. Implica, sobretudo, descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz,

porque a política pública pode influenciar a vida de todos os atingidos por problemas das esferas públicas (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais. Sendo assim, a análise de políticas públicas busca reconstituir essas diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível, com a intenção e/ou o desafio de melhorar a gestão pública, de diminuir o *déficit* institucional<sup>6</sup> e de dar sentido e entendimento ao caráter da ação pública.

Dessa forma, refletir sobre os conceitos, as ideias de política, de políticas públicas e os seus ciclos, os quais norteiam a sociedade contemporânea, me permite enveredar pelos processos (análises) e dilemas, além de buscar a consolidação das propostas de políticas públicas de esporte e lazer no contexto do município.

No campo das políticas públicas, foram definidos, como prioridade, itens tais como a formação da agenda pública, a formulação das demandas e os processos de implementação, e por fim, a avaliação. A intenção, portanto, apesar de ser uma divisão didática (em tópicos) não pretende ser uma “receita”, muito menos deixar de considerar o seu contexto global. A tentativa é facilitar a reflexão e o entendimento sobre o tema. Nesse processo de constituição de políticas públicas, o que interessa, é analisar como essas políticas foram formuladas, construídas, e como ocorreu o processo de decisão para a respectiva implementação.

São esses traços que extrapolam o conhecimento adquirido na Universidade, mas que, ao mesmo tempo, são indispensáveis para compreender as razões que os formuladores de políticas públicas traçam no percurso de uma gestão. Por isso, são imperiosas ao se decidir analisar uma política pública, pois envolvem acordos, decisões, gerenciamentos de recursos e, sobretudo, o poder de definir e decidir as demandas requeridas pelos atores sociais.

## **2.1 A política e seus paradoxos**

---

<sup>6</sup> O déficit institucional é consequência de processos históricos de construção de um país, que produz um Estado incompleto, ou seja, com imensas lacunas que, progressivamente, vão sendo preenchidas pelo “não Estado”. O “não Estado” aqui pode ser entendido tanto pela presença e mando do crime organizado, quanto pela presença do mercado, que determina suas próprias leis, ignorando os direitos da maioria. Sua manifestação ocorre tanto na amplitude do atendimento dado pelas instituições públicas, como pela qualidade desse atendimento (LIMA *et al*, 2003).

Diferentemente do conceito de cidade, nas antigas *pólis*, cidades gregas, o cidadão definia política o que tivesse relacionado à cidade e, portanto, ao cidadão, tanto o civil, como o público, o sociável e o social. Esse significado se constrói sob a influência da obra de Aristóteles, intitulada *Política*, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, as funções, as divisões do Estado e as várias formas de governo, notadamente na sua definição de arte e ciência do governo que foi se modificando. O termo política deriva de *politikós*, do grego, relacionado àquilo que é da cidade, da *pólis* (Grécia Antiga), da sociedade, que é de interesse do ser humano como cidadão (BOBBIO, 2000)

Por muitos séculos, o termo *política* foi usado para indicar obras que tivessem relação direta com as questões do Estado. Um exemplo clássico dessa afirmação está na obra de Johannes Althusius de 1603 “*consociatio publica*” (BOBBIO, 2000). Na modernidade, o termo volta a perder o seu significado de origem, sendo substituído por expressões tais como: “ciência do Estado”, “doutrina do Estado”, “ciência política”, “filosofia política”, e finalmente, na atualidade, passou a ser entendido como atividade ou o conjunto dessas atividades que tem como finalidade a *pólis*, ou melhor, o Estado (BOBBIO, 2000).

O termo política, ao longo do tempo, perde o sentido de adjetivo (como, por exemplo, aquilo que pertence à cidade e a sociedade), passando a ser um modo de “saber lidar” com as questões da cidade e da sociedade. Nesse sentido, fazer política pode estar relacionado aos atos, às ações de governo e de administração do Estado, assim como pode estar relacionado à forma que a sociedade civil as relaciona com o Estado.

Bobbio (2000) entende que o conceito de política, a partir da noção de atividade e prática humana, exerce estreita relação com o poder. A palavra poder, no ponto de vista de Bobbio, estaria estreitamente ligado à ideia de posse de algo para se adquirir regalia ou mesmo para se fazer valer a vontade de uns sobre outros. Partindo dessa premissa, o poder político nada mais é do que o poder que o ser humano pode exercer sobre os demais, como, por exemplo, a relação existente entre governantes e governados. No entanto, afirma Bobbio (2000), o poder político precisa ter uma legitimação ou pode ocorrer por diversos ângulos, dentre os quais, estão: o poder da tradição – aquele poder exercido pelo pai (paternalista); o despótico – exercido por um

rei (ditatorial); e, o poder via consenso – aquele exercido pelo governante, por meio da democracia via legitimação do povo, da sociedade.

Na modernidade, há uma nova tipologia das formas de poder: o econômico, o ideológico e o político, sendo que este, no ponto de vista de Bobbio (2000), é aquele no qual se tem a exclusividade para o uso da força: “o poder político, enfim, funda-se sobre a posse dos instrumentos através [*sic.*] dos quais se exerce a força física (armas de todo tipo e grau): é o poder coativo no sentido mais estrito da palavra” (p. 163).

Bobbio (2000) enfatiza que é importante entender essa relação de poder no contexto da sociedade, porque é ele que determina, influencia e caracteriza a relação dos grupos em um determinado contexto social, político e econômico. Também são esses poderes que dividem a sociedade, especialmente, o poder econômico e o ideológico, em inferiores e superiores, originando elementos inerentes a cada um dos campos – como, por exemplo, os conceitos de riqueza e pobreza, força e fraqueza. Enfatizo que o conceito de poder é empregado nos mais diversos aspectos da sociedade, desde os pequenos grupos da administração de uma produção de agricultores familiar, passando pela família, chegando até as relações entre as classes sociais.

As relações de poder dizem respeito àquelas de mando e de obediência, minimamente já aceitas no tempo e que se baseiam tanto nos fundamentos materiais ou no costume de obediência dos subordinados, como também e, especialmente, num fundamento de legitimidade (WEBER, 1979). Nesse sentido, política e poder são analisados, neste estudo, como conteúdos interligados, interdependentes, uma vez que os dois são variáveis essenciais no exercício da tomada de uma decisão política numa arena democrática.

Weber (2005, p. 97), ao conceituar política, enfatiza que o termo é amplo, no sentido de abarcar “qualquer tipo de liderança independente em ação”, como, por exemplo, a política financeira liderada pelos bancos, a política das associações e/ou sindicatos e a política social. Todavia, sua compreensão a respeito da acepção parte de um campo mais limitado, “a liderança ou a influência sobre a liderança de uma associação política e, daí hoje, de um Estado”. Adotando essa visão, a política pode ser medida por seu caráter limitado, quando se parte da escolha ou quando se faz uma seleção de meios imperativos para se obter um fim.

Weber (2005), para justificar sua diretiva, estabeleceu três categorias de poder, a saber: tradicional, legal e carismático. O poder tradicional caracteriza-se pelo

conformismo, pelo temor das sanções e pela obediência ao detentor do poder; o poder legal, típico da sociedade moderna, é entendido como aquele que age com a convicção na legalidade e licitude de ordenamentos jurídicos e na capacidade instituída por regras racionalmente estabelecidas e logicamente cumpridas; e o poder carismático é aquele ligado à legitimação carismática, na perspectiva de prêmio, na figura do dirigente, do super-homem, do demagogo.

Przeworski (1995) assegura que o Estado conta com três alternativas basilares de poder, ou ainda, pode fazer uma adequação entre essas alternativas com a finalidade de responder às demandas da sociedade. Na primeira delas, são as possibilidades que o Estado tem para fazer o atendimento das preferências de um grupo de cidadãos, é aquele exercido pelo processo democrático, por meio do processo eleitoral, em que os políticos apresentam suas plataformas de governo para implementá-las, caso sejam eleitos. A segunda alternativa diz respeito à aquisição da autonomia que o Estado adquire na sociedade e que o administrador adquire a partir de seus próprios interesses e/ou de seu grupo, buscando opções para colocar suas ideias e/ou as do grupo em prática. E, por fim, quem governa é o capital, ficando o Estado subordinado às intervenções econômicas, dos proprietários, ou melhor, daqueles que detém a riqueza produtiva. As três formas se entrelaçam, haja vista que não é possível adotar uma das formas com exclusividade. A fim de se evitar discrepância, contrariamente, corre-se o risco de minimização do panorama político de negociação de interesse.

Outro aspecto da política que não pode ser negligenciado está relacionado à sua finalidade ou ao seu fim, no sentido de que não se deve balizar apenas um aspecto, posto que “os fins da política são tantos quantos forem as metas a que um grupo organizado se propõe, segundo os tempos e as circunstâncias” (BOBBIO, 2000, p. 167). Todavia, quando se discute sobre o poder de força, um fim mínimo feito à política, deve-se entender que é a manutenção da ordem pública e a manutenção da integridade nacional. Por isso, tanto o poder, como a finalidade são campos estritamente ligados à política e não devem ser negligenciados, quando se analisa uma ação política de uma gestão.

Ressalto, todavia, que já não se pode mais compreender os mecanismos do poder somente pelo esquema simplista da relação dominador/dominado, superior/inferior, governantes/governados. Todas essas formas de poder estudadas e experimentadas ao longo das inúmeras experiências de governo partiam de uma visão verticalizada de

poder (de cima para baixo). No entanto, com a modernização do Estado e a introdução de novas e modernas tecnologias, novas práticas são incorporadas no contexto político, econômico e social, impondo significativas transformações no modo de pensar e agir dos agentes do Estado.

O quadro político aponta para um novo padrão de interlocução e participação do cidadão. Nesse sentido, o poder passa a ser uma instância de produção e não simplesmente algo repressivo como nos tempos remotos, e se expressa nas mais diversas relações e dimensões da vida social, sendo uma espécie de análise topológica, identificando de onde efetivamente determinam as correlações de força na própria estrutura organizacional da sociedade. Há uma nova configuração (tipo) de poder voltado não mais para o indivíduo, mas para um corpo político, a população. É nessa perspectiva que surgem inúmeras formas de participação da sociedade civil na gestão pública, é a tão propalada “democracia participativa”<sup>7</sup>. Esse exercício democrático de participação dos cidadãos em instâncias de decisões da vida pública tem alterado a capacidade do governo em formular, implementar políticas e decidir, dentre diversas opções, qual a mais adequada.

Arendt (2008), ao se posicionar sobre o conceito de política, trabalha com o espaço entre os homens, sendo o significado desse espaço a liberdade, que corresponderia à participação ativa dos cidadãos em um mundo diverso e comum a todos. Na garantia da pluralidade humana, isso significaria permitir a convivência entre os desiguais, os diferentes, e aí reside o sentido da política para Arendt (2008) e, portanto, “onde inexistente esse tipo de liberdade inexistente espaço verdadeiramente político” (p. 185).

Arendt (2008) justifica seu pensamento quando afirma que existe conciliação entre a liberdade e a política, ou seja, elas se conciliam entre si. Essa visão pode ser vista como utópica em função dos diversos acontecimentos que a política da primeira metade do século XX (guerras mundiais, governos totalitários etc.) teve de suportar. Na atualidade, política e liberdade estão em campos totalmente opostos, diversos, separados uma da outra, pois a dimensão política está enfraquecida e desacreditada pela maioria e não se busca mais pelo seu sentido, pois a população se distanciou da dimensão política,

---

<sup>7</sup> A Democracia Participativa afirma que a experiência de participação possibilita o desenvolvimento, bem como forja uma personalidade democrática daqueles que participam, ou seja, quanto mais o grupo, o indivíduo, o cidadão cria a cultura da participação, mais aptos estarão para decidirem e contribuir para a condução da sociedade (PATMAN, 1992).

por desconfiança. Arendt (2008) afirma que essa desconfiança, ao longo do tempo, foi paulatinamente trabalhada, construída e difundida pelas oligarquias favoráveis à manutenção do poder, especialmente, o econômico.

A política, como acredita Arendt (1997), trata da convivência entre os diferentes, desde que se organize a diversidade, a fim de garantir uma igualdade relativa entre os cidadãos. Lopes (2000) afirma a partir das ideias de Arendt que “é nesse sentido que o exercício da política fica condicionada à autonomia, à igualdade de direitos e à existência de um espaço público onde os cidadãos possam vocalizar preferências e interagir” (p.14).

O conceito de política ganha uma nova roupagem, adquire um novo valor, pois está intimamente associado a partidos políticos, e a períodos eleitorais e a candidatos que fazem promessas de mudanças, de melhorias das condições de vida e da sociedade, para os cidadãos eleitores. Sob esse ponto de vista, a política perde um pouco o seu sentido, sua referência, pois se tornou um espaço que tem a função meramente de garantir a subsistência e outras necessidades da vida social (ARENDR, 1993).

Bobbio (2000) tece comentários a partir desse modelo de política, dizendo que, possivelmente, esteja embutido à instituição e ao exercício da democracia representativa, pois agora não são mais as aldeias e sim o parlamento, em que as disputas são constitucionalizadas e, logicamente, legitimadas. É nesse quadro que nascem e se articulam os partidos, no sentido moderno da palavra, em detrimento das facções. Os partidos ou aqueles que os estão representando, por meio de eleições, alternam-se no poder (governo), constituindo assim o trâmite entre os cidadãos e o Estado, e, dessa forma, autorizam a permanência do regime democrático, ou seja, de um sistema Poliárquico<sup>8</sup>.

O regime democrático caracteriza-se na eleição do Estado subsidiário como a manifestação do Estado de direito. Ranciére (2014) denuncia o pensamento de democracia representativa, por entender que os governos baseados nesse modelo, em nome de um bem comum para os cidadãos, acabam reforçando uma oligarquia, pois

---

<sup>8</sup> Poliárquico advém de poliarquia (é um conceito que surgiu no âmbito da ciência política americana, criado por Robert Dahl, para designar a forma e o modo como funcionam os regimes democráticos dos países ocidentais desenvolvidos ou industrializados). O conceito tem o mérito de permitir que a ciência social efetue uma análise mais realista dos regimes democráticos existentes, uma vez que, a partir desse conceito, torna-se possível estabelecer “graus de democratização” e, desse modo, avaliar e comparar os regimes políticos. Para Dahl (2001), as sociedades verdadeiramente poliárquicas são aquelas que maximizam tanto o grau de incorporação quanto o nível de institucionalização.

continuam mantendo uma hierarquia sobre quem detém o controle de afirmar o que é o bem comum.

A representação nunca foi um sistema inventado para amenizar o impacto do crescimento das populações. Não é uma forma de adaptação da democracia aos tempos modernos e aos vastos espaços. É, de pleno direito, uma forma oligárquica, uma representação das minorias que têm título para se ocupar dos negócios comuns (RANCIÈRE, 2014, p. 69).

No entanto, a razão do discurso que privilegia as forças do livre mercado é minar a força do Estado social, com o propósito de aumentar a exclusão social, de “confiscar” a democracia no seu principal sentido que é o de representação de fato. É necessária a participação do cidadão, e não somente uma pseudorrepresentação, por meio dos processos eleitorais, como ocorre na maioria dos países. A democracia, sob hipótese alguma, resume-se ao sufrágio universal de uma eleição, e, tampouco, o sufrágio universal é uma consequência natural da democracia (RANCIÈRE, 2014). O que tem prevalecido é o discurso da representação dos interesses de uma minoria (dominante), que se utiliza do dispositivo da representatividade democrática (via processo eleitoral) para exercer monopólios com suas candidaturas.

Independente dos problemas, a administração pública, no que concerne às mudanças institucionais, tem se modificado paulatinamente na medida em que as transformações se operam na sociedade, pois se faz necessário não comprometer as instituições políticas democráticas. Para Jannuzzi (2002), essas mudanças estão ligadas a partir do acesso facilitado às informações mais elaboradas da máquina administrativa do Estado, que, a partir das novas e modernas tecnologias de informação e comunicação, possibilitaram à administração agilidade em suas burocracias estatais. A mídia, as organizações sindicais e a sociedade civil, de um modo geral, foram também atores importantes nesse processo de mudança.

Diante desse panorama, bem como diante das reflexões acerca do conceito/o de política – como algo que extravasa o Estado, pois permite apreciar os problemas que se apresentam em relação à acomodação das divergências de objetivos comuns –, é ímpar que se deixe de referendar a política a partir de uma visão restritiva de Estado, a fim de vislumbrar os conflitos societários que permeiam e alimentam a política.

Feitas essas considerações sobre política, discorro o próximo tópico sobre os significados, finalidades e processos das políticas públicas. A intenção é não perder de

vista que as políticas públicas são o “Estado em ação”. Por conseguinte, o processo de interação entre os objetivos e as ações definidas para atingi-las dependerá das decisões dos implementadores e das coalizações dos atores sociais envolvidos.

## 2.2 Significados, finalidades e processos das Políticas Públicas

O estudo das políticas públicas busca o entendimento da ação das autoridades públicas na sociedade, ou seja, o que os governos produzem para se alcançar resultados, que meios utilizam, como tomam decisões, alocam recursos e impõem obrigações nos variados âmbitos, dentro dos quais se efetivam as estratégias políticas de conflito e consenso. A importância desse campo é que nos permite compreender a conformação das políticas públicas em geral (nacional, estadual ou municipal) e a complexidade que lhe é intrínseca. Por isso, a análise de política, ao focar-se no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, busca entender o porquê e para quem aquela política foi elaborada e não somente olhar o conteúdo da política pública em si.

Durante algum tempo, a ciência política (tradicional) só tinha a preocupação de estudar as instituições e as estruturas de governo, assim como os comportamentos políticos e os processos associados com *a policy making*<sup>9</sup>. Não eram preocupações dessa ciência as relações entre os arranjos institucionais e o conteúdo das políticas públicas. As questões essenciais baseavam-se em entender de que maneira ocorria a distribuição do poder, em que consistia o conflito, e, quem ganhava e quem perdia em cada alternativa. Um exemplo dessa visão está nas ideias behavioristas, que se preocupavam com os processos e os comportamentos associados com o governo, em que as relações entre comportamentos e o conteúdo das políticas públicas não faziam parte do seu interesse central. Por essa razão, a preocupação estava no campo dos fenômenos políticos em sua significação restrita: eleições, partidos, parlamentos e governos. Seu interesse principal era o sistema político (*politics*) e por isso, via as políticas públicas como variáveis dependentes da política (FARIA, 2012)

Atualmente, novas visões foram incorporadas, e o foco das Ciências Políticas modificou-se. As investigações são voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo, ou seja, o interesse central consiste em avaliar as

---

<sup>9</sup> É o processo de produção e de implementação das políticas públicas.

contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos. O seu sucesso decorrerá da clareza dos objetivos, pois é imprescindível que os implementadores compreendam a política. Sendo assim, a atividade política do Estado se concretiza sob a forma de políticas públicas, agindo ora no bloqueio, ora em sua implantação, a partir dos resultados das coalizões, dos acordos dos grupos de interesse.

Conceituar política pública é uma tarefa complexa, sobretudo porque não existe uma única forma de abordar, compreender e estruturar o tema. A maioria das definições aponta para a ideia de que política pública é uma ação do Estado, para solucionar e/ou amenizar uma situação apresentada como problema pelos atores ou pelos agentes políticos. O tema é vasto e difícil de condensar, do ponto de vista teórico, conceitual e metodológico. São inúmeros os fatores que se entrelaçam nessa teia, dos quais ressalto os seguintes: as bases conceituais das formalizações mudam constantemente (são acrescentadas novas variáveis) na medida em que os sistemas políticos e as sociedades se tornam mais complexos e se interpenetram por força da transnacionalização das economias, da globalização dos problemas sociais, custeado pelo atual modelo capitalista e pelos avanços tecnológicos. Nesse sentido, sua conceituação está em constante processo de produção de pensamentos com o intuito de adicionar novas contribuições.

Dias e Matos (2012) argumentam que, para se debater políticas públicas, deve-se, antes de tudo, entender o conceito de público. Nesse sentido, público é tudo aquilo que é contrário à ideia de “privado”, individual, ou seja, são ações que envolvem o domínio da atividade humana, necessitando de uma intercessão governamental ou de uma atuação em comum. As decisões, nesse âmbito, devem afetar os indivíduos em comunidades, não devendo pertencer a ninguém e o seu controle deve ter objetivos públicos bem clarificados, independentemente do seu alcance e dimensão.

Souza (2006) e Rua (2009) definem política pública como todas as ações do governo e não apenas aquelas com intenções explícitas, assim como também a inação (o que os governos decidem não fazer). Souza (2006) conceitua a política pública como sendo um “campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (p. 69). A política pública permite uma distinção entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz, a partir de procedimentos formais e informais. Isso

porque, embora a política pública implique a tomada de decisão política, nem toda decisão política constitui-se em política pública (RUA, 2009), uma vez que sua implementação e consequente execução, em qualquer área, dependerá do jogo político (coalizões dos grupos a partir de um processo de barganha e negociação política), que exerce influência sobre a agenda governamental, bem como de essa se tornar prioridade.

Um exemplo de decisões que não se tornaram políticas públicas é o da emenda constitucional para reeleição presidencial, ou a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), ou, ainda, a criação de um novo estado da federação. No entanto, a reforma agrária, o Sistema Único de Saúde, o financiamento da educação básica ou a adoção de mecanismos de transferência de renda se concretizaram como políticas públicas. Portanto, as políticas públicas tornam-se como tais quando são institucionalizadas, ou seja, quando são sancionadas/regidas por uma lei, tornando-se uma política de Estado e não somente de governo.

Nesse sentido, o processo decisório de uma política pública depende de inúmeros fatores. Dentre esses, estão o volume de decisões e a sua incapacidade de resolver todos os problemas ao mesmo tempo, levando os formuladores de políticas a fazerem suas opções a partir de suas percepções e interpretações. É importante enfatizar que embora as políticas públicas possam ocorrer sobre o domínio privado (família, mercado e religião), elas não são privadas. Mesmo que entidades privadas possam tomar parte de sua formulação ou compartilhem sua implementação, a possibilidade de o fazerem está salvaguardada por decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por burocratas governamentais com base no poder imperativo do Estado (RUA, 2009).

Para Easton (1970), a política pública é como um sistema, ou seja, é uma relação entre formulação, resultados e o ambiente: “é uma teia de decisões que alocam valor” (p.130). Segundo o autor, políticas públicas recebem *inputs*<sup>10</sup> (demandas e apoios) dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. As demandas para formulação das agendas de políticas públicas podem se apresentar

---

<sup>10</sup>*Inputs* é uma expressão da língua inglesa que significa entrada e é utilizado na área da Tecnologia da Informação (TI), como também em outras áreas da atividade humana. Na política pública, usa-se o termo para as demandas e apoios da sociedade na formulação das agendas. Os *inputs* afetam o sistema político e se originam do meio ambiente, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança e controle de produtos alimentícios. Podem ser, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, ou, ainda, demandas de controle da corrupção, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados.

ora da sociedade – *inputs* – ora do próprio sistema político – *withinputs*<sup>11</sup>. Elas são resultados da atividade política do Estado e, por isso, são revestidas de um caráter “imperativo”, ou seja, uma de suas principais características é que são decisões e ações revestidas da autoridade do poder público, além do que envolvem alocação de recursos.

De acordo com Easton (1970), os *inputs* e os *withinputs* podem expressar demandas e suporte. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, tais como saúde, educação, transportes, segurança pública, controle de produtos alimentícios, previdência social. Enquanto as de suporte ou apoio dizem respeito à obediência e ao cumprimento de leis e regulamentos, atos de participação política, como o ato de votar e apoiar um partido político. Easton (1970) afirma ainda que as demandas estão categorizadas em três seguimentos: demandas novas – entendidas como aquelas resultantes de novos problemas ou de novos atores políticos; demandas recorrentes – aquelas em que os problemas deixaram de ser resolvidos e/ou mal resolvidos; e, por fim, demandas reprimidas – compostas por um estado de coisas ou pela falta de tomada de decisões do governo.

Hofling (2001) conceitua as políticas públicas como as “formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social” (p. 30). Se o entendimento de políticas públicas é o “Estado em ação”, fica subentendido que é o Estado colocando em prática suas ações de governo, por meio de programas para esferas específicas da sociedade, pois as políticas públicas tratam de um fluxo de decisões públicas, a fim de conservar e manter o “equilíbrio social”. Na atualidade, o processo de política pública desponta como forma de lidar com as precariedades decorrentes das aceleradas mudanças nas sociedades, com a finalidade de responder, de forma mais eficiente, às demandas, anseios e necessidades sociais. Logo, as políticas públicas não podem ser mero discurso político e tecnocrático em períodos eleitorais e/ou em épocas de calamidade pública.

Lowi (1972) apresenta um modelo de política pública que exemplifica as razões porque o governo realiza ou deixar de realizar determinada ação que ecoará na vida da população e/ou das pessoas. Lowi (1972) desenvolveu, nesse campo, uma máxima, a

---

<sup>11</sup>*Withinputs* são também demandas e apoios. No entanto, se diferenciam dos *inputs* pelo fato de aqueles serem originários do próprio sistema político vigente, dos agentes do executivo (ministros, burocratas, tecnocratas) dos parlamentares, do judiciário. Enquanto os *inputs* emergem dos indivíduos ou grupos, em resposta às condições ambientais ou problemas observados e agem para afetar o conteúdo da política pública. O *withinput* de demanda são aquelas originárias do próprio sistema político e o *withinput* de apoio são os atos geralmente direcionados para o sistema político ou direcionados para a classe governante.

qual o deixou conhecido, que é “a política pública faz a política”, ou seja, cada tipo de política pública vai encontrar formas de apoio e de rejeição e que as disputas em torno de sua decisão passam por campos de disputas diferenciadas. O autor sugere quatro modelos de política pública: distributiva – decisões do governo, que desconsidera os recursos restritos, causando impactos mais individuais do que universais, ou seja, deliberações de ações públicas definidas pelo próprio governo; regulatórias – as mais palpáveis ao público, pois envolve a burocracia, os políticos e grupos de interesses. As suas ações são desenvolvidas e realizadas para a população, após terem sido debatidas pelo governo e seus membros (parlamentares, políticos); redistributivas – entendidas como sociais, universais, como, por exemplo, o sistema tributário e o sistema previdenciário; e, políticas constitutivas – as que lidam com procedimentos, pois pensa a política pública mais na sua formatação do que na aplicabilidade de ações na realidade.

Baseada em Souza (2006), Rua (2007) e Capella (2006), ressalto que a política pública é estudada a partir das seguintes etapas e fases: formação da agenda, em que se determina e se escolhe o pleito ou a necessidade social; lista de prioridades do poder público e elaboração, que consiste na identificação e delimitação do problema atual ou potencial da comunidade. Essa também é a fase em que os implementadores de políticas avaliam os custos e efeitos de cada uma delas e elegem as prioridades. A etapa seguinte é a formulação, a que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, em que se decidem os objetivos, marco jurídico, administrativo e financeiro. A terceira fase do processo é a implementação, que é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos (burocratas), recursos financeiros, materiais tecnológicos necessários para a execução da política, preparação dos programas e projetos da política pública. A quarta fase é a execução, a qual consiste em pôr em prática o conjunto de ações estabelecidas pela política. Nessa etapa, ocorre o estudo dos obstáculos que podem impedir a transformação da proposta em um bom resultado, consistindo no acompanhamento, visto como processo de supervisão da atividade, a fim de corrigir eventuais distorções. Por fim, ocorre o monitoramento e a avaliação compreendendo a mensuração e a análise, *a posteriori*, dos efeitos ou não, produzidos na sociedade, podendo, nesse último estágio do ciclo, resultar uma nova política e/ou a adequação da atual.

Ressalto, no entanto, que essa divisão por fases e etapas das políticas públicas é uma esquematização teórica, e que o processo nem sempre segue essa sequência. No entanto, segundo os estudos de Saravia e Ferrarezi (2006), as etapas e suas fases constitutivas estão quase sempre presentes na política pública, e elas são distintas, porém não estanques e se autoalimentam continuamente.

Diante desse contexto, me arrisco a afirmar que o papel desempenhado pelas políticas públicas, a partir de suas prerrogativas e de suas possibilidades e/ou potencialidades, pode ser reduzir a pobreza e as desigualdades sociais, alargar a cidadania e tornar-se via de acesso para uma forma de integração da sociedade. Isto porque elas também animam as pessoas a operarem de uma determinada maneira, criando em muitos casos redes econômicas e sociais. Embora não sejam capazes de eliminar as causas estruturais da pobreza e das exclusões sociais do cotidiano das cidades e/ou dos países, porque, com a complexidade das sociedades, há uma diversidade de novas demandas requerida para que o Estado programe ações de políticas públicas, exigindo um elevado grau de inovações. Por isso, as estruturas administrativas de intervenções das instituições públicas devem ser revistas, reinventadas, sair desse modelo arcaico, tradicional nos seus diversos níveis de atuação e administração, que dificulta a resolução e/ou solução dos problemas.

É preciso pensar as políticas públicas a partir de uma visão multissetorial, porque permite maior e melhor agilidade nas respostas às demandas da sociedade, enxerga o cidadão na sua totalidade e estabelece uma nova lógica para a gestão da cidade, extinguindo a forma dicotomizada e desarticulada em que frequentemente são elaboradas e executadas as políticas públicas. Só assim será possível converter as intenções em produtos que gerarão efeitos e impactos esperados.

É necessário não perder de vista que as políticas públicas são o “estado em ação”, por conseguinte o processo de interação entre os objetivos e as ações definidas para atingi-las dependerá das decisões dos implementadores e das coalizações dos atores sociais envolvidos.

Para melhor entendimento do processo de constituição e consolidação das políticas públicas, procuro, a partir do próximo tópico, explicitar os passos que uma política pública percorre até a sua implementação, execução, avaliação, acompanhamento e monitoramento com o propósito de compreender a totalidade do processo.

### 2.3 Como são formuladas as agendas

Na literatura, é possível encontrar diferentes modelos que buscam explicar como as demandas são transformadas em ações governamentais. Neste estudo, me interessa entender como se forma a agenda (*agenda-setting*) e as alternativas no processo de formulação de políticas (*policy formulation*). Além disso, também interessa debater como ocorre o processo de implementação, a partir da decisão dos formuladores de políticas públicas. É intenção, mesmo não sendo objeto desse estudo, fazer uma breve discussão do processo relativo à avaliação das políticas públicas, a fim de compreender o contexto e como sua problemática tem sido tratada pelos autores da área.

Kingdon (2003), no modelo de múltiplos fluxos (*multiple stream*), tenta explicar a conformação para formação de uma agenda e suas alternativas de formulação. O autor busca entender o porquê alguns problemas se tornam importantes para um governo e como uma ideia se implanta no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas e se transformam em uma política pública. Ainda, avalia as políticas públicas como um conjunto constituído por quatro processos que abrangem: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir das quais as opções vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de escolhas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. Kingdon (2003) ressaltou os dois primeiros momentos que chamou de “estágio pré-decisório”: a formação da agenda (*agenda-setting*)<sup>12</sup> e a especificação de alternativas (*policy formulation*).

O modelo preconizado por Kingdon (2003) foi, primeiramente, proposto para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transportes do governo federal norte-americano, mas transformou-se em referência para os estudos voltados à análise da formulação das demais políticas governamentais. Baseado em dados empíricos obtidos por meio de entrevistas com funcionários públicos de alto escalão, Kingdon (2003) definiu que a agenda governamental é formada por um conjunto de questões sobre os

---

<sup>12</sup> O processo de *agenda-setting* de Kingdon (2003) tem suas raízes no “modelo lata de lixo” (*garbage can model*) sugerido por March, Olsen e Cohen (1972), ou seja, é como as opções, de políticas públicas estivessem em uma “lata de lixo”, porque existem vários problemas e poucas soluções. Para esse modelo, as organizações são consideradas “anarquias organizadas”, que operam em condições de insegurança e equívoco. Os autores tomaram como base as universidades e governos nacionais a partir de três características comuns entre esses referidos atores: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara. O modelo “*garbage can*” apresenta, em suas estruturas de decisões, fragilidades e pouca consistência pela dificuldade de conciliação das preferências individuais dos atores (CAPELLA, 2004; SOUZA, 2006).

quais o governo e pessoas vinculadas a ele prendem sua atenção por um determinado período. Assim, um assunto passa a ser componente da agenda governamental, quando chama a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. Todavia, por causa da complexidade e da quantidade de demandas que se apresentam a esses formuladores, poucas serão consideradas num determinado momento. As questões que sobrevivem a esse processo seletivo e competitivo farão parte da agenda decisional. É composta assim a agenda decisional: um subconjunto da agenda governamental, que considera assuntos acabados para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prontas para se transformarem em políticas (*policies*).

Segundo Kingdon (2003), toda essa distinção se faz indispensável, porque ambas as agendas são comprometidas por procedimentos distintos. O autor ressalta que existem ainda as agendas especializadas, ou seja, agendas específicas, que refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas (das áreas de saúde, transportes e educação).

Kingdon (2003) caracterizou o governo federal norte-americano como uma “anarquia organizada”, na qual três fluxos decisórios (*streams*) acompanham seu curso de formato relativamente independente, transpondo toda a organização. Em momentos nevrálgicos, esses fluxos convergem e é precisamente nessa ocasião que são produzidas alterações na agenda. Desse modo, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*) e políticas (*politics*). O primeiro fluxo ocorre quando surge uma questão para, em seguida, configurar-se como problema, e esses, por sua vez, são construções sociais envolvendo interpretação. Três mecanismos são apontados pelo autor, para que as questões se tornem problemas: (1) indicadores; (2) eventos, crises e símbolos; e (3) o *feedback*<sup>13</sup>.

Capella (2006), ao analisar o modelo de *multiple stream* de Kingdon, afirma que os atores são importantes na formulação de agenda. Existem dois tipos de atores: os visíveis (recebem atenção da imprensa e do público), os quais podem ser o presidente do país, indivíduos nomeados pelo presidente, poder legislativo, participantes do processo eleitoral, grupos de interesse, mídia e opinião pública, e todos atores estão

---

<sup>13</sup> O primeiro mecanismo (indicadores) ocorre quando é apontada uma situação que necessita de uma solução como a falta de médicos para preencher uma lacuna no interior dos estados do Norte e do Nordeste, ou as altas taxas de mortalidade infantil; o segundo (eventos, crises e símbolos) vem ao debate e pode ser incorporada à agenda de demandas, como crises ocasionadas por situações de desastres naturais (terremotos, enchentes prolongadas). Nesse sentido, a ação do governo é imperativa, pois o cidadão não deve correr riscos. E, por fim, o *feedback*, que ocorre quando há uma avaliação (monitoramento) positiva e/ou negativa das ações do governo.

diretamente relacionados ao fluxo de problema; e os atores invisíveis (forma as comunidades nas quais ideias são geradas e postas em circulação), que são os servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores. Os atores invisíveis estão relacionados ao fluxo das alternativas (ideias) e são determinantes, assim, sua participação ocorre principalmente sobre a agenda de decisão.

Baumgartner e Jones (1993) desenvolveram outro modelo, que intitularam teoria do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*). O objetivo do modelo era criar mecanismos que permitissem aos formuladores de políticas uma análise da situação, tanto nos períodos de estabilidade, como nos que ocorrem mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas. Por isso, a teoria procura explicar como os processos políticos são, na maioria das vezes, conduzidos por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas, em outras situações, provocam mudanças em grande escala. Os autores tomaram como base dois eixos: estruturas institucionais e processo de *agenda-setting*.

Baumgartner e Jones (1993) afirmam que longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma vagarosa, incremental e linear, são obstruídos por momentos de acelerada mudança (*punctuations*). Essa ideia é aproveitada nas agendas, que alteram de forma acelerada devido ao que os autores chamam de *feedback* positivo: algumas questões se tornam importantes, atraindo outras que se difundem rapidamente, num efeito cascata (*bandwagon*). Isso acontece quando algumas ideias se tornam conhecidas e se disseminam, assumindo o lugar antes ocupado pelas velhas ideias, abrindo espaços para novos movimentos políticos.

As multiplicidades de questões que estão envolvidas num processo político levam os governos a agirem de forma limitada. Em função disso, delegam poderes aos seus agentes governamentais, os quais processam as questões em subsistemas políticos. Esses subsistemas incorporam as questões de forma equivalente, enquanto os líderes governamentais (microsistema) ocupam-se de questões relevantes de forma sequencial. Portanto, de acordo com o modelo de Baumgartner e Jones (1993), muitas ideias recebem atenção nos subsistemas, formados por comunidades de especialistas (à semelhança das *policy communities*), e permanecem; e outras integram o microsistema, originando alterações na agenda. Os autores criam o conceito de *policy image*, como forma de instrumentalizar o modelo. As *policy images* (ideias que dão suporte aos

arranjos institucionais) são disseminadas entre os integrantes de uma comunidade, e esse processo é essencial para modificação rápida e, conseqüentemente, seu acesso ao macrosistema.

Assim, esses diferentes modelos apresentados como parâmetros para a formação, formulação de agendas e implementação devem ser apreciados como “ferramentas” analíticas, úteis no entendimento do fenômeno estudado. Na verdade, a ação pública é caracterizada por incoerências, ambigüidades e incertezas em todos os estágios e em todos os momentos. Por isso, qualquer política pública é, um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade.

Vale ressaltar que a formulação de políticas é, com frequência, marcada pelo fato de que muitos decisores de política não sabem exatamente o que querem, tão pouco o seu possível resultado, além disso, as políticas adotadas são o resultado de um processo de negociação, por meio do qual o desenho original de um programa, de um projeto, é substancialmente mudado, para satisfazer os grupos de pressão. Por fim, ainda existe a alternância de governo (de grupos políticos, partidários), que afeta e influencia em seu processo de debate e de continuidade, pois expressa variadas preferências e percepções sobre os problemas e suas possíveis soluções a serem enfrentadas pelos governos.

Na formulação de políticas públicas, devemos considerar alguns parâmetros indispensáveis ao processo, que são: quem decide o quê; quando (prazo); quais as conseqüências e para quem. Todas essas questões estão intimamente ligadas à natureza do regime político em que se vive, bem como ao nível de organização da sociedade civil e à cultura política da atualidade. O processo de formulação também exige um planejamento, pois, em uma sociedade democrática, a participação dos vários grupos nas reuniões sistemáticas, nos debates, é um suporte elementar para as definições, porque a formulação de soluções e a tomada de decisões representam uma etapa determinante da produção de políticas públicas.

Rua (1997), por sua vez, apresenta três modelos orientadores para formulação de alternativas, ao se propor políticas públicas. São eles: incremental ou adaptativo; racional compreensivo e *mixed-scanning*. O primeiro modelo, de viés conservador, entende que a solução de problemas ocorre gradualmente, sem antecipação de modificações expressivas, permitindo, com isso, que o fluxo da política ocorra com facilidade, caso haja necessidade de mudança. Segundo a autora, o modelo não faz uma

análise profunda da realidade e dos conflitos envolvidos nos processos decisórios, porque entende que a melhor decisão a ser tomada no sentido de produzir os resultados esperados, é aquela que assegura o acordo entre os interesses envolvidos, haja vista que a decisão de uma alternativa, por mais adequada e fundamentada tecnicamente, tem haver com as relações de poder.

A análise que Rua (1997) faz do modelo racional-compreensivo é que seu alcance é maior e que é admissível, antes de assumir decisões de impacto, conhecer o problema antecipadamente. Os decisores orçam os recursos a serem maximizados antes de apresentar as opções e suas respectivas implicações. A seleção da alternativa adotada e suas consequências são feitas a partir de uma análise ampla e detalhada. O modelo apresenta dois problemas, segundo a autora: o primeiro diz respeito à suposição da existência de um ambiente com acesso perfeito à informação, e o segundo relaciona-se a não levar em conta as relações de poder nas tomadas de decisão.

O último modelo analisado por Rua (1997) é o *mixed-scanning*, o qual consiste na distinção entre as deliberações estruturantes e incrementais. As deliberações estruturantes decidem os rumos das políticas em geral, assim como a estrutura e o contexto das decisões incrementais; que realizam uma revisão criteriosa sobre as soluções consideradas específicas da política. Rua (1997) sintetiza, assim, o modelo:

O *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 (conforme faz o modelo racional-compreensivo). Esta revisão permite que alternativas de longo prazo sejam examinadas e levem a decisões estruturantes. As decisões incrementais, por sua vez, decorrem das decisões estruturantes e envolvem análise mais detalhadas de alternativas específicas(p. 10).

Depois dessas fases/etapas e a partir do momento em que as alternativas se configuram, outro momento se inicia: a etapa denominada implementação. Segundo Rua (1997), a etapa de implementação é considerada relevante, mas, na realidade, a separação entre elas é mais um recurso didático para fins de análise do que um fato concreto do processo político em si. Não é possível compreender a implementação de uma política pública dentro de um contexto social, se as etapas iniciais dessa política não forem seguidas em todas as suas dimensões. Por conseguinte, todos aqueles com pretensão política e desejosos de alcançarem determinados resultados e/ou produzirem certos efeitos na melhoria de um problema em um setor da sociedade devem saber dessa

sua complexidade, posto que a política pública origina as diferentes formas de política que implicam várias redes de atores, novas arenas, estruturas de decisões e situações diversas.

## 2.4 A Implementação e seus limites

Os estudos sobre a implementação de políticas públicas no Brasil tornam-se frequentes, notadamente no setor público e no meio acadêmico, bem como em organizações da sociedade civil, especialmente nas ONGs e nas diversas mídias. É essencial entender que implementar algo, ou alguma coisa, significa, sobretudo, executar, planejar uma ação (programa, projeto), e fazer funcionar na prática por meio de atos palpáveis, concretos. Faria (2012), constata que, no Brasil, há uma fragilidade nos estudos dedicados à implementação, especialmente nos relacionados às políticas públicas, mesmo não descartando o *boom* ocorrido na área das políticas públicas na década de 2000, com a implantação dos cursos de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado) proliferados no País.

Para Gontijo (2012), esse *boom* ocorrido na área acadêmica está relacionado ao aumento das demandas, da multidimensionalidade dos problemas a serem abordados, assim como do arrefecimento dos recursos necessários na execução das políticas. O autor afirma que, a partir das transformações políticas e culturais ocorridas no interior dos países ao longo dos últimos anos, bem como da crise fiscal dos anos de 1970, novas demandas foram legitimadas e incorporadas à agenda governamental. Em função desse contexto, houve a necessidade de encontrar modelos de gestão que melhorassem a administração em seus vários aspectos.

O conceito de implementação envolve menos debate e se entende como um processo caracterizado por uma etapa, em que atos e efeitos são gerados dentro de um marco normativo de intenções que reúne um conjunto de ações a partir de objetivos e metas constituídos por uma política e incluídos como almejaváveis (SIMAN, 2005). Historicamente, os estudos ligados à implementação resultavam de campos teóricos: *top down* ou estudo da administração pública e o do enfoque da ciência política ou *bottom up*, que concentrava nos *inputs* ambientais e nos *outputs* gerados pelo sistema.

O modelo *top-down* obedece à visão tradicional do trabalho administrativo que cresce de cima (*top*) para baixo (*down*) ou do núcleo para a periferia. Dias e Matos

(2012) afirmam que as três bases principais desse modelo (seus postulados) são: “a primazia hierárquica da autoridade, a distinção entre o universo político e o mundo administrativo e, por último, a busca de eficiência” (p.81). O modelo pressupõe uma nítida separação, tanto de conceito como de tempo, entre a formulação e a deliberação da política, por um campo, e por outro, entre o ato de executar e decidir. Na abordagem *botton-up*, o pensamento é contrário, de baixo (nível técnico) para cima (nível político), bem como considera que se deva construir uma política pública de maneira gradativa, com regras, procedimentos e estruturas, ou seja, de baixo para cima, de modo ascendente.

Silva e Mello (2000) entendem a implementação como a execução de atividades das ações planejadas pelos governos, no intuito da obtenção das metas projetadas no processo de formulação de políticas. Para Minogue (1983), a implementação é uma etapa importante da ação política, porque é nessa fase que os objetivos planejados pelos governos devem ser atingidos, pois, se houver falha, a gestão é considerada inadequada, incompetente no processo de gerenciamento. Por isso, a implementação de política pública envolve escolhas e decisões a serem tomadas entre os vários objetivos e ações planejadas. Também envolve a vinculação entre a intenção de um governo e os seus resultados na prática, bem como expectativas *versus* resultados alcançados da política.

Por isso, a implementação é uma etapa que exige dinamismos, e seu processo demanda significado próprio, pois não se restringe à tradução de uma dada política em ação, mas na transformação da política em si. É a etapa em que a política formulada se traduz em programa e, em geral, obedece aos objetivos e diretrizes. É a fase cuja ação é estipulada durante a formulação das políticas e que produz, do mesmo modo, certos resultados e impactos.

As políticas públicas são arquitetadas, definidas e implementadas por pessoas, que, por sua vez, são comprometidas de vários modos por elas. Toda a execução de uma política pública é um processo imbricado que revela a estruturação e o modo de funcionamento de um sistema político-institucional, assim como também a repartição do poder político entre os vários interessados na deliberação ou envolvidos nela.

Dois são as abordagens hegemônicas que transitam na literatura sobre implementação de políticas públicas. A primeira toma como foco de análise o processo de formulação, e suas variáveis se referem às normas que as constituem, descrita por D’ancenzi e Lima (2013) como sequencial. A política pública é vista como um

encadeamento de etapas distintas e conduzidas por lógicas desiguais. O segundo, modelo analítico, ressalta elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada, e suas variáveis são as qualidades dos ambientes (espaços) e as burocracias implementadoras. D'ancenzi e Lima (2013) afirmam que o modelo (analítico) apresentado é limitado por centrar ou focarem suas análises nas estruturas normativas e nos atores implementadores e em suas ações, deixando brecha para a inclusão de variáveis ligadas às ideias, aos valores e às concepções de mundo dos diferentes autores. Assim, políticas públicas nascem de ideias, que são perenes. Por isso, os modelos propostos devem introduzir variáveis cognitivas, como, por exemplo, as ideias e visões de mundo dos atores, porque elas interferem nos resultados de uma implementação de políticas públicas.

Silva e Mello (2000) examinam três modelos de implementação, que são: clássico do ciclo da política, que desconsidera a implementação e seus resultados retroalimentadores, ou seja, não considera a implementação um processo, mas um jogo de uma só rodada, em que o governo implementa suas ações de cima para baixo (*top down*); linear, em que o processo de formulação e implementação são complementares e não separados. Nesse sentido, o monitoramento e a avaliação das ações (políticas) são considerados instrumentos de reformulação das políticas. O terceiro e último é aquele em que a implementação é vista como um jogo, como: “redes, aprendizado institucional e *stakeholders* – é um jogo entre implementadores em que papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre atores são objeto de barganha” (SILVA e MELLO, 2000, p.16).

É necessário entender que a implementação de políticas públicas deve ser compreendida como um processo, por meio do qual os objetivos previstos podem ou não ser implementados. São inúmeros os fatores que interferem nesse processo, e podem ser internos ou externos ao agente implementador como, por exemplo: a adequação da política, suficiência e disponibilidade de tempo e recursos; a característica da política em termos de causa e efeito; a comunicação, coordenação e a “obediência”. Segundo Carvalho *et al.* (2010), seu sucesso estaria ainda relacionado “à adequação de sua direção *top-down* ou *botton-up* ao tipo de política e ao ambiente onde é implementada. Do processo de negociação, à natureza do foco da política; às ações e relações entre os implementadores e sua capacidade de adaptação” (p. 10).

Por isso, é ímpar que os implementadores compreendam e considerem o desenho organizacional, as regras, as pressões e situações vividas pelos funcionários (técnicos) no cotidiano de seu trabalho, pois o Estado não é um ator unitário, mas fragmentado de cima a baixo. Assim, os estilos de uma implementação afetam os resultados de uma política pública. Lotta (2012), ao estudar as funções dos burocratas de rua, ou seja, o profissional que atua implementando as políticas públicas na ponta (professores, médicos e policiais) afirma que esses indivíduos nas democracias modernas são fundamentais no processo de implementação das políticas públicas, em função de suas relações direta com o público-alvo, pois é por meio deles que o cidadão consegue acessar a administração pública. Há uma interação contínua com a população em seu trabalho, bem como pela competência técnica e vivência na comunidade, se tornando o “*locus* da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos” (LOTTA, 2012, p. 25).

As ações públicas estão intimamente relacionadas às demandas apresentadas pelos atores sociais, que podem ser públicos (parlamentares) e burocratas (técnicos de carreira). Todavia elas precisam entrar na agenda governamental como prioridade. Em seu processo de constituição e consolidação, as políticas públicas percorrem caminhos de acordos, tensões, conflitos e etapas, até a sua decisão final, e é delimitada pela assimetria de recursos de poder entre os mesmos, assim como pela gama de informações e a capacidade de exercer pressão e de aliança.

Desse modo, as políticas públicas são colocadas em prática a partir de grupos multiorganizacionais, envolvendo diversos atores que edificam estruturas de implementações a partir de suas interpretações, afinidades, visão de mundo, ideias e, logicamente, negociações e conflitos. Por isso, ressalto que não é possível entender a produção das políticas públicas, tendo somente como referência os modelos tradicionais, haja vista as diversificações e complexidades dos processos, especialmente, pela participação de novos atores na arena política, como, por exemplo, as organizações não governamentais e a entrada de temas emergentes (a questão ambiental, o aumento da população de idosos, o turismo). Existe, portanto, uma infinidade de abordagens e teorização, as quais procuram “dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que

demandam regulação” (FARIA, 2003, p. 22). Por isso, as abordagens tradicionais se tornaram incapazes de entender e atender toda essa moderna construção.

Nesse sentido, é plausível afirmar que a participação efetiva na condução e no planejamento de políticas públicas (regionais e/ou municipais) dependerá muito do nível e dos padrões de cultura política dos seus integrantes, porque as desigualdades na representação política e social, sem dúvida, influenciam na composição da agenda social afetando, a democratização dos processos e suas instâncias no momento de definir as políticas públicas e, conseqüentemente, a alocação de recursos. Além disso, há uma visão social do Estado por parte da população, de pouco crédito. Vale ressaltar ainda que as políticas públicas são materializadas por intermédio de alguns instrumentos legais (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA); pelas ações de governo (programas, projetos e ações) e por definições normativas, tais como leis, decretos, portarias e demais instruções (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Com a globalização e o acesso, em ritmo acelerado, às informações de cunho administrativo e estatístico, a partir das tecnologias sociais de comunicação, como a internet, Disco Compacto de Memória Apenas de Leitura (CD-ROMS) inteligentes, arquivos de microdados, a sociedade organizada passou a ter maior poder de fiscalização e controle com o uso dos recursos públicos. Desse modo, é necessário que o Estado consolide e aprimore instrumentos de controle social condizentes com as mudanças institucionais da administração pública, com o intuito de tornar os governos mais eficientes e confiáveis nos serviços públicos, a fim de orientar suas ações e, assim, proporcionar níveis crescentes de bem-estar social da população. A seguir, enfatiza o último ciclo da política pública, que é o acompanhamento, monitoramento e avaliação. Esse momento se configura como elementar no contexto global de uma política pública, por ser a fase em que é possível conhecer sobre o êxito ou não de uma determinada política.

## **2.5 A avaliação e seus desafios na gestão pública**

O caminho percorrido para a construção das políticas públicas (*policies*) é carregado de tensão e de alta densidade política (*politics*). Sua efetivação ocorre num cenário de relações conflituosas entre Estado e sociedade, entre os poderes, entre os

ministérios e agências governamentais e entre o governo federal, Estados e municípios. Por isso, é fundamental conhecer a atuação governamental, com o intuito de avaliar o grau de eficácia e eficiência e os efeitos de intervenção, acertos e desacertos.

Para Faria (2005), é após a década de 1960 que essa prática se desenvolve, ou seja, a partir da explosão da avaliação de políticas públicas ter ocorrido nos Estados Unidos. Segundo o autor, são diversas as fases e formas de pensar a evolução e o papel que a pesquisa avaliativa desempenha no contexto de uma gestão.

Existem algumas classificações de avaliação, no entanto, a mais conhecida é aquela preconizada por Darlien (2001), que atribui três funções básicas à avaliação: informação, realocação e legitimação. Segundo o autor, cada uma delas, tinha estreita relação com o momento evolutivo de um determinado período da história/tempo. Nos anos de 1960, por exemplo, predominou a função de informação, e a ênfase era na melhoria dos programas, e os responsáveis (gestão) tinham como objetivo utilizar a avaliação como mecanismo de *feedback*. Na década de 1980, prevaleceu a função de (re) alocação, ou seja, o Estado precisava promover uma alocação racional de recursos no processo orçamentário da gestão. Por fim, na década de 1990, a tônica da avaliação de políticas passa a ser de legitimação, por isso, o novo modelo de administração pública exige maior eficiência do setor público. Assim, a avaliação foi posta a serviço da reforma dessa área.

Dias e Matos (2012) afirmam que avaliar tem haver com a capacidade de medir o quanto uma intervenção pública foi capaz de ser útil e gerar benefícios. Para Ferreira (1999), avaliar significa, sobretudo, determinar a valia de algo, assim como também os resultados de um programa em relação aos fins propostos. Por conseguinte, a finalidade de uma avaliação é decidir a abrangência dos objetivos, sua eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade de desenvolvimento. Por se tratar de uma área perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo necessidades e pessoas, não existe consenso quanto a sua definição, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas inclusive contraditórias.

A avaliação também, pode ser vista como uma área de pesquisa, que busca mensurar as vantagens e os benefícios de uma intervenção pública, por meio da adoção de um conjunto de técnicas empregadas em distintas áreas das Ciências Sociais. É importante enfatizar que, conceitualmente, a avaliação não pode ser vista como passo final do processo de um planejamento. Ela deve estar integrada em todo o seu contexto,

ou seja, em todas as fases da concepção dos programas. Caso contrário, perde sua função como elemento fundamental para o sucesso das políticas públicas. Por ser um elemento transversal a toda a política (define finalidade, metodologia), a avaliação permite que os sujeitos envolvidos no processo percebam quais ações tendem a produzir melhores resultados, bem como a realizar modificações, continuidades ou exclusão de uma política e/ou programa.

Portanto, a avaliação é um instrumento valioso, porque consente à administração realizar inúmeras ações em função dos resultados alcançados, como, por exemplo, originar informações úteis para novas políticas públicas; prestar contas de seus atos; explicar as ações e as decisões; ajustar e precaver falhas; identificar os empecilhos que dificultam o sucesso de um programa. Por fim, a avaliação é um instrumento democrático de controle sobre a ação dos governos, bem como traz uma peculiaridade, que é o aprendizado dos governos sobre as consequências de suas ações. Embora essas não sejam aceitas, já que são malvistas, pois seus resultados carregam e representam um universo de inúmeras promessas e poucas realizações. Para alguns setores da gestão, a avaliação representa um modismo, o qual produz burocracia e escassos resultados e não atende às expectativas.

Acoplado a ação de avaliação, temos o acompanhamento e o monitoramento. O acompanhamento pode ser entendido como uma técnica sistemática de supervisão e avaliação de uma ação e de seus inúmeros elementos, pois permite que as informações necessárias para ajustar correções sejam fornecidas e, assim, evite e assegure a consecução dos objetivos propostos. É uma ação que demanda esforços expressivos de coleta de informação, física e financeira, necessárias para medir, uma vez finalizado o programa ou no decorrer de sua execução, o impacto, a eficiência e a eficácia de suas atuações.

Por sua vez, o monitoramento é entendido como avaliações pontuais das atividades de governo e estão intimamente ligadas ao impacto da implementação. É um processo ininterrupto e visa a corrigir os rumos da execução, “não só para que o desempenho das ações seja maximizado, mas também para que essas levem em conta se a relação meios e fins está adequada e se as metas previamente propostas têm, de fato, efetividade” (DIAS e MATOS, 2012, p. 85). Em outras palavras, é a análise crítica dos dados coletados na sua totalidade e a mensuração de como os objetivos estão sendo alcançados, buscando uma explicação para as diferenças. No monitoramento, estimam-

se, previamente, os resultados finais da intervenção, por isso seu principal objetivo é obter informações “exatas” e relevantes, a fim de se habilitarem as mudanças indispensáveis na concepção ou execução do programa.

Enfatizo que a avaliação de uma política pública não pode, sob nenhuma hipótese, ficar limitada aos aspectos quantitativos, porque a verificação dos resultados qualitativos são vetores importantes na implementação da política pública. Quando ocorre uma avaliação que leva em conta somente os aspectos quantitativos em detrimento aos qualitativos, algumas variáveis (falta de apoio da comunidade envolvida, ausência de participação de determinado grupo social no decorrer do processo, ausência de recursos ou sua má aplicação e também algumas resistências políticas) podem não se fazer presente, e o processo fica incompleto.

Outra questão relevante num processo de avaliação é quanto à participação de todos os atores envolvidos. A participação dos atores evita possíveis discrepâncias, como o excesso de otimismo ou de críticas excessivas dos seus implementadores. Por fim, entender que a avaliação das políticas públicas, tem estreita ligação com um processo político, significando dizer que ela não está isenta de discursões sobre seus resultados, muito menos, da luta política embutida no seu processo.

No Brasil, a avaliação de políticas públicas, por exemplo, tornou-se mais expressiva e efetiva a partir da promulgação da Constituição de 1988 e do restabelecimento do regime democrático. Nesse período, surgem exemplos de participação popular, desde as associações e movimentos sociais no planejamento do município (Orçamento Participativo – OP), até a participação direta na gestão, como são os casos dos conselhos populares implantados: saúde, previdência, educação, criança e adolescentes, dentre outros. Evidentemente que essa participação difere de região para região, bem como impõem algumas barreiras, especialmente se levarmos em conta os aspectos socioeconômicos, simbólicos e políticos dos seus participantes (FUKS e PERISSIANTO, 2006). Para Matias-Pereira (2012), a experiência de avaliação no território brasileiro sofre desgastes, é descontínua e sem sistematização, posto que os formuladores das políticas públicas priorizam o processo de formulação de planos e elaboração de projetos, em detrimento das etapas de acompanhamento e avaliação.

Diante dessa tônica de participação e influência na composição da agenda social nas instâncias de formulação de políticas públicas, avolumaram-se esforços de inspirações multilaterais, tanto em sentido conceitual, como metodológico, para

construir instrumentos de mensuração que fossem capazes de “medir” o nível de bem-estar e da mudança social. Assim, surgiram várias instituições multilaterais (Organização das Nações Unidas – ONU, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO, Organização Internacional do Trabalho – OIT, Organização Mundial da Saúde – OMS, Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF) com tais propósitos, que, nos anos de 1960, empenharam-se em elaborar sistemas nacionais abrangentes de indicadores sociais, para que os governos nacionais pudessem orientar melhor seus programas e suas ações (JANNUZZI, 2002).

Entram em cena os indicadores sociais, que para Millani (2008) e Jannuzzi (2002) surgem e se consolidam com as ações de planejamento do setor público por todo o século XX. Porém, é só, a partir da década de 1960, que essa área ganha corpo científico nas sociedades consideradas desenvolvidas e subdesenvolvidas. É, por essa época, que passa a existir uma diferenciação entre crescimento econômico e melhoria das condições das classes sociais dos países em desenvolvimento, embora persistissem elevados índices de pobreza, acentuando-se cada vez mais nos vários países as desigualdades. As entidades sindicais, universidades, centros de pesquisas e agências reguladoras de planejamento público não mediram esforços no sentido de buscar alternativas para melhorar conceitual e metodologicamente os instrumentos das condições de vida, da pobreza estrutural e demais dimensões da realidade social (JANNUZZI, 2002).

Em nível de acepção, o indicador social compreende “uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)” (JANNUZZI, 2002, p. 2). Os indicadores sociais permitem, portanto, orientar e enriquecer as interpretações de uma realidade, bem como conduzir, a partir de uma análise mais criteriosa, a formulação e implementação de políticas públicas no planejamento de um governo.

As finalidades dos indicadores sociais são inúmeras, mas a principal é subsidiar as ações públicas planejadas dos governos e suas políticas sociais nas diferentes áreas governamentais. Também, são responsáveis pelo monitoramento das condições de vida e bem-estar da população de um país por parte do poder público e sociedade civil, assim como “sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais” (JANNUZZI, 2002, p.

2). Os indicadores sociais, a partir de sua perspectiva programática, podem também ser um “instrumento” potente na formulação e reformulação das políticas públicas, porque retrata e monitora os limites, as potencialidades das condições de vida e de bem-estar da população por parte do poder público.

Jannuzzi (2002) classifica os indicadores sociais a partir dos seus diversos propósitos e destinação. No entanto, a divisão mais utilizada e conhecida se relaciona àqueles indicadores que analisam segundo uma área temática da realidade a qual se referem os de saúde, educacionais, demográficos. Contudo, na atualidade, as instituições encarregadas desse campo específico já trabalham com novos padrões de mensuração, a partir de suas temáticas, que são os chamados sistemas de indicadores sociais, assim como os indicadores socioeconômicos, de condições de vida, de desenvolvimento humano.

Em síntese, esses instrumentos (avaliação, acompanhamento, monitoramento e indicadores sociais) buscam saber em que medida os objetivos são alcançados, como ocorrem os seus efeitos e/ou respectivos impactos e qual o grau de satisfação produzido pelo projeto ou pelo programa específico sobre o público atingido. Por isso, é ímpar que haja controle ou monitoramento social no processo das políticas públicas, a fim de potencializá-las, pois as decisões públicas são quase sempre complicadas, conflituosas, numa arena de decisão política. Enfim, é necessário que o Estado deixe de ser meramente regulador, migrando para um Estado promotor do desenvolvimento social. São desafios colocados para os governos e suas administrações públicas no sentido de definir padrões de gestão pública os quais possam viabilizar a execução de ações e políticas públicas sólidas guiadas para viabilizar a inclusão, diminuir as desigualdades, melhorar a qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social da administração pública, elevar a transparência, entre outras ações.

No próximo capítulo, reflito sobre Política no campo do Esporte e do Lazer, buscando tratar de concepções, relações, panoramas, direito sociais, gestão, política de financiamento e formação profissional na área do esporte e lazer, área que nas últimas décadas tem despertado interesse de inúmeros estudiosos.

### 3. ESPORTE E LAZER: CONCEPÇÕES E RELAÇÕES

Este capítulo tem a finalidade de dialogar com as concepções de esporte e lazer que permeiam o campo de estudo, bem como traçar um panorama das políticas nacionais de esporte e lazer executadas nas últimas décadas. Além disso, busco aprofundar discussões existentes em torno do entendimento dessa política como direito dos cidadãos e, do papel do Estado na gestão das políticas públicas de esporte e lazer.

Etimologicamente, o termo lazer, *loisir* e *leisure* advêm do latim *licere*, significando permitido, poder, ter o direito. Em cada contexto, tais palavras traduzem significados diferenciados, mas todas elas mantêm alguma afinidade “com a vivência de atividades culturais, considerando tempo/espço disponíveis e a atitude assumida pelas pessoas neste tipo de experiência” (GOMES; PINTO, 2009, p. 68).

Marcellino (2008) e Melo (2010) afirmam que o lazer é um fenômeno moderno e urbano, o qual surge com a Revolução Industrial, a partir de um conjunto de novas experiências delineadas com o incremento de um novo modo de produção no séc. XVIII, bem como por intermédio das demais mudanças advindas desse período<sup>14</sup>. Apesar das controvérsias e/ou divergências que envolvem os estudiosos da área, nesse debate, não há discordância em relação a um ponto específico: as diversões sempre estiveram presentes e foram elementares nas sociedades, cada uma com as suas especialidades, suas distinções, seus tempos e seus espaços.

A justificativa dessa questão entre os defensores e os contrários reside no fato de que é, nesse período específico de nossa história, que é possível observar a organização das diversões no séc. XVIII. O novo modo de produção fabril alterou significativamente os tempos sociais, dando origem a uma jornada de trabalho não mais limitada pela natureza e pelas vontades das pessoas, mas pela fábrica que impõe seus horários e rotinas (MELO, 2010). As cidades modernas tornaram-se centros de circulação de produtos e das fábricas, as quais foram, aos poucos, sendo instaladas, modificando-se substancialmente e tornando-se o cerne da vida em sociedade. Nesse sentido, “os momentos de diversão vão se consolidar de acordo com a nova organização dos tempos sociais, impregnados por todas as dimensões dos novos tempos (inclusive pela nova

---

<sup>14</sup> O Iluminismo, o fim do Estado absolutista, a construção de uma ideia de nação, o surgimento das cidades modernas e a ascensão da burguesia como classe social influente foram mudanças ocorridas no século XVIII, que influenciaram as ideias e as concepções do período (MELO, 2010).

excitabilidade permeada pelas noções de velocidade, mobilidade, progresso)” (MELO, 2010, p. 16).

Marcellino (1996b) afirma que a palavra lazer adicionada ao vocabulário geral das pessoas é um termo bastante atual, e, por isso, existem divergências quanto ao seu significado. Em função disso, as pessoas acabam associando as suas experiências individuais vividas ao conceito e essa visão leva a entendimentos parciais e limitados do fenômeno. Assim, não é a atividade em si que caracteriza o lazer, pois a mesma atividade pode ser vista a partir de ângulos diferentes, dessa forma, para uma pessoa, determinada vivência pode ser considerada lazer e para outra, não. Concordo com os argumentos de Marcellino, por considerar que a construção social do lazer sucede de formas variadas nas sociedades, nas culturas e depende também de contextos históricos dos diferentes grupos.

Ainda de acordo com Marcellino (2001), existem duas correntes contrárias em relação ao Lazer: a primeira, que enxerga o lazer como mercadoria, como mero entretenimento a ser consumido, ajudando a suportar ou a conviver com uma sociedade injusta e de insatisfação crescente; a outra, que o vê como elemento gerado historicamente na sociedade e que dela surge, podendo, na sua vivência, gerar, no plano cultural, valores questionadores da ordem estabelecida. Por isso, é necessário considerar o lazer na sua amplitude, em termos de conteúdo, do seu aspecto educativo – objeto e instrumento de educação (MARCELLINO, 1987), e, sobretudo, que ultrapasse o campo do descanso e do divertimento, pois o lazer designa um vasto e intrincado campo da vida social, que inclui uma variedade de assuntos, como o tempo livre, o ócio<sup>15</sup> e a recreação. Nesse sentido, o lazer pode, ainda, se constituir como base de sustentação no processo de mudança e de desenvolvimento na nova ordem social, a partir da sua relação lazer-cultura-processo educativo conscientizador e de suas vivências e valores que lhes são peculiares.

Camargo (1998), ao posicionar-se sobre o surgimento do lazer, afirma que, historicamente, o ser humano, independente de idade e de classes, sempre foi capaz de

---

<sup>15</sup> Ócio é uma palavra com origem no latim *otiu* e significa não fazer nada. Pode representar, por exemplo, uma folga do trabalho, do colégio ou da faculdade, um momento de lazer, para aproveitar e descansar. Ócio é também conceituado como um tempo livre, um tempo vago para relaxar. Para os gregos, uma possibilidade de descanso, de repouso. A terminologia não é muito utilizada no Brasil para designar ou conceituar o lazer, haja vista ser considerado uma ameaça ao desenvolvimento da sociedade, porque o termo tem uma aproximação com ociosidade (nada a fazer). Ócio e lazer não estão em campos separados, ao contrário, se confundem na medida em que constituem opção pessoal “desinteressada” (MARCELLINO, 1987).

buscar formas de se divertir. Para o autor, a diversão, a ludicidade, pode ocorrer em diversas situações; no trabalho, na militância política, nos distintos tipos de encontros, nas obrigações consideradas familiares, ou seja, são traços presentes nas várias dimensões da vida. Camargo (1998), todavia, assim como Marcellino (2008) e Melo (2010), acredita que expressões tais como tempo livre, tempo liberado, recreação e lazer advêm da modernidade e “são termos que falam de um tempo criado pela economia moderna apenas para que os indivíduos pudessem se divertir ou fazer o que bem entendessem” (p. 27). Foi um tempo conquistado pela evolução tecnológica do trabalho, por meio das lutas sindicais e pela pressão exercida dos setores conscientes da sociedade.

Portanto, a cultura do lazer, nas palavras de Camargo (1998), foi invenção da economia moderna, que não foi capaz e/ou não quis torná-lo democrático, tornando-o possível somente a partir do século XX. Para Camargo (1998), quando desaparece a sociedade feudal, e o capitalismo entra em cena, o lazer passa a ser utilizado como sinônimo de distinção social. A nova nobreza passa a usufruir do não trabalho, por meio de festas grandiosas e viagens e de tudo que viesse a distingui-la da pobreza predominante. O autor afirma que o livro *A teoria da classe ociosa*, do sociólogo Thorstein Veblen, retrata bem essa situação, quando denuncia o menosprezo ao trabalho manual e quanto ao fato de que o estar bem significava viver tão-somente em meio ao lazer.

Em *O elogio ao ócio*, Russel (2002) anunciava e/ou preconizava a importância do lazer para a humanidade: “o lazer é essencial à civilização e, em épocas passadas, o lazer de uns poucos só era possível devido ao trabalho da maioria. Este trabalho era valioso, não porque o trabalho é bom, mas porque o lazer é bom” (p. 27-28). O autor afirma ainda que as modernas técnicas introduzidas no mundo do trabalho (redução do tempo de realização deste), mesmo com alguns limites, devem se tornar direito de uma porcentagem significativa da sociedade, deixando de ser prerrogativa de uma minoria privilegiada. O autor conclui dizendo: “o uso jubiloso do lazer, devo admitir, é produto da civilização e da educação. Um homem que toda a sua vida trabalhou longas horas irá se sentir entediado se ficar ocioso de repente. Mas, sem uma quantidade adequada de lazer, a pessoa fica privada de muitas coisas boas” (p. 30).

As primeiras conceituações sobre o lazer no Brasil tiveram como referência as ideias do sociólogo Joffre Dumazedier. O pensamento protagonizado pelo teórico na

década de 1970, como consultor do Serviço Social do Comércio – SESC e a partir de suas conferências e palestras proferidas pelo País, influenciou os estudos sobre a área no território nacional. Para o sociólogo, o lazer,

É um conjunto de ocupações às quais o indivíduo pode entregar-se de livre vontade, seja para repousar, seja para divertir-se, recrear-se e entreter-se ou, ainda, para desenvolver sua informação ou formação desinteressada, sua participação social voluntária ou sua livre capacidade criadora após livrar-se ou desembaraçar-se das obrigações profissionais, familiares e sociais (DUMAZEDIER, 1976, p. 34).

Na atualidade, seu conceito de lazer tem sido criticado por teóricos da área (MARCELLINO, PINTO, GOMES, dentre outros) em função das contradições, equívocos e fragilidades. O significado de lazer defendido por Dumazedier (1976) contrapunha-se ao conjunto das necessidades e comprometimentos do cotidiano das pessoas, sobretudo do trabalho profissional e com as mudanças sociais (passagem da sociedade industrial a sociedade de serviço e suas complexidades). Tal definição pode não condizer com a realidade da sociedade globalizada e virtualizada. Como Dumazedier (1976) concebeu a construção do conceito de lazer a partir de uma visão operacional, ou seja, preencher o tempo de lazer com atividades que atendessem às próprias necessidades dos indivíduos (descanso, divertimento e desenvolvimento), o lazer acabou sendo analisado como um “saco vazio” que poderia ser preenchido a partir das necessidades de cada um, ou seja, individualmente.

Os debates, as análises e tendências a respeito das concepções de lazer multiplicaram-se pelo Brasil, mas foi Marcellino (1987) quem compreendeu esse fenômeno, que é o lazer como cultura vivenciada no tempo disponível. A mudança de enfoque a partir da cultura defendida pelo autor permitiu uma compreensão contextualizada do lazer no território brasileiro. Pensado sob o ponto de vista da cultura, o lazer é então produto humano, e sua construção ocorre por meio de processos que envolvem saberes, valores, motivações, aspirações de todos os sujeitos, a partir dos sentidos e significados que são atribuídos a cada experiência vivenciada e do contexto social em que ocorre, permitindo que cada indivíduo institua e se adeque as próprias técnicas corporais de sua cultura. Por causa dessa visão cultural, as características e os fundamentos do lazer são construídos a partir de diferentes enfoques. Marcellino (1987) concebe o lazer como,

Cultura vivenciada (praticada ou fruída) no tempo disponível das pessoas. O importante como traço definidor, é o seu caráter desinteressado dessa vivência, pois nela não se busca, pelo menos fundamentalmente, outra recompensa além da satisfação provocada pela situação. A “disponibilidade de tempo” significa possibilidade de opção pela atividade prática ou contemplativa em um tempo disponível, que por sua vez, implica liberação das obrigações de diferentes naturezas (p. 31).

Gomes (2008) entende o lazer também como uma dimensão da cultura. No entanto, não considera que existam barreiras incondicionais entre trabalho *versus* lazer, e entre lazer e as obrigações do dia a dia. Por isso, é da opinião de que o lazer é um fenômeno dialógico, complexo, dinâmico, permeado por inúmeros conflitos, tensões e ambiguidades. Por mais que o sujeito vá atrás de maior flexibilidade e liberdade de opção, nem sempre ficarão livres das obrigações sociais, familiares, profissionais e políticas. Por conseguinte, o lazer, sob o ponto de vista de Gomes (2008), não é um fenômeno isolado, pois suas manifestações ocorrem em vários contextos e em inúmeros momentos do cotidiano, expressando sentidos e significados dialeticamente produzidos pelos atores em sua relação com o mundo. A autora conceitua o lazer como:

Uma dimensão da cultura caracterizada pela vivência lúdica de manifestações culturais (tais como as festas, os jogos, as brincadeiras, os esportes, as artes e até mesmo o ócio) no tempo/espaço conquistado pelos sujeitos e grupos sociais (GOMES, 2008, p. 132).

Gomes (2008) também entende o lazer como um direito social, concedido por meio das “lutas” e conquistas dos trabalhadores ao longo de suas reivindicações por um tempo legalmente instituído, regulamentado. Conquistas e reconhecimento não são inerentes às pessoas, mas sim frutos de um processo organizativo de sujeitos e/ou grupos, que conscientemente reivindicam benefícios coletivos para o conjunto da classe, além de ser de naturezas sociocultural e histórica. Na sociedade atual, marcada por crises, desempregos, má distribuição de renda, violência e exploração da mão de obra, esses direitos, na maioria das vezes, são ignorados, fragilizados, expropriados. Embora sejam fundamentais para o exercício da cidadania e da mediação entre os setores públicos e da sociedade.

A partir da compreensão de que o lazer é um momento da escolha e superação de barreiras sociais, os sujeitos respondem e estabelecem sentidos para suas próprias ações, como tempo, opções de lugares/espacos, jeito de ser e coexistir de definir e fazer

suas próprias escolhas. Essa superação ocorre no decorrer do processo e das regras institucionais (família, escola, trabalho, mídia e mercado) impostas na sociedade, bem como pela oposição a essa ordem, que tenta estabelecer e impor seus padrões, modelos e suas rotinas.

Para Pinto (2008), é dessa contradição que poderá fluir a liberdade no lazer, ou seja, na “produção/reprodução da vida sociocultural” (p. 100). Por isso, assume que o lazer é “tempo/espço/oportunidade para vivências culturais lúdicas, ou seja, fundadas no prazer pela vivência da liberdade/autonomia” (p. 100). Segundo a autora, é somente no início da década de 1980, que o lazer é reconhecido como uma expressiva força econômica e como “tempo-espço necessário para o consumo de várias formas de entretenimento produzidas e difundidas pela indústria cultural” (PINTO, 2008b, p. 85).

Melo (2003) afirma que nem sempre o conceito de lazer está atrelado ao tempo que sobra do trabalho, apesar de essa visão ser significativa. Seu pensamento se baseia nas inúmeras tarefas que os sujeitos irão desenvolver após sua jornada de trabalho (afazeres domésticos, estudos, trabalhos para finalizar em casa, necessidades fisiológicas – almoçar e dormir, que não podem ser confundida com atividades de lazer). Também, se contrapõe à ideia de lazer como fenômeno pacífico, inocente, ingênuo e desconectado de outros momentos da vida, pois “o fenômeno do lazer foi gerado de uma clara tensão entre as classes sociais e da ocorrência contínua e complexa de controle/resistência, adequação/subversão” (MELO, 2003, p. 10). E, por fim, descobri a ideia apregoada na sociedade equivocadamente de que o lazer é alienado, que serve somente para recuperação, reposição das forças e algo para “esquecer” ou parar de pensar nos problemas da vida (como se isso fosse possível).

Ainda segundo Melo (2003), o prazer não é exclusividade do lazer, pois “é melhor falar que os momentos de lazer pressupõem a busca pelo prazer, mas que este não é exclusivo dos momentos de lazer” (p. 32). Assim, o autor sugere que o caminho mais adequado para saber em que ocasião os sujeitos estão vivenciando o lazer deveria ser a partir do momento em que o indivíduo se livre das obrigações, tanto aquelas ligadas ao trabalho, como as de cunho religioso, doméstico ou as decorrentes das necessidades fisiológicas.

Melo (2003) define as vivências de lazer baseadas em dois aspectos e/ou indicadores que, em sua concepção, estão interligados: um é o tempo que considera mais objetivo e de caráter social e o segundo, o prazer, que é considerado algo de cunho

mais subjetivo e conseqüentemente de caráter individual. Além desses dois aspectos, pressupõe duas atitudes que os sujeitos têm para os momentos de vivência de lazer: o assistir e o praticar. Há momentos em que os sujeitos decidem vivenciar no seu tempo livre um espetáculo musical e, em outros, jogar uma partida de voleibol de praia, torneio de dominó. Por conseguinte, não há uma obrigatoriedade na sua escolha, a opção é decidida pelos próprios sujeitos, que podem optar em ser expectador ou decidir praticar a vivência. Em muitos casos, essa escolha está condicionada a razões financeiras (condições econômicas), mas suas escolhas para desfrutar o lazer no seu tempo de folga não estão condicionadas somente por esse fator, apesar de sua influência.

Para Camargo (1998), as pessoas não necessitam de tempo de lazer para divertir-se, sentir-se feliz, posto que a felicidade é um sentimento que pode chegar a qualquer momento e em situações variadas. O autor afirma que esse tempo de lazer é tão somente um período particular, em que é possível obter mais ocasiões agradáveis do que aquelas as quais o trabalho pode nos oferecer. Parte, ainda, do princípio de que “o tempo de lazer é tão artificial quanto o tempo de trabalho” (p. 33), por isso as pessoas, ou seja, a sociedade, vivem uma “civilização do tempo livre”. Embora, estejam em passos lentos para a tão propalada “civilização do lazer”, em que os indivíduos sejam capazes de desfrutar e ocupar suas horas livres, com ações efetivas, capazes de possibilitar o seu divertimento, bem como o seu desenvolver-se pessoal.

Na visão de Camargo (1998), lazer e recreação são conceitos que se entrelaçam quando discutidos sob a ótica sociocultural, especialmente a partir do ponto de vista do divertir-se moderno. As duas expressões surgem muito mais por razões linguísticas do que socioculturais. O autor afirma que, em alguns países, as línguas modernas não contam com uma expressão equivalente ao termo latino “*licere*”. Um exemplo, nesse sentido, é a língua espanhola, alemã e italiana, que utilizam o termo de raiz parecido à recreação, com finalidades e sentidos do lazer.

Werneck (2000), ao tecer opinião sobre essa questão específica, afirma que existe polêmica entre alguns estudiosos (BRAMANTE, 1998; BRUNHS, 1997; PINTO, 1992; CAMARGO, 1998), quanto à existência de uma relação entre os dois conceitos. Bramante (1998) e Brunhs (1997) partem da concepção de que a recreação está intimamente ligada ao conceito de um conjunto de atividades, ou seja, uma proposta de atividades recreativas para crianças, enquanto o lazer é concebido como “expressão da cultura”. Nesse sentido, o lazer pode ser, ao mesmo tempo, elemento de conformismo

e/ou de resistência à ordem social. Para Pinto (1997) e Camargo (1998), tanto o lazer, quanto a recreação não são divergente, por isso, os termos devem ser abordados conjuntamente.

Werneck (2000) afirma que existe diferença entre esses dois fenômenos (recreação e lazer). Essa distinção acontece em função das raízes etimológicas das duas expressões, bem como em suas matrizes teóricas que os conduzem, nos seus fins e intenções político-sociais. No entanto, ao serem gestadas, acabaram por ser concebidas diferenciadas no seu sentido original, por isso, faz-se necessário compreender que o lazer e a recreação não são a mesma coisa e sim têm campos de concepções diferentes. Para a autora, esse pensamento e/ou posicionamento necessita de revisão, embora reconheça a existência de elementos peculiares, embutidos tanto em um, quanto em outro, por exemplo, o lúdico.

Nesse contexto, houve a expansão do conceito de lazer por diversas esferas, passando a ter o uso corrente, especialmente em setores das repartições públicas e fomentando o debate dentre os estudiosos. As discussões, em sua maioria, versavam sobre a relação e a vinculação do lazer ao trabalho, e o enfoque e a perspectiva debatidos traziam em sua base uma visão dos aspectos utilitaristas e compensatórios do lazer. Para Marcellino (1987), essas visões e/ou abordagens (compensatória, moralista e utilitarista) devem-se ao fato de que o esporte e lazer ser apresentado quase sempre como um fenômeno “intrinsecamente problemático”, ou seja, uma maneira de concebê-lo em termos de valores a ele atribuídos e do reforço para alguns aspectos.

Na área da produção científica, o lazer surge a partir da década de 1970, com o incremento das pesquisas e dos projetos específicos. Todavia, trabalhos escritos anteriormente a esse período trouxeram contribuições para a sistematização e a concepção do fenômeno (lazer). Autores como Inezil Penna Marinho (1955, 1957), Acácio Ferreira (1959) e Renato Requixa (1977), dentre outros, deixaram enormes contribuições para a compreensão e reflexões sistematizadas do lazer no Brasil.

Segundo Wenerck (2000), o lazer engloba não só a questão do tempo, mas também outros e abrangentes elementos na vida das pessoas. Um aliado para o fortalecimento e aprofundamento do lazer como espaço de estudos e de intervenções desse período foi a propagação de eventos científicos, além da criação de centros de estudos sobre o lazer no Brasil, os quais promoveram cursos de especializações em nível *lato sensu*.

O esporte e lazer como possibilidade de diferentes manifestações culturais historicamente estabelecidas e articuladas, tem mantido estreita relação com inúmeros e diversificados conteúdos que oportunizam aos sujeitos escolhas a partir de um tempo socialmente livre. Em meio a esses conteúdos, destaco o esporte como alternativa de lazer, que ocorre em âmbitos diferenciados, por exemplo, na escola, na comunidade e na família. Em cada um desses espaços sociais, o esporte tem produzido características e intencionalidades diversificadas de sujeitos e/ou de grupos de todas as faixas etárias, classes sociais, gêneros, e porque não dizer de habilidades corporais. Nesse sentido, o esporte como manifestação cultural de lazer, ou seja, o esporte de participação, é o modo que a comunidade, independente dos seus níveis socioeconômicos, expressa sua forma esportiva, apesar dessa participação ser dificultada por inúmeros fatores socioculturais tais como o econômico, o de gênero, a centralidade dos equipamentos específicos de lazer, a violência, a falta de tempo (determinada pela nova configuração da sociedade atual), dentre outros (MARCELLINO, 1996a).

Alguns estudiosos da área (SOUZA e MARCHI JÚNIOR, 2010; MELO, 2005), chamam a atenção para um aspecto que tem se proliferado pelo Brasil e teve seu fortalecimento na década de 1990, que é a perspectiva “salvacionista” do esporte e do lazer em programas de viés social. Esse discurso tem sido protagonizado, especialmente, por gestores públicos, profissionais de diferentes áreas de atuação, setores da mídia, que tentam se agarrar no esporte e no lazer como o “apaziguador”, aquele que pode amainar os conflitos frente às mazelas sociais da população, especialmente das camadas pobres.

Para Melo (2005), nessa “concepção conservadora de controle social, prevalece a impressão preconceituosa de que os sujeitos teriam uma tendência natural a se enveredar pelos caminhos das drogas e do crime” (p. 206). Para a autora, faz-se necessário rever o caráter “assistencialista” e “compensatório” (assistência médica, odontológica, reforço alimentar, dentre outros) desses projetos sociais, para que não venham ser mais importantes do que os objetivos iniciais do projeto, que é o acesso ao esporte e ao lazer.

Corroboro com tais pensamentos por entender que a solução dos problemas sociais não virá a partir de programas e projetos do esporte e lazer, haja vista tratarem-se de problemas complexos, necessitando de intervenções de cunho político e de políticas públicas mais contundentes. Essas ações só farão sentido se fizerem parte de

uma política mais ampla, incisiva. Portanto, se considerarmos as demandas sociais da população em geral, o cenário exige soluções, intervenções originais e legítimas de diferentes atores no contexto dessas políticas, apesar de reconhecer que o esporte, o lazer, as artes, dentre outras manifestações culturais agregam novas formas de vivências, de relação com o mundo, podendo possibilitar e constituir um projeto de melhoria nas condições gerais das pessoas e/ou dos cidadãos. Porém, os projetos por si só, desconectados das demais políticas, não são a solução para os problemas existentes no contexto social de um país, de uma cidade.

Autores como GONCALVES *et al.* (2004); WERNECK(1999) e SILVERIO *et al.*(2003), também estabelecem relações do esporte e lazer com a qualidade de vida, apesar, dessa discussão ser ainda pouco explorada. Os autores buscam entender quais os benefícios que este pode trazer as pessoas, porque como se sabe, a qualidade de vida está associada e/ou relacionada ao modo, às condições e aos estilos de vida, e esses elementos estão relacionados com os conteúdos do lazer. Para Silveiro *et al.* (2003) as práticas corporais no tempo do esporte e do lazer, trazem benefícios para a vida de praticantes, contribuindo para a melhora da qualidade de vida, proporcionando bem-estar físico e mental. Porém, o esporte e o lazer não deve tão-somente almejar a qualidade de vida no sentido individual, mas sim em seu sentido social, histórico, político e cultural. Essa afirmativa remete a necessidade da busca por condições dignas de vida para sociedade como um todo (WERNECK *et al.*,1999).

Para Melo (2003) os interesses (conteúdos) que colaboram para a prática do lazer, são: interesses físicos, artísticos, manuais, interesses intelectuais e sociais. Santos (2009) afirma que no Brasil, os conteúdos do lazer se restringem as atividades esportivas, recreativas e culturais, no entanto, existem várias oportunidades para a prática de atividades lúdicas, que tem estreita relação com o lazer e cada uma possui suas próprias características, como por exemplo: atividade de aventura sejam na natureza ou na cidade, caminhadas, pescaria, academia, ciclismo, esportes coletivos como: (vôlei, futebol, basquetebol, handebol), natação, lutas, entre outras. No lazer também existem as manifestações artísticas, basta os indivíduos serem estimulados, nesse sentido, a pessoa não precisa se transformar em artista profissional, mas sim, perceber que pode participar de vivências que estejam relacionadas com a arte, aumentando assim a sua satisfação (MELO, 2003).

O esporte e o lazer, em todas as suas dimensões e manifestações, é um dos poucos fenômenos sociais que congrega, ou melhor, goza de uma inserção na sociedade, e por isso, deve ser considerado como um elemento de cidadania e comprometido com a qualidade de vida. No entanto, historicamente, ainda não é visto como demandante de políticas públicas, muito menos obteve sua legitimação, apesar de sua afirmação legal estar prevista como direito social, desde 1988, na Carta Magna do Brasil. No próximo item, abordarei o tema do esporte e lazer como direito social, focando suas relações com o Estado, com o mercado e como política social.

### **3.1. Esporte e Lazer e o reconhecimento como Direito Social**

Sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais. (BOBBIO, 1992, p.1)

Início esse tópico com a epígrafe de Bobbio, quando afirma que a democracia em uma sociedade é elementar por se configurar como possibilidade na efetivação dos direitos dos cidadãos em um contexto social. O reconhecimento de alguns direitos fundamentais nos remete à discussão das políticas sociais, enquanto um segmento historicamente constituído das políticas públicas. Logo, o esporte e lazer não pode constituir-se como um não direito e muito menos servir como objeto de conquista de mercado a mercê de políticas filantrópicas, posto que, as políticas sociais é uma responsabilização dos governos (federal, estaduais e municipais) de implementá-las, embora, com a reestruturação neoliberal e sob a pressão da responsabilidade fiscal, continua sendo negligenciado.

A luta por direitos sociais remonta desde que se alargou as relações de poder entre os sujeitos, decorrente do avanço tecnológico, e deste, em dominar a natureza e os cidadãos. Bobbio (1992) e Cury (2006) afirmam que os direitos dos cidadãos vêm se modificando na sociedade, a partir da escassez e dos interesses das classes no poder. Essas inovações propiciaram, e ainda propiciam, uma série de proveitos e conquistas a todos que podem dele se beneficiar. Cury (2006) afirma que a aplicação da ciência, especialmente no processo produtivo, desempenhou um papel importante nesse

contexto de mudanças, porque suas descobertas possibilitam alterações nas relações de trabalho, abrindo um leque de benefícios e conquistas.

Na opinião de Bobbio (1992), os direitos sociais são de difícil proteção, mais do que os direitos de liberdade, porque na medida em que aumentam as pretensões por novos direitos e não se efetiva sua satisfação, torna-se mais complexo sua proteção, apesar dos apelos e das promessas. Nesse sentido, o direito social deve ser um investimento garantido pelo Estado, no intuito de diminuir, ao longo do processo, “as desigualdades, controlar os excessos dos interesses privados e dar oportunidades a todos de acesso a determinados bens sociais indispensáveis a uma vida digna e a uma participação cívica consciente” (CURY, 2006, p. 22).

Cury (2006) afirma que a luta pelos direitos se potencializou no percurso da história, em função das organizações dos cidadãos em sindicatos, em partidos e em inúmeras outras organizações. Essas instituições passaram a reivindicar e lutar por mais direitos, exigindo assim do Estado um posicionamento e uma interferência mais contundente na liberdade dos mercados. Assim, segundo o autor, o Estado, paulatinamente, implementa a política do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*).

O *Welfare State* entra em cena a partir dos anos de 1930, com a crise do modelo liberal de Estado, propondo este como organizador da política e da economia e com a incumbência da promoção e da defesa social. Nesse pensamento, o Estado atua em conjunto com os sindicatos, associações e empresas privadas no propósito de garantir serviços públicos à população. Draibe (1990) afirma que o *Welfare State* é “uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico” (p. 3).

O *boom* desse modelo ocorreu na Europa, na segunda metade do século XX; e no Brasil, houve, na década de 1970 e 1980, um esboço de implantação do *Welfare State* a partir de um viés assistencialista, que teve caráter produtivo para a sociedade. Esse *boom* acentuou as desigualdades sociais no país, pois a inclusão dos cidadãos na legislação não ocorreu por meio de sua organização sindical e política e sim pela via das leis sociais. Seguindo essa linha de raciocínio, os direitos sociais no Brasil são “um favor” e não um direito, por isso, a cidadania que tanto se fala é mais passiva e receptora do que ativa e reivindicativa. Isso, não nega, o processo de luta dos

trabalhadores brasileiros pelos direitos sociais ao longo do processo histórico, todavia, ele foi minimizado pelo Estado autoritário, colonialista e, em muitos casos, populista.

Nos países industrializados, o *Welfare State* é resultado de uma árdua “batalha” travada entre trabalhadores/operários e patrões pelos direitos sociais, e esse diferencial é que os distingue dos países de industrialização tardia. Por conseguinte, no Brasil, além de esse modelo ter sido desenvolvido e se consolidado num País de capitalismo tardio, deve se considerar as concepções e o pensamento conservador e autoritário os quais alimentavam os governos do período, bem como pelo fato de ser administrado sob a égide de um sistema concentrador e socialmente excludente de desenvolvimento econômico.

Cury (2006) é de opinião que, o fato de a sociedade chegar ao estágio atual, com conquistas por direitos, tais como salários, férias, previdência, justiça trabalhista, saúde, lazer e educação, não se deu como “num toque de mágica”, não ocorreu de um dia para o outro. Foram lutas, travada entre o capital e o trabalho, com o objetivo de diminuir os abalos do livre mercado e das constantes explorações.

Ainda segundo Cury (2006), um importante passo no campo dos direitos dos cidadãos ocorreu ao final da década de 1940, quando foi promulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU) a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948. Essa declaração assinala, em seu artigo XXIV, o seguinte: “todo homem tem direito a repouso e lazer, à limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas” (p. 16).

Compartilho com as proposições até aqui enfatizadas (CURY, 2006; BOBBIO, 1992), posto que declarar direitos em uma lei é ímpar, principalmente porque, quando se declara, se coloca em evidência algo que pode ficar esquecido. Declarar direitos pressupõe colocá-los dentro de uma ordem hierárquica prioritária das políticas sociais, sob a intervenção do Estado para a sua garantia. Na atualidade, admito que exista um sentimento de impotência e de perda, em razão das negligências e das “boas intenções” do Estado ao longo desse processo, bem como da falta de cobrança necessária por parte dos principais interessados que são os cidadãos na efetivação da garantia desses direitos.

A política social do Estado brasileiro foi inserida oficialmente na agenda de intervenção do governo, na Era Vargas, bem como na Revolução de 1930. Portanto, o comportamento do Brasil modifica-se, passando por intensas e profundas transformações. O Estado passa a interferir na esfera da acumulação, tanto na

reorganização do processo de produção, como promovendo uma regulação social veloz. É somente, a partir da Constituição de 1934, que começam a figurar para os cidadãos brasileiros direitos até então impensáveis, inimagináveis, especialmente, para os trabalhadores empregados, como por exemplo: trabalho diário não excedente a oito horas; descanso semanal; férias anuais remuneradas; e tantos outros.

Draibe (1993) apresenta uma periodização como referência dessas inovações na área social, ideia da qual compartilho por entender que essa referência clarifica o contexto geral, nesse campo específico: fase compreendida entre 1930 a 1964 – considerado período introdutório e de expansão fragmentada do Estado social; entre 1964 a 1985 – consolidação institucional e de reestruturação conservadora; e, por fim, a fase que vai de 1985 a 1988 – fase de reestruturação progressista. Diante desse contexto, a construção histórica insere na pauta das discussões o uso de algumas terminologias, tais como promoção social, inclusão social e/ou política social, para, de alguma forma, justificar os variados modelos de atuação, tanto no âmbito do setor público, como do privado. No entanto, tais termos não são ditos por acaso, justificam e propagam os vários interesses e visões de sociedade, e do grupo majoritário que está no governo e/ou no poder.

É importante enfatizar que as conquistas cidadãs, especialmente na América Latina, são processos que se efetivaram a partir da década de 1960. Nos anos de 1970, esses passos são marcados por altos e baixos (fluxos e refluxos) de tais iniciativas, e, nos anos de 1980, a participação cidadã se consolida como “ferramenta” de aprofundamento da democracia – época também de mudanças no cenário político e econômico brasileiro, pois cai o regime militar e o País inicia o processo de redemocratização, com a consolidação do capitalismo e seus ajustes de visão excludentes socialmente.

Nesse sentido, as políticas sociais fazem parte do rol de prerrogativas que o “Estado em ação” consolida na sua agenda de intervenção, por meio das políticas públicas como forma de proteção social. Esses direitos sociais referem-se ao direito mínimo de bem-estar, que garanta uma vida digna ao cidadão, os quais são trabalho, saúde, educação, lazer, ou seja, equivale aos direitos sociais de bem-estar previstos na Constituição de um país. Logo, as políticas sociais são ações que determinam o modelo de proteção social executadas pelo Estado, geralmente voltadas para diminuir as desigualdades estruturais causadas pelo desenvolvimento socioeconômico. Suas raízes

decorrem dos movimentos populares do século XIX, a partir dos conflitos entre o capital e o trabalho. Assim, é oportuno afirmar que a política social implica ações que garantam os direitos dos cidadãos (sociais, civis e políticos). Dessa forma, as políticas sociais devem ter caráter de universalidade e devem atingir a todos independentemente de sua situação sociocultural e das diferenças que os caracteriza.

Cury (2006) afirma que os direitos trazem no seu bojo uma forma de nomear e preferir a ordem no mundo, originando experiências até então negligenciadas no conjunto das relações humanas. Nesse sentido, sugere o autor,

É preciso desvelar perspectivas para o lazer por esse ângulo, descortinadas no horizonte das experiências democráticas que, apesar das dificuldades encontradas nesses tempos de incertezas, continuam resistindo e acontecendo em nosso país. Portanto, é fundamental refletir sobre o lazer como um direito social. Isso desloca o foco da discussão para as conquistas históricas e sociais às quais ele está vinculado (CURY, 2006, p. 17).

Das mudanças ocorridas no cenário das políticas públicas de esporte e do lazer no território brasileiro, uma essencial foi o reconhecimento, na Constituição Brasileira de 1988, do esporte e do lazer como direito de todo o cidadão. O art. 6º traz um amplo destaque do lazer como direito: “são direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 20). Segundo o art. 217, “é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um” (p. 140). E, ainda, no §3º: “o poder público incentivará o lazer como forma de promoção social” (p. 140).

A partir desse cenário, estudiosos da área do esporte e do lazer (CURY, 2006; MARCELLINO, 2008; PINTO, 2003; MENECCUCCI, 2008; GOMES, 2009 e WERNECK, 2000) se debruçaram a estudá-los sobre essa configuração, ou seja, como direitos sociais. Nesse sentido, os dois campos não podem ser pensados apenas como oferecimento de um conjunto de atividades, como forma de “passar” o tempo, ou ainda, como oportunidade de recuperação da força de trabalho. É necessário compreendê-los para além dessa perspectiva “utilitarista”, por se tratarem de direitos sociais os quais o Estado está obrigado a proporcionar.

Cury (2006) assegura que, assim como os demais direitos, o caminho percorrido para termos o esporte e o lazer como direitos sociais foi espinhoso, e essa conquista envolveu várias “batalhas” e sacrifícios, especialmente dos trabalhadores/operários,

quando, desde 1750<sup>16</sup>, lutavam pela diminuição das horas trabalhadas. Portanto, as lutas políticas e partidárias dos séculos passados (séc. XIX e XX) por melhores condições de vida tinham o propósito de acesso aos bens sociais e culturais dos trabalhadores e da intervenção do Estado nesse processo de disputas e de conflitos.

Marcellino (2008), ao analisar o texto constitucional de 1988, referente ao esporte e ao lazer, afirma que existe um reforço a um único conteúdo, que é o esporte, e essa visão tem limitado o fenômeno a ser compreendido como objeto de estudo. Para o autor, o lazer deve ser trabalhado sob a ótica social e ligado à compreensão do esporte e lazer como direito, por isso, é importante que as pessoas, os grupos, não tenham vergonha de reivindicar esporte e lazer. Além disso, deve-se considerar sua dimensão cultural, pois a população deveria ter percepção da importância do lazer em sua vida, e assim poder influenciar em mudanças de valores, comportamentos, embora reconheça que não é algo automático, fazendo-se necessário criar condições objetivas para sua concretização. O autor enfatiza, ainda, que o direito ao esporte e ao lazer deve ser entendido e efetivado pelo poder público, para garantir o desenvolvimento pessoal e social dos cidadãos. Desse modo, a construção de propostas em torno do esporte e do lazer deve implicar estratégias que garantam a intersectorialidade, a fim de consolidar sua interface com as demais áreas do setor público.

Para Gomes e Pinto (2009), a inclusão do esporte e do lazer na Constituição brasileira representou um avanço, porque o reconheceu como mais um dos direitos sociais a serem garantidos pelo Estado por meio de políticas públicas. Além disso, colocou em evidência que a vida dos atores sociais se desenvolve para além do trabalho: “os direitos são possibilidades de compreender a ordem do mundo, produzindo novos sentidos de experiências até então silenciadas no jogo das relações humanas. É essencial decifrar perspectivas para o lazer por esse ângulo apesar dos limites encontrados” (p. 78-79).

Menicucci (2008) garante que a política pública de esporte e lazer “não foi acompanhada ainda por um arcabouço legal que defina tanto os princípios, diretrizes, objetivos, quanto os mecanismos e regras institucionais para a efetivação do direito ao lazer” (p. 180). A autora acredita que não há uma política nacional explícita e/ou

---

<sup>16</sup> Em 1750, os operários trabalhavam 96 horas por semana, ou seja, 16 horas por dia em seis de trabalho por semana. Em 1800, já eram 90 horas por semana, e, em 1850, eram 72 horas. Em 1900, as horas semanais atingiam 60 horas, 10 horas por dia nos seis dias de trabalho. Em 1950, finalmente, eram cravadas as desejadas oito horas por dia, ou seja, às 40 horas semanais em cinco dias (CURY, 2006, 23).

definida, muito menos articulada na área, uma vez que cada gestor determina direções próprias para propor a política de esporte e lazer. Portanto, para sua efetivação é necessário um conjunto de atores sociais comungando com concepções similares, a fim de possibilitar a inclusão do tema na agenda pública.

Talvez, haja fragilidade, ou ausência de uma proposta nacional explícita e articulada de esporte e lazer, como constata Menicucci (2008). Todavia, são inegáveis, nos últimos anos (2003-2014), investimentos e ações que me permitem posicionar, ou melhor, divergir parcialmente desse posicionamento, porque basta acessar os programas propostos pelo Ministério do Esporte, todos norteados por critérios, metas e diretrizes e reguladores das ações de esporte e lazer em todo o território brasileiro. Pode-se até não concordar com eles, todavia eles existem, embora, não negue que o modelo, as concepções de esporte e de lazer difundidas, especialmente, de esporte, ainda estejam calcadas na “caça” aos talentos esportivos, no esporte de alto rendimento. Essa visão é advinda dos tempos da ditadura militar<sup>17</sup> e que vem se perpetuando, hoje alinhada a uma nova roupagem, ou seja, “parte-se da premissa de que a ampliação da prática esportiva fará surgir novos talentos e com isso o país poderá obter melhores resultados esportivos” (MELO, 2005, p. 78).

Pinto (2003), no entanto, argumenta que o cenário de “orientações” legais na política de esporte e lazer é animador, embora não descarte que exista falha na conquista desse direito, por inúmeras razões, dentre elas estão: a lacuna existente entre a institucionalização dos direitos sociais e as condições reais de implementação dessa política pública para a população; e “a conquista plena desse direito continua ainda negligenciada por problemas tais como: a falta de consciência; insuficiente responsabilidade individual e/ou coletiva no jogo social para garantia desse direito; exclusão de muitos das vivências de lazer disponíveis em nosso meio” (PINTO, 2003, p. 90).

Fundamentando-me nos debates desenvolvidos por alguns autores (WERNECK, 2000; CURY, 2006; MARCELLINO e PINTO, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2012), é plausível afirmar que a garantia de direitos não acontece por acaso, posto que as

---

<sup>17</sup> Essa ideia de pirâmide esportiva expressada e/ou defendida pelos militares no período da Ditadura de 1964 trazia no seu bojo, oferecer às massas maiores oportunidades de esporte, a fim de “surgir” mais e melhores talentos de alto nível. Assim, a base da pirâmide era o esporte escolar, tanto o sistema básico, quanto o universitário, e o foco era a juventude. Há, nesse modelo, nessa concepção uma clara deslegitimação das características específica da escola e da educação física escolar, em detrimento a essa busca “visceral” ao esporte de alto rendimento (MELO, 2005).

políticas sociais tratam de ações que garantam os direitos dos cidadãos. Por conseguinte, é necessário que haja o envolvimento dos cidadãos no debate político para criar canais de participação social, que venha fortalecer o desenvolvimento da democracia, haja vista que a ocupação dos espaços vazios por meio da participação permite que a sociedade amplie e democratize a distribuição do poder.

Partilho também das ideias dos autores, mesmos àqueles que expõem suas divergências pontuais quando asseguram que a inclusão do esporte e do lazer no texto constitucional de 1988, como direito social, estabeleceu um novo tempo no cenário das experiências de políticas públicas em nosso País, mesmo reconhecendo as fragilidades para sua efetivação, porque exigiu de gestores/governantes, bem como da sociedade, se desafiarem na execução de ações que possam proteger e/ou reconhecerem de algum modo esses direitos. Temos que está atento, nosso cuidado deve ser redobrado para evitar que a universalização da política de direito ao esporte e ao lazer, não seja substituída pela lógica focalista, onde a introdução de política compensatória pontuais vire a tônica dos governos, no intuito de preservar à conservação da ordem institucional.

Por fim, a conquista de direitos é sociocultural e histórica, de sujeitos e de grupos organizados, por isso, não pode ser olhado tão-somente do ponto de vista formal da categoria tempo institucionalizado. Desse modo, a inclusão do esporte e lazer na Constituição Brasileira de 1988, apesar de todas suas limitações (sua afirmação legal não implicou ainda sua legitimação), representou uma conquista, um reconhecimento garantido não só para uma parcela de trabalhadores assalariados, e sim para toda a população brasileira. É importante enfatizar que a participação cidadã implica intervenções individuais e de grupos, marcadas em geral por conflitos e, muitas vezes, por objetivos diversificados, pois, a participação surge de uma perspectiva focada nos direitos e nos deveres dos cidadãos e da relação com as políticas sociais, bem como da compreensão que cada um tem sobre cidadania<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> O termo cidadania tem raiz etimológica no latim *civitas*, que significa “cidade”. No decorrer da história, surgiram diversos entendimentos em diferentes momentos a respeito do termo. Contudo, o conceito de cidadania como conhecemos hoje se insere no contexto do surgimento da modernidade e da estruturação do Estado-Nação (cidadania formal). Nas Ciências Políticas e Sociologia, o termo adquire um sentido mais amplo, a cidadania substantiva, que é definida como o exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais, ou seja, faz referência com a liberdade individual dos cidadãos. Nesse sentido, o conceito de cidadania está em permanente construção, por se tratar de um referencial de conquista dos cidadãos, e só adquire plenitude se dotada de todos os três tipos de direito (Civil – direitos inerentes à liberdade individual, liberdade de expressão e de pensamento; político – direito de participação no exercício do poder político, ou seja, direito de votar e ser votado; social – conjunto de direitos relativos ao bem-estar econômico e social) (CARVALHO, 2001).

Debater a trajetória, os caminhos das políticas do esporte e lazer no Brasil é uma “missão” um tanto desafiadora. No próximo item, assumo esse risco, no sentido de dialogar algumas ideias sobre o panorama das políticas públicas de esporte e lazer, com o propósito de identificar possíveis caminhos e relações, no que tange à formulação/implementação dessas políticas públicas.

### **3.2. Panorama das Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil**

É somente, a partir da década de 1920, que o Brasil inicia um diálogo com o termo lazer. Apesar de este ser pouco utilizado no dicionário, quando empregado estava deslocado do tempo de trabalho, o que causava estranhamento e preocupação pelos grupos hegemônicos da sociedade, a partir das concepções dos valores capitalistas em pleno desenvolvimento (GOMES e PINTO, 2009). Para as autoras, o termo tornou-se usual na década de 1970, em decorrência das mudanças sociais e culturais sofridas ao longo do processo.

Na realidade brasileira, a palavra ganha significados diversificados, especialmente no que se refere ao entendimento pelo senso comum: tempo livre, folga, distração, entretenimento, descanso, tempo disponível, diversão e tantos outros termos a ele associado. Ainda é possível vinculá-lo às diversas práticas culturais, tais como ir ao cinema ou ao teatro, ouvir músicas, assistir TV, viajar, ler livros, praticar esportes e demais práticas humanas (GOMES e PINTO, 2009). Nesse sentido, independentemente das visões que o termo envolve, especialmente, se considerarmos sua abrangência, o esporte e lazer faz parte do dia a dia dos brasileiros, tanto nas ações promovidas como políticas públicas por órgãos públicos, sindicatos, centros educacionais, como pela indústria cultural do entretenimento.

Até os anos de 1960, a política de lazer difundida (precisamente, em Porto Alegre/RS, São Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ) eram atividades inspiradas e influenciadas pelo modelo de recreação desenvolvido nos Estados Unidos da América. Em Porto Alegre/RS, foram criados os nominados “jardins de recreio” e/ou “praças de esportes”, como forma de o poder público atender às demandas da população daquele estado, e, em 1926, a prefeitura de Porto Alegre cria o Serviço de Recreação Pública (SRO), com a finalidade de responder por essa demanda. Esse serviço em conjunto com

os sindicatos articulavam a organização e coordenação das atividades culturais e esportivas, e seu público-alvo eram os trabalhadores sindicalizados.

Na década de 1930, a cidade de São Paulo vivia uma efervescência quanto ao seu crescimento urbano-industrial, por isso a ideia de recreação desenvolvida no Rio Grande do Sul foi importada para a cidade paulistana, o que proporcionou aos filhos dos operários ações de recreação, assistência e educação nos “parques infantis”. O propósito desse programa era alertar as novas gerações para o uso adequado do tempo livre com a prática de atividades saudáveis (GOMES e PINTO, 2009).

Os parques infantis implantados na cidade de São Paulo, que inicialmente foram destinados às crianças filhos dos operários, se estenderam aos jovens trabalhadores da indústria. Além disso, foram organizados os Clubes de Menores Operários, funcionando com atividades recreativas ocorrendo no período da noite. Vale ressaltar que as atividades “recreativas” se destinavam à manutenção da saúde e à recuperação da força de trabalho, fator considerado fundamental para uma nação que iniciava o processo de industrialização e deveria conviver com os impactos advindos desse processo, especialmente em relação à organização das cidades e ao respectivo crescimento desordenado (MELO, 2003). Surgem, nesse período, as primeiras “Praças de Esportes” e “Centros de Recreios”, na transição do período de 1920 a 1930.

Seguindo a mesma lógica, o governo instituiu, no Rio de Janeiro, o Serviço de Recreação Operária (SRO). Esse serviço tinha como alvo proporcionar ações/atividades de recreação de maneira organizada para a população trabalhadora/operária. A implantação dos centros ocorreu em bairros com densidade de pessoas, e neles era possível encontrar atividades gratuitas tanto para os trabalhadores, como para as respectivas famílias, tais como “bibliotecas, discotecas, exposições teatrais e cinematográficas, aulas de canto, jogos de salão, sessões de ginástica, campo de futebol, quadras de voleibol e basquetebol, além de outras opções” (GOMES e PINTO, 2009, p. 73).

Toda a ação de recreação desenvolvida nos centros tinha sempre como foco a recuperação do equilíbrio do trabalhador/operário, a manutenção do *status quo*, o controle e a disciplina sob o tempo de folga do operário, bem como a recuperação da energia física e mental, e, conseqüentemente, a paz e a harmonia social. Presumo assim que o importante desse modelo de política pública “ofertada” pelo governo era envolver os trabalhadores/operários, a fim de se evitarem possíveis rebeliões e greves nas

fábricas, principalmente pelas péssimas condições de trabalho as quais estavam submetidos. A ideia da criação dos centros pensada pelo governo valia para todo o território nacional, contudo só ocorreu no Rio de Janeiro, então capital do Brasil.

É possível notar que as ações (atividades culturais) desenvolvidas nos referidos centros possibilitaram momentos de diversão, alegria e prazer para os trabalhadores/operários e suas respectivas famílias, majoritariamente, para as famílias com menor poder aquisitivo. Todavia, a proposta desenvolvida limitava-se ao divertimento, “estratégia social, cultural, educativa e política de ocupação e controle do tempo de não trabalho por meio da difusão de ações assistencialistas de ‘recreação orientada’, promotoras dos ‘pacotes’ de atividades” (GOMES e PINTO, 2009, p. 71). Independente das intenções de controlar o tempo de não trabalho dos trabalhadores/operários, a proposta de recreação desenvolvida nesse período no Brasil (1920-1960) serviu para disseminar as inúmeras práticas culturais dos setores sociais desfavorecidos, bem como assegurar a infraestrutura física, material e de profissionais qualificados, naquele período específico da nossa história.

Um ponto a destacar diz respeito às políticas trabalhistas desenvolvidas na Era Vargas. O presidente Getúlio Vargas, com sua política populista, tencionava criar novos padrões e conceitos de trabalho, bem como de trabalhador no Brasil. Com isso, articulou-se, em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1º de maio, que materializou a limitação da jornada de trabalho em oito horas diárias e 48 horas semanais, com um período de descanso de 11 horas entre as jornadas consecutivas de trabalho. Além disso, instituiu-se o repouso semanal de pelos menos 24 horas e 30 dias de férias após 12 meses contínuos de trabalho. Essa nova política trabalhista instituída pelo presidente Vargas<sup>19</sup> desencadeou um problema de caráter social que deveria ser resolvido, o tempo livre dos trabalhadores, o qual estava assegurado por lei. Para tanto, era necessário desenvolver propostas de recreação, com o propósito de “promover a racional e útil organização desse tempo de ‘não trabalho’” (GOMES e PINTO, 2009, p. 72).

É oportuno destacar que a política recreativa desse período, efetivada por intermédio do poder público (estatal e corporativo), bem como por meio de algumas associações (Associação Cristã de Moços [ACM], Serviço Social da Indústria [SESI],

---

<sup>19</sup> No final do século XIX, a luta por redução da jornada de trabalho com a finalidade de aumentar o tempo disponível foram as primeiras reivindicações das organizações operárias nas suas primeiras greves. Nesse sentido, a institucionalização da CLT culminava com as aspirações da classe.

Serviço Social do Comércio [SESC]), foi responsável pelo prestígio, importância e disseminação do lazer em todo o território nacional.

Notei também, ao percorrer o curso da história do lazer no Brasil, que as primeiras iniciativas relacionadas à animação cultural datam do final do século XIX, motivadas pela preocupação com o crescimento populacional dos grandes centros urbanos. Essas preocupações poderiam ser medidas a partir de dois fatos históricos: O primeiro está relacionado às iniciativas e tentativas de organização dos trabalhadores/operários, ao realizarem as primeiras greves por maior tempo livre do trabalho (séc. XIX); e o segundo fato diz respeito à nova conjuntura de modernização da sociedade brasileira.

Esse novo contexto social brasileiro fomenta “uma busca paulatina dos espaços públicos e uma organização crescente do mercado de diversões, inicialmente com o teatro, posteriormente com o esporte e o cinema e, já no início do século XX, com o rádio e com a televisão” (MELO, 2003, p. 14). Nesse sentido, a presença de um profissional capaz de desenvolver as atividades recreativas era fundamental, assim, coube ao profissional de educação física essa tarefa, por ser visualizado com formação mais adequada e comprometida para atuar nesse campo da “recreação”.

Com as mudanças em nível mundial, especialmente no que diz respeito ao papel do Estado, no período compreendido entre 1950 a 1970, o País amplia o seu atendimento na área de bens e serviços sociais básicos, principalmente para crianças e a trabalhadores. Um fato relevante desse período relaciona-se às características da população brasileira, pois segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/1960), a população do País deixa de ser rural e é ultrapassada pela urbana. Desse modo, vamos nos deparar com um lazer característico do início da industrialização, ou seja, como manifestação popular e comunitária e como mercadoria de consumo disponível no mercado.

Pinto (2008b) enfatiza que esse padrão de política pública ainda hoje é bastante difundido nos setores públicos municipais e estaduais do Brasil. Segundo a autora, é dessa época também a disseminação do significado de política de lazer setorizada, institucionalizada, e a propagação da política de lazer como “cultura de eventos” – (eventual e desigual), que como os “pacotes” de atividades foram uma marca desse período. Ampliam-se também, as secretarias municipais e estaduais de esporte e lazer, e igualmente é criada uma espécie de união entre a política de esporte, de educação física

e de lazer, que se configurou como modelo de política pública desse tempo, fortalecida pela legislação em vigência. Pelo Decreto nº 69.450, de 1971, e em vigor até meados de 1996, a educação física escolar tornava-se obrigatória como prática de vivências esportivo-recreativas em todos os níveis de ensino no País.

Na Ditadura Militar, especialmente entre 1969 e 1973, volta-se a prioridade para a promoção do avanço econômico<sup>20</sup>. Em consequência disso, a ênfase ao trabalho tornou-se uma prioridade, e o tempo livre dos trabalhadores foi sumariamente reduzido, apesar da legislação trabalhista (CLT) em vigor. Novamente, as entidades sindicais de trabalhadores/operários enfrentaram uma “luta” em prol e pela ampliação do tempo livre, apesar de esse tempo ser visto como uma “solução” para “amenizar” as tensões do cotidiano nas fábricas.

No campo da política de esporte, a Ditadura de 1964 adota um novo modelo, pois por meio dos esportes, o governo buscava suavizar e/ou camuflar as tensões geradas pela Ditadura. O regime militar reprimia as expressões populares, as festas típicas e todas as manifestações artísticas, além do desenvolvimento das cidades e a diminuição dos espaços livres pelo número de carros nas ruas, limitando as brincadeiras de ruas. A televisão passa a ser a maior vivência de lazer popular desse período (ALMEIDA e GUTIERREZ, 2005). Época também do fortalecimento do esporte de rendimento, pois havia um entendimento por parte dos militares que as manifestações populares e de lazer ajudavam a propagandear o regime. Assim, os militares fizeram um investimento na área esportiva, tanto em nível olímpico, como nos campeonatos de futebol mundial. Nesse sentido, investiu-se na construção de equipamentos (estádios), campos abertos e/ou de várzeas e parques públicos, possibilitando, de certo prisma, um avanço significativo do setor, especialmente no âmbito do esporte.

A utilização política do esporte teve seu ápice na implantação do projeto “Esporte Para Todos (EPT)”. O EPT foi o primeiro programa oficial de políticas públicas de esporte no Brasil (1973), seguindo uma trajetória de ruptura do conceito de mutação do esporte, contestava o esporte de alto rendimento evidenciando sua elitização. Foi considerada uma tentativa de popularização do esporte e o lazer e seu

---

<sup>20</sup> O chamado “milagre econômico” marcado pelo desenvolvimento acelerado do País possibilitou a ascensão de uma classe média brasileira, bem como a ampliação da desigualdade social, a ponto de ser considerado pela ONU, até a década de 1980, como a nação mais desigual do mundo (ORTIZ *et al.*, 1988). É nesse período também que estados e municípios investem em parques e espaços para as práticas esportivas, como forma de esconder as mazelas sociais causadas pelas desigualdades e nesse sentido, o esporte serviu como uma “ferramenta” de manutenção do “*status quo*”.

objetivo era o acordar da consciência do povo brasileiro quanto ao lazer esportivo (PINTO, 2008.). Assim, as práticas de lazer ficam restritas ao EPT, aos eventos ligados às atividades circenses, aos parques de diversões e às ações do SESC e do SESI. Por conseguinte, essa política, dentre outras questões embutidas em suas finalidades, tentava “maquiar” a desigualdade social existente, sugerir como lei a recuperação psicossomática, cultivar a forma física, além de promover a “pseudo” igualdade de oportunidades e o desenvolvimento de potencialidades (CAVALCANTE, 1984).

Nas décadas seguintes, de 1980-1990, época do processo de redemocratização do Estado brasileiro, o lazer passa a ter visibilidade como campo de vivências, estudos e intervenções. Nesse sentido, a área passa a ocupar espaços significativos em periódicos (jornais e revistas) e em textos acadêmicos. Emergem inúmeros grupos de pesquisas interdisciplinares e investimentos em projetos e ações de lazer, por meio de iniciativas ligadas à organização de uma embrionária “indústria de lazer e de entretenimento”<sup>21</sup> e da incorporação do lazer como direito básico do cidadão brasileiro, previsto na Constituição Federal de 1988.

No campo dos esportes, os ares desse processo democrático, mesmo de forma tímida, passam a fazer parte das reivindicações da população brasileira, como um direito a ser assumido pelo Estado como políticas públicas, mesmo que a antiga concepção de pensar o esporte como “celeiro” de talentos continuasse ser a linha mestra do pensamento dessas políticas. São criados e ampliados espaços públicos e igualmente programações esportivas, apesar do acesso a esse bem cultural e a esse direito social ser diferenciado entre as classes sociais brasileiras, por questões das concepções dos regimes capitalistas.

Nos anos de 1990, com a expansão da miséria no País, o esporte e lazer são usados como “redentor” da juventude pobre, assim como de contenção dos “impulsos rebeldes” para promover uma sociedade “mais civilizada”. Proliferam-se as assertivas, em que a prática dos esportes e do lazer é um caminho para o não envolvimento da juventude com drogas e crimes. “Ao esporte e ao lazer são creditadas funções de controle e disciplinamento da juventude pobre, promovendo de maneira moralista um lazer ‘saudável’” (MELO, 2005, p. 81).

---

<sup>21</sup> A “indústria do lazer e entretenimento” é possibilitada pelo contexto da sociedade pós-moderna e/ou pós-industrial, que impõe padrões à economia de produção de bens para a de serviços, influenciando a difusão do lazer. Nesse sentido, essa indústria regula padrões de comportamentos, de beleza, modismo, bem como introduz estruturas e conceitos sociais, especialmente no que diz respeito às relações entre indivíduos e as formas de agrupamentos (WERNECK, 2000).

E hoje, como se configura em nosso País as iniciativas, ou seja, as políticas públicas vinculadas ao esporte e ao lazer? Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, foi possível vislumbrar a tentativa de consolidar o esporte e o lazer nos diversos espaços de atuação. Segundo Starepravo (2013), para entender essa dinâmica, faz-se necessário compreender o panorama das políticas públicas no contexto brasileiro, uma vez que essa conjuntura é marcada por transformações e disputas. Dessa forma, essas implicações foram percebidas no âmbito do esporte e do lazer, nas administrações municipais e na Universidade, em que inúmeras pesquisas foram e estão sendo efetivadas.

A partir de 2003, são feitas iniciativas no sentido do fortalecimento da área, que, independente das divergências, reforçam substancialmente os dois setores. Uma delas foi a criação do Ministério do Esporte, que representou um marco na relação entre o esporte e o Estado no Brasil, já que, pela primeira vez na história, o esporte alcançou *status* a ponto de ocupar um ministério, de forma permanente e autônoma. No entanto, até 2002, as políticas nessa área estiveram sob a tutela de diferentes órgãos públicos federais. Inicialmente, esteve atrelado como objeto da Divisão de Educação Física do Ministério da Educação e Cultura (1937), tornou-se Departamento de 1970 até 1978, quando se transformou em Secretaria de Educação Física e Desporto, permanecendo vinculado ao Ministério da Educação até idos de 1989, quando ocorreu a desvinculação para criação da Secretaria de Desportos da Presidência da República, cuja designação persistiu até 1995. Nesse mesmo ano, essa secretaria tornou-se o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Esporte (INDESP), subordinado ao Ministério Extraordinário do Esporte. De 1998 a 2000, o INDESP esteve vinculado ao Ministério do Esporte e Turismo, sendo substituído pela Secretaria Nacional de Esporte (BRASIL, 2009). E finalmente, em 2003, o esporte e o lazer tornaram-se objeto único de um ministério.

Outra ação foi a realização de três Conferências Nacionais que buscavam, a democratização do acesso ao esporte e ao lazer, propondo princípios e diretrizes voltados à elaboração da Política Nacional do Esporte e Lazer, cujo princípio fundamental é o regime de colaboração efetiva entre União, estados e municípios. Colaboraram também para fortalecer esse debate as demais iniciativas do Ministério do Esporte, especialmente a de difusão dos programas sociais de Esporte e Lazer no território nacional, tais como: Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Programa Segundo Tempo (PST). Além disso, destaco o incentivo e o estímulo dado à produção

científica/acadêmica, por meio do Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (REDE CEDES), criado para dar suporte à produção de conhecimento para estados e municípios, no campo da gestão de políticas públicas. A Rede tem também, a função de possibilitar eventos científicos, editar e distribuir livros, qualificar gestores, dentre outras ações.

É preciso entender a política pública como a “ação dos governos” no enfrentamento dos problemas da sociedade, mas também pode ser os “não atos” frente àquele problema. Nesse sentido, a escolha, ou seja, a formulação de uma política pública ocorre a partir da identificação de um problema ou de um conglomerado de questões, bem como desse problema se tornar uma questão política, em que demande uma ingerência governamental. Um importante passo para entender os “atos” e/ou os “não atos” dos governos na implementação de uma política pública, especialmente, no âmbito das políticas sociais, é compreender as mudanças ocorridas a partir da Constituição de 1988, especialmente às concernentes aos municípios brasileiros.

A Constituição de 1988 ampliou as funções dos governos municipais<sup>22</sup>, descentralizou algumas ações. Com essa medida, os municípios foram revestidos de maiores competências na prestação e organização dos serviços e na condução das fundamentais políticas sociais (saúde, educação, transporte, lazer). Segundo Menicucci (2006), esse papel desempenhado pelos municípios, a partir da Carta Magna de 1988, modificou o cenário das lutas políticas, além de ter aumentado as responsabilidades das gestões municipais: “a cidade constituiu-se como um ator político fundamental e polo central na articulação entre sociedade civil, iniciativa privada e as diferentes instâncias governamentais” (p. 146).

Menicucci (2006) pontua que, somente a partir dessas questões, é possível entender os elementos necessários e/ou norteadores para a formulação de uma política pública de esporte e lazer, pois esta se insere no rol das políticas sociais. A autora propõe alguns elementos imperativos, os quais vão congrega para uma intervenção governamental nessa área específica, que são:

A construção política do sentido e do significado do lazer na sociedade, processo que pressupõe uma construção teórica prévia. Isso

---

<sup>22</sup> A Constituição de 1988 estabeleceu, em seu artigo 18, que a organização político-administrativa do País compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos. Em termos políticos e administrativos, os municípios brasileiros gozam de bastante autonomia (DIAS e MATOS, 2012, 31).

passa pela definição mais precisa do lazer enquanto direito; do lazer nele mesmo e não como parte de outras ações, como o esporte, embora possa estar contido nele ou ser uma das manifestações do lazer; do lazer como necessidade social específica e não como subsidiário de outras necessidades, como promoção social, diminuição da violência, combate ao uso de drogas, mesmo que possa contribuir para tudo isso. A partir da construção do lazer enquanto “problema” (p. 155).

Em comunhão com essas ideias, acrescentam-se outras, as quais são consideradas também elementares no sentido de se construir uma política pública de esporte e lazer, capaz de garantir aos cidadãos brasileiros meios para sua fruição e os sirvam como elemento aglutinador de bem-estar e/ou de melhoria de qualidade de vida. As questões que aqui são pontuadas se relacionam à qualificação de profissionais para atuarem como profissionais do esporte e lazer; a participação comunitária na construção dos programas e projetos, para que as propostas de ação sejam legítimas e tenha relação direta com os atores; a construção de uma gestão compartilhada, a fim de permitir o debate mais direto e fraterno sobre questões tais como financiamento, ampliação, construção, reformas e acesso aos equipamentos. À primeira vista, essa não é uma tarefa simples, em virtude de a área que permeia o esporte e lazer ser de difícil demarcação. No entanto, é preciso estruturar uma proposta criativa e inovadora e que seja capaz de contribuir para a formatação de uma política nacional de esporte e lazer.

Enfim, é oportuno afirmar que o esporte e o lazer se fortaleceram nesse período, e sua temática começou a ser analisada em diversas instâncias. Nessa perspectiva, a área não deve ser entendida somente pelo viés do consumo, capaz de gerar lucros, impulsionando uma próspera indústria cultural, deve-se considerar o seu ângulo de abrangência e de ação. Hoje as iniciativas de esporte e lazer são inúmeras na área governamental (federal, estadual e municipal), bem como em instituições não governamentais e corporativas.

Stoppa *et al.* (2011) apresentam alguns experimentos de políticas municipais que foram avaliadas positivas e comprometidas com o desenvolvimento da cidadania. Cita como exemplo, a cidade de Porto Alegre (RS), Diadema (SP), Santo André (SP), Belo Horizonte (MG), São José dos Campos (SP) e Belém (PA). Segundo o autor, essas administrações superando suas dificuldades propuseram e desenvolveram políticas públicas relacionadas ao esporte e ao lazer, sendo avaliadas como positivas.

No contexto das políticas públicas de esporte e lazer, uma das temáticas importantes e recorrentes na produção acadêmica é a questão da formação profissional.

Para Werneck (2000), “formar é fecundar ideias e pensamentos, criar dúvidas que nos retirem de posições acomodadas, mobilizando o outro de alguma maneira. É um caminho em que podemos nos colocar avessos às certezas cristalizadas, com curiosidade e desejo de saber” (p. 142). Portanto, entendo que uma política pública de esporte e de lazer necessita de uma atenção no que se refere ao eixo de formação. Por isso, é preciso reunir esforços para que, em uma gestão de esporte e lazer, a formação profissional da equipe de trabalho seja construída a partir de alguns elementos compatíveis com as vivências significativas para os sujeitos envolvidos.

Marcellino *et al.* (2007b), Isayama (2003, 2010), Werneck (2000), Melo e Alves Junior (2003) dedicam especial atenção à política de formação do profissional do esporte e lazer, área que necessita de investimentos por ser multidisciplinar e de intervenção privilegiada das políticas sociais, nesse caso específico, de esporte e lazer. Isayama (2010) por sua vez, argumenta que a formação de profissionais para atuar na esfera do esporte e lazer, deve levar em consideração as transformações que ocorrem no cenário do País e sugere que se revejam suas competências, a fim de que, se congreguem ações interdisciplinares, ou seja, sujeitos com formações em variados campos de conhecimento.

Devo destacar que o esporte e o lazer são áreas distintas, apesar de existir elementos comuns, que muitas vezes se aproximam, outras se distanciam. No entanto, costumam serem abordados de maneira conjunta ou complementar, principalmente, como elementos das políticas públicas. Por isso, o profissional da área deve ter uma formação específica, porque sua atuação exige a compreensão de questões gerais sobre o tema. A fim de que a ideia se concretize, fica evidente que a formação do profissional que atua nessa área, deve ser aprofundada, porque necessita orientar, buscar soluções e conscientizar outras pessoas na prática do lazer. Daí a importância de estudos sobre a sociedade, para que o profissional não se restrinja apenas ao conhecimento meramente técnico sobre as atividades físicas, que por sua vez, não se restringem às práticas esportivas. Mas que tenha condições de contextualizá-lo no âmbito das relações de poder que permeiam o estágio capitalista atual.

A partir desse cenário, aonde se evidencia as relações entre o esporte e o lazer, como também assinala suas distinções que, em certa medida, podem até mesmo diferenciá-los, é necessário que os profissionais busquem práticas culturais, e amplie esse universo, no intuito de criar práticas de intervenções pedagógicas no seu dia-a-dia.

Assim, é mister ambicionar e/ou sonhar com profissionais que tenham qualificação, competência concreto/efetivo perante a sociedade e no compromisso com o desenvolvimento dos sujeitos para que não se torne profissionais com um vazio teórico (ISAYAMA, 2010).

Para Manfredi (1998), a competência, a qualificação e a formação profissional são conceitos, ou melhor, expressões que na atualidade tem permeado e merecido lugar de destaque nos documentos oficiais de diversas instituições sociais. São conceitos contemporâneos, muitas vezes utilizados erroneamente, por isso, demandam explicações para o entendimento.

Ungheri (2014), ao analisar o conceito de competência e de qualificação a partir da visão de Manfredi (1998), afirma que suas matrizes são diferenciadas. Enquanto a qualificação se norteia ou se avizinha mais de um repertório teórico, a competência tem haver com o “saber fazer ou fazer com qualidade; [...] relaciona-se com a capacidade dos profissionais de aplicar os conhecimentos adquiridos em sua qualificação, no seu cotidiano, incorporando-os à sua prática. Tendo em vista a formação global de um profissional [...] ambos se completam.” (p.47). A partir dessa premissa, entendo que qualificar um sujeito para desenvolver um trabalho, significa prepara-lo para o desempenho de uma determinada função requerida pelo sistema socioeconômico atual. É concretamente, o processo de formação geral, em que os sujeitos envolvidos, adquirem habilidades, educação e experiências condizentes com o momento conjuntural do país, não especificamente à educação formal, como está embutido na afirmação da autora, mas também, a partir da vivência e experiência do sujeito no exercício do seu trabalho.

Ressalto que o conhecimento é um processo em constante construção, por isso, é preciso assumir que os profissionais da área devem receber formação inicial, como também, uma formação continuada como sugere o Sistema Nacional de Esporte e Lazer (2011). Tal processo auxilia a constante atualização dos profissionais para as mudanças advindas do mercado de trabalho, bem como, a serem indivíduos reflexivos acerca do seu papel enquanto agente de disseminação das políticas públicas em que está inserido.

Marcellino *et al.* (2011), apresenta seis categorias prováveis a serem desenvolvidas na formação dos profissionais de esporte e lazer que são: cursos livres de curta duração, formação de nível superior específica, inserção de habilitações em cursos

de nível superior, pós-graduação *stricto sensu* diversificada com linhas de pesquisa específicas, pós-graduação *lato sensu* e MBA.

O Sistema Nacional de Esporte e Lazer (2011) entende que é necessário destacar os diferentes domínios de atuação dos profissionais da área e expõe as competências constituídas na área da educação física, que são:

Coordenar, planejar, programar, supervisionar, dinamizar, dirigir, organizar, prescrever, avaliar e executar trabalhos, programas, planos e projetos, bem como prestar serviços de auditoria e assessoria, realizar treinamentos especializados, participar de equipes multidisciplinares e interdisciplinares e elaborar informes técnicos, científicos e pedagógicos. (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2011, p. 20)

Para Marcellino (1995), a especificidade sólida do esporte e lazer exige do mercado “um novo especialista, não o especialista tradicional – superficial e unidimensional – mas o que domine sua especificidade dentro de uma visão de totalidade. E para contemplar essa visão são exigidos, pelo menos, dois requisitos: uma sólida cultura geral” (p.21). Estou de acordo com as ideias do autor, pois entendo que a formação profissional no esporte e no lazer deve primar para além das ações formais ofertadas nas instituições de ensino, haja vista, que a maturidade dos profissionais também abarca a dimensão das vivências do cotidiano, tanto as profissionais, como aquelas apropriadas para formar a dimensão cultural dos sujeitos.

Melo (2006), defende uma dimensão de atuação do profissional na área do esporte e lazer, a partir da proposta de animação cultural. Para o autor, a atuação profissional deve está regulada em uma,

Intervenção pedagógica – pautada na ideia radical de mediação, que busca permitir compreensões mais aprofundadas acerca dos sentidos e significados culturais que concebem concretude à nossa existência cotidiana, construídas com base no princípio de estímulo às organizações comunitárias, tendo em vista provocar questionamentos acerca da ordem social estabelecida e contribuir para a superação do *status quo* e para a construção de uma sociedade mais justa. (p. 28)

A provocação do autor é no sentido de se criar condições para que todos tenham acesso aos meios de produção cultural, bem como, instituir estruturas para se garantir fluxos culturais, no sentido, que todos possam ao mesmo tempo, ser produtores e não somente consumidores culturais.

Esse é o desafio a ser vencido pelos profissionais que irão elaborar, implementar, monitorar, acompanhar e avaliar as políticas públicas de Esporte e Lazer no Brasil. E este também é o desafio das administrações públicas, enquanto órgãos responsáveis em selecionar profissionais habilitados e capacitados, para desenvolver programas de formação continuada para seus quadros que garantam, efetivamente, o acesso a população, as diferentes manifestações culturais do esporte e do lazer.

Alguns estudos realizados (ISAYAMA, 2011; MEZZADRI e STAREPRAVO, 2011a) em secretarias de esporte e lazer, nesse campo específico, apontam que não existe uma política de formação estruturada para os profissionais que atuam com o esporte e lazer, quando muito, desenvolvem algumas ações de formação isoladas e fragmentadas, a partir da concepção de questões técnicas e instrumentais. O estudo de Isayama (2011) revelou que a maior parte dos profissionais envolvidos nas políticas de esporte e lazer tem a Educação Física como área de formação, e ainda mais, que essa formação está centrada em referenciais atrelados à aptidão física e ao rendimento esportivo.

São ainda muitos os desafios a serem encarados e vivenciados, no intuito de possibilitar qualitativamente nossa intervenção e compreensão, porque o esporte e o lazer representam um tempo e um espaço de convivência e de ricas e expressivas possibilidades, de formação de hábitos, de gostos e de aprendizagem. Os debates têm avançado em vários ângulos de atuação, principalmente a partir do momento em que o esporte e lazer deixa de ser considerado um benefício social e passa a ser um direito social. Esse processo desafiou as gestões e/ou governos a produzirem propostas para área, bem como compartilhar com as demais políticas sociais do País, como do transporte, da saúde, da educação, do idoso, dentre outras.

No Brasil, a gestão de políticas públicas de esporte e lazer, tem dado alguns passos significativos para o seu fortalecimento. Para Linhales *et al.* (2008), não há ainda, na área específica do lazer, um sistema nacional que os regule, apesar das inúmeras políticas e programas, espalhados em todo o território nacional e implementados nos diferentes níveis de atuação do Estado. Sem falar que, os modelos de gestão do lazer desenvolvidos, vêm sendo pautados pelo paradigma das ciências da gestão. Essa, por sua vez, não dá conta de tratar de pessoas, mas pode ser eficiente para a gestão financeira e/ou de logística.

Assim sendo, a gestão do esporte e do lazer é marcada por instabilidade, gerando dificuldades entre os gestores municipais, em determinar em que espaço do governo a política de esporte e lazer deve ser alocada. Em alguns estados e/ou municípios, o setor aparece vinculado à educação, à cultura, ao turismo e em outros, tem estrutura e institucionalidade próprias, sendo, autônomo, no âmbito da gestão. Seu formato se modifica, dependendo das concepções de esporte e lazer que norteiam o governo, dos acordos eleitorais estabelecidos ou dos quadros técnicos.

Essa indefinição é motivada por inúmeros fatores, que vão desde a fragilidade da área até a sua pluralidade e, apesar de todos esses “contratempos”, a área apresenta progressos nessa esfera específica da gestão, especialmente pós-regime militar. No entanto, ainda é possível identificar “a permanência dos ‘tradicionais sistemas táticos que barganham votos distribuindo jogos de camisa e construindo alambrados para campos de futebol’” (LINHALES, 2008, p. 17).

Marcellino (2008) afirma que as políticas de esporte e lazer devem estar nos programas e/ou plataformas dos governos. No entanto, é preciso tomar cuidado com sua institucionalização<sup>23</sup>, a fim de impedir sua falência. Além disso, devem-se evitar os vícios assistencialistas, característicos das “políticas embrionárias de lazer”, frutos dos gabinetes das primeiras damas, especialmente na época da ditadura militar, e que ainda, por razões históricas, são estimulados nos dias atuais. Marcellino (2008) afirma ainda, que o lazer como problema social vem obtendo valor no cenário nacional, sendo objeto de reivindicação, ligado à qualidade de vida das pessoas.

Pinto *et al.* (2011) apresentam um estudo que realizaram com os gestores de esporte e lazer, aonde focam essa questão da falta de experiência. O estudo aponta alguns dos principais fatores que limitam os gestores e concomitantemente, a gestão: a falta de entendimento do esporte lazer e o direito de acesso; as prioridades da população; infraestrutura insuficiente e concentrada em determinados bairros; programas e projetos construídos sem se levar em conta as demandas do público-alvo; financiamento escasso; ausência de segurança nos espaços disponíveis; carência e desmotivação dos profissionais; falta de formações culturais e acadêmicas específicas; submissão às políticas locais; a falta de hábitos de uma prática regular de vivências de

---

<sup>23</sup> A institucionalização do esporte e lazer ocorre quando a atuação do Estado procura organizar os setores da vida social e legislar sobre os interesses de grupos e de mercado. No Brasil, as relações do esporte e lazer com o Estado vêm sendo desenhadas nas grandes cidades desde as primeiras décadas do século XX (LINHALES *et al.*, 2008, p. 15). O cuidado que se deve ter quanto à institucionalização é não deixar que essas políticas tornem-se somente àquelas “obrigadas” por lei, ou seja, as institucionalizadas.

lazer, dentre outras. Ressalto, todavia, que esta realidade detectada nos estudos dos autores, não é uma realidade que permeiam todas as administrações públicas, posto que, trata-se de fatos inseridos em situações, conjunturas diversas, cabe, portanto, o diagnóstico e sua superação. É preciso considerar também, que a área é nova carecendo de amadurecimento.

Outra esfera para o qual se faz necessário ampliar o raio de debate refere-se à política de financiamento para a área. A partir de 2003, quando as políticas de esporte e de lazer passam a ter *status* de ministério, o financiamento passou a ser importante, ou seja, passou a receber recursos do Estado, arrecadados por meio de fontes fiscais. Almeida e Marchi Júnior (2010) afirmam que apesar de o órgão ter obtido sua autonomia administrativa, sua subordinação em relação ao Estado continuou de alguma forma no quesito financeiro, especialmente nas confederações de modalidades olímpicas, apesar da existência de um potencial financiamento de suas atividades por meio de patrocínios de empresas privadas, como se nota em outros países.

Segundo informações disponíveis no portal “Siga Brasil” (2011)<sup>24</sup>, o financiamento para o setor advém de recursos ordinários e de contribuições sobre recursos de prognósticos. Esses estão atrelados às loterias e os ordinários ligados a impostos, como, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). Além dos gastos diretos, existe a possibilidade de investimentos federais via transferência de recursos aos estados e municípios, a partir da solicitação de recursos pelos deputados federais (individualmente, pelos seus partidos ou pelas regiões que atendem) via emendas parlamentares.

Almeida e Marchi Júnior (2010), afirmam que “o montante efetivamente investido pelo governo federal de 2004 a 2008 com programas de esporte e lazer foi de R\$ 732,86 milhões. Desse total, R\$ 661,71 milhões (ou 90%) foram investidos pelo ME e R\$ 71,14 milhões (ou 10%) por outros órgãos superiores” (p.80). Os autores, concluíram que os esportes de participação e educacional, além de receberem mais verbas advindas de outros ministérios, são relegados a segundo plano, pois há ênfase no investimento dos recursos para a promoção dos propalados megaeventos esportivos (Copa do Mundo de Futebol masculino e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 no

---

<sup>24</sup> O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público desenvolvido pelo Senado Federal, o qual permite acesso amplo e facilitado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 15 dez. 2014.

Rio de Janeiro). É possível afirmar, que o Ministério do Esporte canaliza a maior parte do seu financiamento para o esporte de alto rendimento. Comparando os percentuais, apresentado por Almeida e Marchi Júnior (2010).

Observando especificamente as ações do ME, vimos que, no período de 2004 a 2008, 72% dos recursos foram investidos no Rio 2007 e pouco menos de 7% da verba foi direcionada para ações relacionadas ao esporte [de] participação e educacional. No somatório desses dados, os gastos do ME e dos outros ministérios em esporte de rendimento totalizaram 81% e menos de 8% para as manifestações de esporte educacional e participação. (p. 85-86)

No estudo de Mezzadri *et al.*, (2011), a política de financiamento do esporte e lazer ainda se concentra ao esporte de alto rendimento utilizada pelos governos como forma de reforçar à manutenção do poder ou à manipulação social, e ainda, limitado às práticas esportivas. O estudo de Isayama (2011) apontou que existe uma falta de financiamento para o esporte e o lazer, em consequência, tem limitado os gestores dos municípios pesquisados a desenvolverem ações na área. Afirma o autor, que em alguns dos municípios do estudo, o financiamento para o setor tem se limitado aos recursos dos programas federais.

É notória a limitação de orçamento, de recursos, para a gestão das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil e como observado, a prioridade do governo federal tem sido para o esporte de alto rendimento. Esse quadro é adverso ao que estabelece a Constituição Federal de 1988, artigo 217 e inciso II, quando coloca como prerrogativa a destinação prioritária de recursos públicos para o esporte educacional e, somente em casos especiais, para o esporte de alto rendimento. Embora essa política seja um direito social, previsto na Constituição Federal de 1988, continuou ao longo da década de 1990, marginalizado no momento da elaboração e implementação de políticas públicas.

Matias (2013) assegura que a implementação das políticas públicas de esporte e de lazer no país como possibilidade de direito social foi sucumbida com o advento dos megaeventos na agenda pública. Com a efetivação do Pan 2007 e a consequente vitória no corrente ano do direito de sediar a Copa FIFA 2014, assim como também, os Jogos Olímpicos de 2016, na cidade do Rio de Janeiro, conjugado à realização em terreno nacional de eventos, como os Jogos Mundiais 2011, a Copa das Confederações de 2013 e mundiais das modalidades olímpicas se tornam o princípio organizador e a pauta prioritária da agenda governamental. Por esse ângulo, observa-se a ampliação das ações

do governo para o esporte-mercadoria-espetáculo, privilegiando os atores e interesses do campo conservador e setores do mercado. Segundo o autor, é isto que se assiste e vivencia atualmente, ou seja, a priorização do esporte de rendimento.

Nesse contexto, entendo que o papel a ser desempenhado por uma gestão moderna na área do esporte e lazer deve ser precedido de uma gama de conhecimentos que vão desde o entendimento do lazer como fenômeno social, até o gerenciamento e análise das possibilidades de implementação de programas e projetos. É necessário não perder de vista o contexto social amplo, porque há uma tendência de fortalecimento da indústria cultural do entretenimento, tornando os cidadãos como prováveis consumidores de mercadorias “lúdico-culturais”. Por esse motivo, as discussões também devem abranger a construção de ambiente de trabalho diferentes, da política de interlocução e interação com a comunidade organizada, do debate sobre prioridades das políticas públicas de esporte e lazer para as administrações nos seus diversos âmbitos de atuação (federal, estadual e municipal), sobre financiamento e formação de profissionais na área.

Considero que todos esses temas são limitadores e complexos e, se efetivados, potencializarão e consolidarão as políticas de esporte e lazer no território brasileiro. Essas condicionantes são variáveis que influenciam a área e é indispensável garantir os debates e as intervenções nessa esfera tão importante para a qualidade de vida individual e social dos sujeitos.

A partir dessas questões elencadas e debatidas sobre política, políticas públicas e seus ciclos, concepções e relações do esporte e lazer, direito social e cenário da política pública de esporte e lazer no Brasil, convido os leitores para o quarto e último capítulo desse trabalho, que é a análise das políticas públicas de esporte e lazer no município de Santarém/Pá, no período de 2005 a 2012.

#### **4. A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER EM SANTARÉM (2005-2012)**

Neste capítulo, almejo responder, a partir dos sujeitos entrevistados e dos documentos analisados, quais as concepções/conceitos de lazer, de esporte e de políticas públicas estavam presentes e/ou permeavam a gestão; quais as ações de formação de profissionais foram desenvolvidas, quais os programas, projetos e eventos desenvolvidos; a que público-alvo, espaços e equipamentos estavam direcionados e, por fim, quais os financiamentos alocados para a realização das ações, nas políticas públicas de esporte e lazer implementadas no município de Santarém/PA, no período compreendido entre 2005 a 2012. Ressalto que optei por alguns eixos de análise, e, dessa forma, foi possível apresentar opiniões, na tentativa de compreendê-las como produções socioculturais dos sujeitos participantes desse estudo que, muitas vezes, fogem ou confrontam nossas expectativas.

Apresento, a partir desse momento, o delineamento metodológico que foi trilhado, alguns aspectos da cidade de Santarém e da Assessoria de Esporte e Lazer (AEL), *locus* da pesquisa, com o intuito de prosseguir com o tratamento dos dados.

##### **4.1. Os delineamentos metodológicos**

Esta pesquisa fundamentou-se na abordagem metodológica qualitativa, por meio de uma combinação de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, a partir da investigação no município onde ocorreu a experiência de política pública de esporte e lazer. A escolha desse tipo de pesquisa (qualitativa) permite a identificação, análise e compreensão dos elementos que compõem uma realidade social, de modo que as características e variáveis do objeto estudado irão possibilitar confirmações ou refutações do problema de pesquisa.

Para Minayo (2004), a pesquisa qualitativa possibilita avançar para além da apreensão de neutralidade do pesquisador, permitindo o estudo dos fatos sociais no mundo em que se desenvolvem, possibilitando abranger as múltiplas relações que estabelecem na totalidade. Esse tipo de abordagem admite ainda o emprego de dados quantitativos e qualitativos compreendidos em sua relação dialética, sem a objeção entre sujeito e objeto, entre subjetivo e objetivo.

Não se pode desconhecer que qualquer produção científica na área das ciências sociais é uma criação e carrega a marca de seu autor. Portanto a objetivação, isto é, o processo de construção que reconhece a complexidade do objeto das ciências sociais, seus parâmetros e sua especificidade é o critério interno mais importante de cientificidade. É preciso aceitar que o sujeito das ciências sociais não é neutro ou então se elimina o sujeito no processo de conhecimento. Da mesma forma, o “objeto” dentro dessas ciências é também sujeito e interage permanentemente com o investigador (MINAYO, 2004, p. 35).

Nesse sentido, as somatórias das informações obtidas na pesquisa de campo, documental e bibliográfica permitiram ampliar o olhar sobre a construção, a apropriação e a mobilização de saberes.

Para a pesquisa bibliográfica utilizei a técnica de revisão bibliográfica. Ressalto que a pesquisa bibliográfica ocorreu durante o decorrer de todo o processo de elaboração deste estudo que teve como parâmetro o conceito de política, de políticas públicas e seus ciclos, de concepções e relações do lazer, do esporte e do lazer como direito social, e, por fim, do panorama das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. Quanto ao levantamento bibliográfico, este foi feito no acervo do grupo de pesquisa Oricolé – Laboratório de Pesquisa sobre Formação e Atuação Profissional em Lazer, em *sites* de busca acadêmica: USP/Teses (<http://www.teses.usp.br/>), Associação Brasileira de Normas e Técnicas ([www.abnt.org.br](http://www.abnt.org.br)), CNPq ([www.cnpq.br](http://www.cnpq.br)), Scielo ([www.scielo.org](http://www.scielo.org)), Periódicos Capes (<http://www.periodicos.capes.gov.br/>), bem como em livros específicos sobre as temáticas pesquisadas.

A pesquisa documental, também escolhida para este estudo, é caracterizada pela coleta de indicadores de informações em documentos, escritos ou não. Os dados levantados para tal pesquisa têm como base fontes escritas, as quais são: planejamentos estratégicos e anuais da Assessoria de Esporte e Lazer (AEL); relatórios das ações da assessoria, de 2005 a 2012; resumo da história do funcionamento da AEL; Plano Plurianual (PPA) (2006-2009 e 2010-2013) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (2005-2012) da prefeitura; revistas com as mensagens da prefeita à Câmara Municipal (2005-2012); programa de governo “A mudança Vai Avançar (2008-2012)” e uma revista intitulada *Educação na Cidade da Gente* (2006). Todos esses documentos exigiram observação, coleta e procura, de forma sistematizada, com a finalidade de conhecer a situação investigada.

A técnica utilizada para a pesquisa de campo foi a entrevista semiestruturada, a qual, para Gomes e Amaral (2005), são “conversas intencionais que tem como objetivo

o recolhimento de informações a respeito de um assunto determinado” (p. 74). Tenho clareza de que alguns membros (ex-prefeita, ex-secretária de educação e os ex-coordenadores da gestão da AEL), que compuseram a estrutura de poder, foram importantes, por isso optei por entrevistá-los, por entender que as posições que esses profissionais ocuparam, poderiam embasar e/ou subsidiar no propósito desta pesquisa.

O primeiro contato com o campo de pesquisa ocorreu em junho de 2014, quando foi protocolada uma carta no gabinete do prefeito de Santarém, comunicando-o da intenção da pesquisa e pedindo autorização para a realização do estudo para consultas aos documentos levantados como fontes de análises. A carta fazia uma breve explicação dos objetivos do trabalho, bem como sobre a metodologia a ser empregada, destacando os documentos e os profissionais que iriam fazer parte da pesquisa. A carta não foi assinada pelo prefeito, e a alegação para a não assinatura era de que as secretarias as quais se iria pesquisar tinham autonomia para assinar o documento. Assim, no mês de julho de 2014, protocolei as cartas nas seguintes secretarias: Secretaria Municipal de Educação e Desporto (SEMED), Secretaria Municipal da Juventude, Esporte e Lazer (SEMJEL), e por fim, na Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SEMDE). Ressalto que a carta de anuência (APÊNDICE A) foi imediatamente assinada pelos secretários.

Após a aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética da UFMG, em agosto de 2014, iniciei o processo de coleta dos documentos nas secretarias. Na SEMJEL, não obtive nenhum documento: a justificativa dada pelo profissional responsável por me atender era de que, como a secretaria era nova, sua implantação estava ainda em processo e, por essa razão, não tinham condições de atender à solicitação. Além disso, o órgão tinha feito mudança de espaço, o que danificou os computadores, bem como possibilitou o extravio de documentos da época em questão. Na SEMED, o profissional também alegou que muitos documentos tinham sido extraviados, porém liberou três deles: o primeiro continha o planejamento da Secretaria de Educação do ano de 2010; o segundo, um relatório de atividades de ações realizadas em 2012 e o terceiro, a revista *Educação na Cidade da Gente*, de 2006, com ações realizadas por esta secretaria em 2005 e com a apresentação das propostas de atividades para o ano seguinte. Somente a revista pôde fazer parte do acervo de análise, haja vista que os demais não continham qualquer indicativo alusivo às questões do projeto de pesquisa. Na SEMDE, depois de idas e vindas, foi-me disponibilizado a LOA e o PPA

(2005 a 2012), nos quais, nos meses de agosto, setembro e outubro de 2014, coletei e analisei informações relativas aos recursos previstos para AEL. Ainda, faltavam as mensagens da ex-prefeita, os relatórios e os planejamentos da AEL. Em relação às mensagens, uma antiga colaboradora do governo conseguiu os exemplares da revista que as continham. No que diz respeito aos relatórios e planejamentos, utilizei arquivos pessoais que haviam sido salvos antes da realização da pesquisa para verificá-los. De posse de todos esses documentos, parti para a análise com bases nas questões do projeto de pesquisa.

Para complementar os instrumentos, os meses de outubro, novembro e dezembro de 2014 serviram para preparar todo o processo das entrevistas semiestruturadas. Para isso, foi discutido, com o orientador, os critérios para a escolha dos sujeitos a serem entrevistados, assim como foi definido o roteiro com as perguntas. Os critérios selecionados foram os seguintes: 1. profissionais que atuaram, em pelo menos uma das duas gestões, ou seja, 2005 a 2008 e/ou 2009 a 2012 da AEL; 2. profissionais que trabalharam em cargos de gestão; 3. profissionais que atuaram por mais de dois anos na gestão; 4. profissionais que trabalharam na gestão, responsável por algum projeto específico dentro do departamento; 5. ex-prefeita do período do estudo; 6. ex-secretária municipal de Educação e Desporto da época. A partir dessas definições, os 12 profissionais foram selecionados e contatados para saber da disponibilidade em contribuir com o estudo.

O roteiro de entrevistas foi composto por dezessete perguntas (APÊNDICE B) e abordou temas já pré-elaborados, ou seja, assuntos para os quais busquei captar respostas, para o objeto de pesquisa, bem como outros argumentos que poderiam complementar a investigação e as inquietações. Em seguida, essas questões compuseram o que chamo de linha de análise. Ressalto que solicitei dos órgãos e dos sujeitos entrevistados a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCL) (APÊNDICE C) para a realização da pesquisa.

Todas as entrevistas foram agendadas antecipadamente e seguiram uma ordem a partir da disponibilidade dos profissionais. Ademais, foram realizadas em locais diversos, algumas no próprio local de trabalho do profissional; outras, na residência do profissional entrevistado e/ou na residência da equipe responsável por este estudo; e uma delas em uma sala privativa do aeroporto internacional de Belém. Cabe evidenciar, ainda, que realizei o processo de transcrição das entrevistas concomitante, e que isso

permitiu aperfeiçoar e incorporar ao roteiro outros temas que achei relevantes para o estudo.

Para o tratamento e a análise dos dados, servi-me da proposta metodológica de análise de conteúdos de Bardin (2011), que discute qualitativamente os dados e propõe etapas de análise, para, posteriormente, buscar procedimentos que ajudem na triangulação entre os dados coletados, com vistas a qualificar a análise. Esta, por sua vez, se subdivide em algumas etapas: pré-análise; construção de um conjunto de categorias e discussão a partir de uma série de leituras e de busca de unidades de significado (aspectos comuns, inusitados e silêncios); exploração do material (categorização e codificação do material); nova exploração do material e reagrupamento dos dados e interpretação (relacionar análise com pressupostos teóricos).

#### **4.2 Assessoria de Esporte e Lazer: Estratégias definidas para o delineamento das políticas de esporte e lazer em Santarém**

A partir deste momento, apresento a trajetória da Assessoria de Esporte, Lazer e Educação Física no município de Santarém/PA. Abordo desde a sua origem e consolidação até o momento final do seu funcionamento, em dezembro de 2012. Entendo como necessária esta apresentação do *locus* da pesquisa, a fim de facilitar a compreensão, apreender sua constituição, seus limites, seus dilemas, suas características e sua relação com as políticas públicas.

A pesquisa foi realizada na Assessoria de Esporte e Lazer (AEL), órgão responsável, na prefeitura de Santarém/PA, pelas políticas de esporte e lazer no período deste estudo. Diante disso, passo caracterizar o cenário das políticas em que ocorreu a pesquisa.

Santarém, município conhecido como o terceiro maior do Estado do Pará, atrás somente de Belém e Ananindeua, é o principal centro urbano, financeiro, comercial e cultural do Oeste do Pará, sede da Região Metropolitana, bem como o segundo maior conglomerado urbano do Pará. Ademais, está situado a 800 quilômetros das metrópoles de Amazônia, Belém e Manaus. Em 2012, a população de Santarém foi estimada pelo IBGE<sup>25</sup> em 299.419 habitantes. Vale ressaltar, também, que, fundada em 22 de junho de 1661, Santarém é uma das cidades mais antigas da região da Amazônia. O clima predominante na região é quente e úmido, característico das florestas tropicais.

---

<sup>25</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Atualmente, a economia do município está assentada nos setores de comércio e serviços, no ecoturismo, nas indústrias leves e de beneficiamento (madeira, movelarias, olarias, panificadoras, agroindústrias, beneficiamento de pescado) e, principalmente, no setor agropecuário. Historicamente, a economia do município caracterizou-se por diferentes ciclos econômicos, e o primeiro deles foi o das “drogas do sertão”<sup>26</sup>. Os demais ciclos foram: da borracha (décadas de 1930 a 1940), do ouro (1960 a 1970) e da madeira (1980 a 2000).

Na área educacional, o município conta com três redes de ensinos (municipal, estadual e particular), bem como com duas universidades, sendo uma federal – UFOPA – e outra estadual – UEPA –, um instituto federal IFPA/Santarém, além de inúmeras faculdades particulares. Culturalmente, o município de Santarém é rico em manifestações, tanto as de cunho religioso (Festa de Nossa Senhora da Conceição, a padroeira da cidade), como as folclóricas (Festividade do Sairé, que ocorre na Vila de Alter do Chão, no mês de setembro), e as esportivas (especialmente nas modalidades de futebol e de futsal).

Em termos políticos, em outubro de 2004, após oito anos de gestão, tendo à frente um prefeito do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), vence as eleições uma coligação<sup>27</sup> de partidos de esquerda, tendo à frente a candidata do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>28</sup>. A coligação montou um programa e venceu as eleições com uma proposta de desenvolvimento com justiça social, haja vista que, segundo pesquisas de intenções de votos, a gestão anterior governava para poucos e, nesse sentido, era indispensável romper, segundo a coordenação de campanha, com a lógica da exclusão. Em outubro de 2008, com o *slogan* “a mudança vai avançar”, com o discurso numa lógica de continuidade e melhoria das ações implementadas na primeira gestão, a prefeita foi reeleita para dar continuidade às ações do seu primeiro governo: “ouvir o povo e deixá-lo falar é a maneira mais eficiente de saber cuidar das pessoas (MARTINS, 2010)”<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Termo utilizado para caracterizar, na Amazônia: cacau, cravo, salsaparrilha, baunilha, manteiga de ovo de tartaruga, pimentas variadas, bálsamo de copaíba, puxuri, anil, guaraná. Produtos coletados, no primeiro momento, pelos índios Tupaius (tribo indígena que habitava, nos primórdios, o município) (AMORIN, 2000).

<sup>27</sup> A coligação era formada pelos seguintes partidos: PT; PDT; PSB e PPS.

<sup>28</sup> Maria do Carmo Martins Lima ganhou as eleições em 2004, com o seguinte *slogan* “Santarém com desenvolvimento e justiça Social”.

<sup>29</sup> Trecho da fala da ex-prefeita retirada da revista *Mensagem a Câmara de Vereadores*, fev. 2010.

É, nesse contexto, que a Assessoria de Esporte Lazer e Educação Física (AEL) passa a existir no município, pois, nos governos anteriores, não havia nenhuma estrutura institucionalizada que “agregasse” esse setor, como é possível observar na fala de um dos sujeitos entrevistados da pesquisa:

Pela história que a gente acompanhou, especialmente quando nós entramos lá em 2005, nós procuramos saber como é que o governo, como é que a estrutura municipal estava trabalhando o esporte e o lazer. Constatou-se que não havia proposta anterior. Não tinha nenhum departamento, nenhuma divisão, setor, que trabalhasse o esporte e lazer, as ações que existiam eram de iniciativas privadas, os programas, os projetos eram da iniciativa privada, eram de cunho particular e não pública. (Sujeito M)

Como fica explícito no trecho da entrevista acima a área do esporte e do lazer na gestão anterior não era considerada, ou melhor, não se constituía como prática permanente, e, talvez por isso, não houvesse um espaço institucionalizado próprio, capaz de “abrigar” essa política. No entanto, algumas ações nesse campo eram realizadas, conforme comentário a esse respeito, de outro sujeito entrevistado:

No governo anterior tinha uma pessoa que era responsável por esse setor, que na verdade fazia um trabalho de assistencialismo, por exemplo, você ia lá, solicitava uma ajuda, e a grande maioria das ajudas eram em troféus, algumas medalhas, umas bolas. (Sujeito I)

O pensamento do sujeito I ratifica as práticas tradicionais e clientelistas que rondavam e ainda rondam as gestões de esporte e lazer nos municípios brasileiros, com o intuito de permanência no poder, o que ainda está presente no cotidiano das gestões. Por isso, utilizam-se de comportamentos dessa natureza como forma de permuta, ou seja, como uso “político” das estruturas governamentais, ou, ainda, como fortalecimento de uma indústria esportiva e de consumo, em detrimento da superação dos problemas sociais. Ainda é comum, também, nas administrações dos municípios brasileiros, o esporte e o lazer não terem uma autonomia como uma política de alcance social, apesar de esse cenário, nos últimos tempos, ter alcançado avanços significativos na agenda pública, por meio das inúmeras experiências vivenciadas de políticas públicas inovadoras, concretas, como uma possibilidade de vivência cultural para todos (LINHALES, 2008; MARCELLINO, 2001).

Inúmeras foram as razões reveladas pelos sujeitos para a criação da Assessoria de Esporte de Lazer no município de Santarém, em 2005. Dos 12 sujeitos entrevistados,

três afirmaram ser a demanda reprimida de ações de esporte e lazer na cidade a principal razão da criação da AEL. Enquanto, para quatro sujeitos, foi a principal razão da criação da AEL, por ser uma política pública inovadora para o município. E o maior grupo dos sujeitos, cinco no total, opinaram que o principal motivo para a criação da assessoria teve relação com o fato de o município não ter um lugar específico para a implementação das políticas públicas de esporte e lazer. As falas dos sujeitos retratam esses pensamentos:

As razões, elas são um tanto claras: primeiro a demanda que a população em si representa, a demanda pelo esporte e lazer, a demanda pela prática do esporte e lazer, sendo ela esportiva e ou cultural. (Sujeito B)

Por isso, eu estou convicta que uma das razões que justificaram a criação desse órgão foi essa inovação das políticas públicas, porque não tinha na cidade, e a Assessoria, ela veio trazendo novas vivências para a população. (Sujeito H)

A diferença, um divisor de águas, do momento em que entra 2005, e atrás, a diferença se dá desse momento, em que há uma instituição responsável para reger, coordenar todas essas modalidades esportivas dentro de Santarém. (Sujeito I)

Os vários motivos elencados pelos sujeitos apontam para uma questão peculiar nas administrações governamentais, especialmente, nos municípios, que é a falta de definição de um espaço específico para a gestão das políticas públicas de esporte e lazer. Defendo que o espaço a ser ocupado nas gestões dos governos, é o menos importante, embora concorde que deva existir um lugar adequado, específico do ponto de vista de estruturas, além de defender que esteja proposto nos planos dos governos, a fim de “romper” com as antigas mentalidades de ser utilizado como moeda de trocas eleitoreiras. Como é possível constatar pela fala dos sujeitos, esse contexto de indefinição e de falta de um espaço específico peculiar nos municípios do Brasil, não diferente em Santarém, modificando-se a partir de 2005, quando foi criado a Assessoria de Esporte e Lazer.

Também o contexto exposto pelos gestores, traduz bem a engenharia que ocorre na consecução e implementação de uma política pública, posto que, as ações públicas estão intimamente relacionadas às demandas apresentadas pelos atores sociais, que podem ser públicos (parlamentares) e burocratas (técnicos de carreira). Em seu processo de constituição e consolidação, as políticas públicas percorrem caminhos de acordos,

tensões, conflitos e etapas, até a sua decisão final, e é delimitada pela assimetria de recursos de poder entre os mesmos, assim como pela gama de informações e a capacidade de exercer pressão e de aliança. Nesse sentido, a participação efetiva na condução e no planejamento de políticas públicas (regionais e/ou municipais) dependerá muito do nível e dos padrões de cultura política dos seus integrantes, porque as desigualdades na representação política e social, sem dúvida, influenciam na composição da agenda social afetando, a democratização dos processos e suas instâncias no momento de definir as políticas públicas (FARIA, 2003).

Segundo o Decreto n. 114 (SANTARÉM, 2005), artigo 2º, a Assessoria de Esporte e Lazer foi instituída no dia 19 de janeiro de 2005 e nomeada a assessora especial, que preencheria o referido cargo (art.1º do referido documento). Pelo decreto, essa assessoria ficou vinculada à Secretaria Municipal de Educação e Desporto, que teria como responsabilidade, a partir de sua estrutura organizacional, gerir: a) a política desportiva na área do município; b) o desenvolvimento, a coordenação e a supervisão do desporto amador; c) a assessoria e o apoio ao atleta amador; d) a administração e a supervisão das unidades desportivas do município; e) a coordenação e o apoio às atividades da juventude do município; f) a assessoria e a coordenação das políticas públicas para a juventude; g) o apoio e a coordenação às atividades de lazer<sup>30</sup> (SEMED, 2004).

Por todas essas razões expostas, a partir desse decreto, a AEL iniciou suas atividades com o desafio de implantar a política de Esporte e Lazer em Santarém, além da Educação Física Escolar na rede pública municipal de ensino. Apesar dessa vinculação à secretaria municipal de Educação e Desporto, como é possível perceber pelo documento, as diretrizes iniciais não fazia qualquer referência ao esporte educacional e nem a Educação Física Escolar, embora o decreto aponte ser uma das funções da Assessoria, a implantação da Educação Física escolar na rede municipal de ensino. Apesar dessa falta de diretrizes no decreto para esses dois setores, a AEL, efetivou ações nessa linha específica, como é possível notar no documento “Planejamento estratégico e anuais da AEL” e nos Relatórios anuais das ações da Assessoria de Esporte e Lazer.

---

<sup>30</sup> A Lei nº 17.875, aprovada e sancionada no dia 15 de dezembro de 2004, que trata sobre os fins da Secretaria Municipal de Educação e Desporto, dentre outros, essas sete finalidades referentes à área do Esporte e Lazer.

Segundo o documento Resumo da História do Funcionamento da Assessoria de Esporte e Lazer (RHFAAEL) (AEL, 2012a)<sup>31</sup>, o anúncio de um setor específico e do profissional para “dirigir” o Esporte e Lazer na cidade, foi feito, em meados de novembro de 2004, quando da transição do governo, apesar de a oficialização da estrutura organizacional do setor e da escolha da pessoa para dirigi-lo ter ocorrido somente na segunda quinzena de janeiro de 2005, como é possível comprovar pelo Decreto (SANTARÉM, 2005)<sup>32</sup>. A partir da publicação do decreto, a assessora convidou um grupo de oito profissionais da área da Educação Física e alguns comunitários, para juntos elaborarem um esboço de proposta (plano) que refletisse as aspirações das demandas de campanha propostas pela coalizão que venceu as eleições. O grupo, por uma semana, discutiu e propôs um plano de políticas públicas de esporte e lazer e Educação Física, assim como a missão, a visão e algumas ações estratégicas para o município de Santarém, para o quadriênio 2005 a 2008 (AEL, 2012a)

O RHFAAEL (AEL, 2012a) relata, ainda, que a AEL, como foi pela equipe intitulada e reconhecida na cidade, esteve, durante as duas gestões (2005-2008; 2009-2012), vinculada à Secretaria Municipal de Educação e Desporto, porém teve uma vida própria, uma autonomia em suas ações. Nos primeiros anos de sua implantação o setor funcionou em um espaço (sala) da Secretaria Municipal de Educação e Desporto, mudando em seguida para um espaço maior, a fim de atender melhor as demandas do setor, apesar de sua vinculação continuar com a Secretaria de Educação. Essa autonomia é comentada na fala de um dos sujeitos entrevistados.

Na verdade, a Assessoria, ela tinha uma autonomia muito grande para o desenvolvimento do seu trabalho. Então ela desenvolvia os programas, os projetos, as ações, tinha uma equipe própria, uma equipe grande e bem competente. (Sujeito A)

Sobre essa questão de autonomia, Linhales *et al.* (2008) e Marcellino (2008) afirmam que o setor carece de um espaço institucional específico, e não deve ficar à mercê dos limites das administrações, pois sua importância exige uma ação prioritária a fim de evitar os “tradicionais sistemas táticos”. Segundo os autores, há também uma variedade de terminologias e formatos expressando o setor, o que possivelmente se deva a razões históricas e a sua fragilidade como uma política que está em processo de

---

<sup>31</sup> Esse documento apresenta resumidamente a história da AEL durante as duas gestões e as ações efetivadas no ano de 2012.

<sup>32</sup> Decreto n° 114/2005/SANTARÉM, de 19 de janeiro de 2005.

consolidação. A vinculação da AEL às estruturas da SEMED ratifica essa constatação preconizada pelos autores, quando asseguram que, no desenho institucional das gestões, o setor de esporte e lazer aparece subordinado a outras estruturas do governo. No entanto, a partir da fala do sujeito A, e da análise dos documentos, essa vinculação funcionava para efeito jurídico-administrativo.

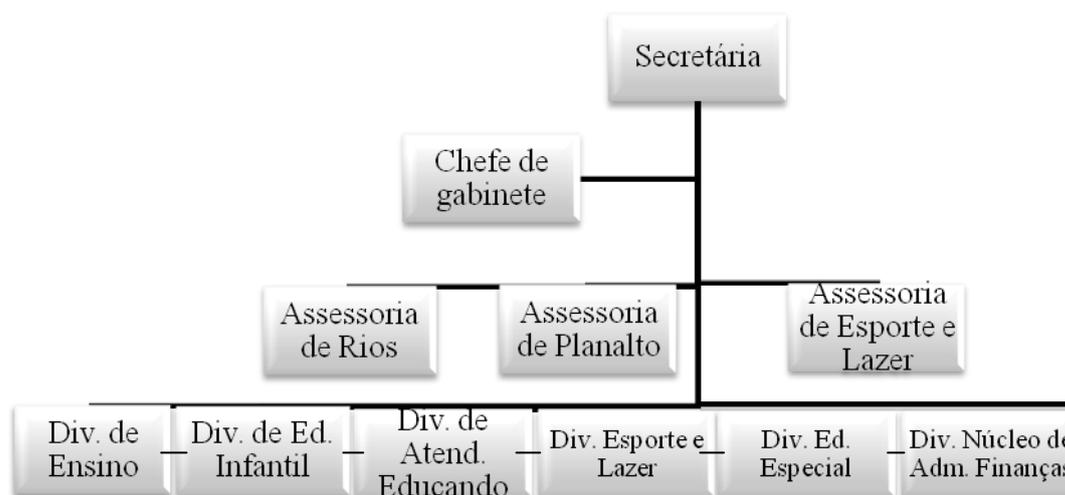
No RHFAAEL (AEL, 2012a) em questão, a assessora relata que sua equipe não conhecia a proposta específica do governo para o setor, e muito menos informação de proposições da gestão anterior. O que tinham era algumas ideias gerais da coalisão política que acabara de ganhar o pleito eleitoral, bem como da expectativa da população criada em torno do espaço. Por isso, seguiu-se o esboço de planejamento proposto pelo grupo de profissionais. No entanto, a fala de um dos sujeitos da pesquisa, ao posicionar-se sobre as razões que justificaram a criação da Assessoria de Esporte e Lazer no município de Santarém demonstrou clareza quanto à criação e ao papel que AEL deveria desempenhar:

Na época nós procuramos justamente trazer as políticas inovadoras do governo Lula, e uma delas era o Esporte e Lazer. E nós procuramos colocar no esporte e lazer uma pessoa que tivesse compromisso, no sentido de ser uma política pública libertadora, uma política pública agregadora, uma política pública que chamasse principalmente, a juventude né, para usufruir das riquezas do país, e uma das formas que a gente entendeu de os jovens usufruírem dessa riqueza foi justamente trazendo o esporte e lazer como política pública. (Sujeito G)

A fala do sujeito G, contrariamente a equipe da AEL, demonstra que parte da gestão (governo) tinha uma linha traçada sobre os rumos da AEL. Por isso, é preciso ter clareza de que o processo decisório de uma política pública depende de vários fatores, envolve inúmeros acordos políticos, e pode ser determinado por múltiplos interesses (mídia, partidos, grupos de interesses, dentre outros), que influenciam em suas demandas, nos seus resultados e nos seus efeitos (EASTON, 1970). Por isso, se faz necessário compreender também, que a implementação de uma política pública, permite uma distinção entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz, a partir de procedimentos formais e informais. Isso porque, embora a política pública implique a tomada de decisão política, nem toda decisão política constitui-se em política pública uma vez que sua execução, em qualquer área, dependerá do jogo político, que exerce influência sobre a agenda governamental, bem como de essa se tornar prioridade para aquele governo.

Na Figura 1, a AEL estava assim disposta na estrutura da secretaria Municipal de Educação e Desporto (SEMED).

FIGURA 1 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação e Desporto



Fonte: ex-coordenador da Divisão de Ensino da Secretaria Municipal de Educação e Desporto.

Está explícito no Relatório Anual das Ações da AEL (2005) que, em janeiro do corrente ano, a equipe foi montada tendo à frente a assessora e mais duas profissionais. No total, o grupo iniciou com três profissionais, sendo que todos eram da área da Educação Física e, nos primeiros seis meses, faziam todas as tarefas. A estratégia, enquanto a equipe estava se “estruturando”, foi fazer funcionar a rede de ensino de Educação Física Escolar, a partir da contratação de professores de Educação Física, bem como realizando um diagnóstico da cidade (espaços, equipamentos, ações), para que a equipe obtivesse mais subsídios, informações para suas intervenções. Outra ação visível no documento analisado foram as reuniões com as Associações de Moradores e com grupos ligados à área esportiva (Liga Esportivas, Clubes esportivos, dentre outros):

No início em 2005, como a gente estava estruturando a Assessoria, não se tinha muito bem determinado nossas funções, nós começamos bem geral, no primeiro ano nós trabalhamos de forma bem ampliada. Todo mundo trabalhava nas várias ações da Assessoria, na Educação Física Escolar, nos projetos de esporte e lazer, nos eventos. (Sujeito M)

Segundo os relatórios a equipe de gestores era equilibrada, e em 2005, o setor iniciou suas atividades com três profissionais, e finalizou a gestão em 2012, com 33 profissionais. Com relação à formação, a gestão foi composta, majoritariamente, 50% do total, por profissionais da área da Educação Física, ainda que houvesse profissionais de outras áreas do conhecimento, como: três gestores da área da música, um fisioterapeuta, um gestor da área da administração, um turismólogo, um da área do Serviço Social, um psicólogo e um pedagogo. Todos os componentes, sem exceção, eram graduados e, no decorrer da gestão, foram se especializando em várias áreas do conhecimento (Fisiologia do Exercício, Educação Física Escolar, Gestão, Música e Arte e lazer, dentre outras). Como particularidade da equipe gestora, a falta de experiência em gestão do esporte e lazer foi algo comum no grupo. E, por fim, uma característica que me chamou a atenção diz respeito à forma de ingresso para compor a gestão da AEL: todos (exceto uma profissional) foram, inicialmente, Animadores Culturais e/ou professores de Educação Física, antes de serem gestores na Assessoria.

Nos Relatórios Anuais das Ações da AEL<sup>33</sup>, a parte da gestão, como era intitulada, mostra uma evolução, conforme os anos foram passando e o grupo vai se afirmando. O Relatório anual das ações da AEL (2009) revela que, no final de 2008 e início da segunda gestão, em 2009, a AEL estruturou-se em sete departamentos com a finalidade de melhor funcionalidade, apesar de essa nova estrutura organizacional ter sido somente interna, ou seja, não era institucionalizada. Havia um coordenador por cada departamento, e conforme o volume de ações, sua composição envolvia um determinado número de profissionais. Os relatórios em questão, não fazem menção nem sobre carga horária e nível salarial desses profissionais.

A FIGURA 2 demonstra como ficou internamente configurada a Assessoria de Esporte e Lazer, a partir de 2009, até o final de 2012.

FIGURA 2 – Organograma da Assessoria, a partir de 2009.

---

<sup>33</sup> Informações extraídas dos Relatórios Anuais das Ações (2005, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012) da AEL.



Fonte: Relatório Anual (AEL, 2012).

Segundo o RHFAAEL (AEL, 2012a), os departamentos tinham a seguinte configuração: Departamento de Formação e Acompanhamento; Departamento de Comunicação; Departamento de Esporte e Lazer; Departamento de Esporte Amador; Departamento de Artes e Eventos; Departamento de Educação Física Escolar e o Departamento de Logística. Nos Relatórios Anuais das ações AEL (2009, 2010, 2011, 2012), é possível constatar que os departamentos eram compostos por profissionais da área específica, e sua composição, ou seja, a quantidade de profissionais variava por departamento. Nos documentos em questão, não existe qualquer explicação sobre essa diferença, uma hipótese possível de ser feita, poderia está no volume de programas, projetos e eventos executados por cada departamento. Outra informação que não constava nos referidos documentos, era quanto o nível salarial de cada integrante dos departamentos.

O Departamento de Formação e Acompanhamento era responsável por propor as ações de formação continuada e específica para a equipe de trabalho, por sugerir os instrumentos de avaliação, acompanhamento e monitoramento para os demais departamentos, e pelos planejamentos anuais da AEL. Veja o relato do sujeito M, sobre suas funções na Assessoria:

A partir de 2009, a Assessoria implementa uma nova estrutura e implanta os departamentos, e eu fui designada para o departamento

com a política de formação. No campo da formação, nós trabalhamos com a elaboração de programas de formação, com encontros de formação para todos os setores e/ou departamentos da Assessoria. Eu era responsável pela elaboração dos projetos de formação, dos planejamentos, das formações continuadas dos vários setores juntos com as coordenações, uma espécie de coparticipação nessa formação deles também, propondo e/ou executando a formação. (Sujeito M)

As funções do Departamento de Comunicação eram voltadas para divulgação das ações da AEL, confecções das mídias dos programas, projetos e ações, e para interlocução com a comunidade, por meio do *site* e do blog da Assessoria (<http://aelstm.wordpress.com>). Foi o último departamento a ser montado dentro das estruturas da Assessoria. Esse setor era interno e deveria fazer a ligação também com os demais departamentos:

O departamento ficava responsável, ou seja, a gente fazia a ponte entre a Assessoria de Esporte e Lazer e o pessoal da Mídia daqui da cidade. A gente entrava em contato com o pessoal das reportagens para ir lá fazer entrevistas, divulgar nossos programas, projetos e eventos. Também o departamento tinha como atribuição confeccionar o material para as nossas ações. (Sujeito D)

O Departamento de Esporte e Lazer foi o primeiro setor a ter visibilidade dentro da gestão e, sob sua responsabilidade, recaía a implementação dos programas federais: Esporte e Lazer da Cidade e Vida Saudável e dos projetos e ações municipais de esporte e lazer para a população, além de estabelecer o diálogo com o público das formações continuadas e específicas para os Agentes Culturais de Esporte e Lazer e, anualmente, das avaliações do Programa junto com os beneficiários.

O Programa Esporte e Lazer da Cidade teve várias versões, eu acho que três ou quatro, e quando finalizava o convênio com o Ministério do Esporte, a assessora discutia com o governo e o Programa continuava. A prefeitura sempre bancava, ele foi o carro chefe da Assessoria. Depois do terceiro ano, todas as ações de esporte e lazer que faziam na cidade, eram creditadas à AEL, tanto o ônus, quanto o bônus, mesmo que não fosse proposta da Assessoria, era incrível ver como uma pequena estrutura tenha galgado um espaço tão importante enquanto significado para a população. (Sujeito E)

O Departamento de Esporte Amador estava encarregado de implementar os projetos e eventos de esporte, bem como de promover o diálogo com a comunidade na área específica, além de acompanhar, monitorar e avaliar cada ação desenvolvida.

Cabia, ao departamento de Artes e Eventos, a responsabilidade da implementação de projetos de sensibilização da educação musical e da dança nas escolas municipais e comunidade em geral, bem como a produção de espetáculos que envolvessem as artes de uma maneira geral. Sob sua responsabilidade, ainda, recaíam o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dos projetos e ações; além da responsabilidade de incentivar nos núcleos do PELC, em parceria com o departamento de Esporte e Lazer, o teatro, a música e a pintura.

O Departamento de Educação Física era responsável pela efetivação da Educação Física Escolar na rede municipal de ensino, pelos projetos esportivos educacionais e eventos estudantis, bem como pela formação continuada e acompanhamento dos professores no sistema de ensino.

Por fim, o Departamento de Logística se responsabilizava pela estrutura da AEL e, assim como no Departamento de Comunicação, sua ação era interna, porque deveria fazer funcionar toda a engrenagem dos programas, projetos e ações dos departamentos. A fala do sujeito H, ratifica essa ideia:

O departamento era responsável de estruturar toda a logística da AEL. Nós tínhamos às vezes quatro a cinco eventos ao dia, aonde tínhamos que estar ali presente, dando apoio tanto de material, quanto em alimentação, e nós conseguimos, porém, foi um desafio. (Sujeito H)

Segundo ainda RHFAAEL (AEL, 2012a), cada departamento era responsável, em primeira instância, pelos seus programas, projetos e ações. Nesse sentido, houve, inicialmente, um isolamento entre os departamentos. No entanto, para dirimir essa discrepância inicial, foi implementada, pela coordenação da Assessoria, reunião semanal para a coordenação dos departamentos, todas as segundas-feiras, cuja pauta era relatar e avaliar as ações de cada departamento, sugerir ideias, bem como participar quinzenalmente de formações continuadas. Observei, contudo, que não é possível identificar se a questão do isolamento foi sanada, mas os relatos de alguns dos sujeitos entrevistados denotam uma harmonia nas ações, porque todos se ajudavam, especialmente nas atuações que envolviam mais pessoas:

Além dos projetos do setor, tínhamos que ajudar os projetos dos outros departamentos. O setor priorizava a execução dos projetos do departamento e, como trabalhávamos na Assessoria de forma integrada, tínhamos que contribuir com os demais setores. (Sujeito F)

Possivelmente, não tenha sido fácil superar essa questão, especialmente pelos desafios vivenciados por uma gestão de Esporte e Lazer no intuito de possibilitar qualitativamente uma intervenção, que garanta efetivamente políticas públicas para os principais interessados, os cidadãos.

### 4.3 Concepções de Lazer e de Esporte

No Brasil, nas últimas três décadas, o conceito de esporte e lazer procura avançar sobre a antiga perspectiva, em que predomina o esporte de rendimento, de competição, abrindo espaço para o esporte e lazer de participação, em que todos os segmentos da sociedade têm oportunidade de vivenciá-las. A falta de autonomia administrativa, de espaço específico, de dotação orçamentária, possivelmente, tenha fortalecido essa concepção. Mas os diferentes movimentos, a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado em torno da questão, no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expressasse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos fundamentaram a questão, provocando um “rompimento” dessa estrutura para uma melhor administração desta área (CARVALHO *et al.*, 2002). A compreensão, portanto, desse tema, dentro de um contexto político, é importante por que permite decifrar as razões da ação das autoridades públicas na sociedade, ou seja, o que os governos produzem para alcançar resultados, a partir das concepções que permeiam o seu universo.

Hoje eu entendo o lazer como uma categoria importante, necessária, como cultura. Ela é quase que natural do ser humano. Se a gente pensar no lazer, vamos sempre discutir, lazer e trabalho, não tem como não fugir de todo esse contexto. Entre as lutas de reivindicar garantias de direitos, em contraposição ao trabalho. Então se a gente pensar lá no princípio do *homo ludens*, *homo faber*, a gente vai perceber que o lazer é uma necessidade humana. (Sujeito E)

Entendo o lazer como uma vivência pessoal, quando eu falo isso, é muito particular, tanto quando você opta pelo lazer, tanto quanto você se permite a viver no lazer. É uma vivência baseada sim na cultura, uma vivência baseada nos teus valores, no teu conhecimento. (Sujeito M)

Lazer é desprendimento, é o lúdico. Antes eu dizia que lazer era eu ir ao cinema na minha folga. Mas, eu entendi o lazer a partir do momento que eu passei a trabalhar na Assessoria, passei a compreender de outra forma, a partir desse momento eu percebi e

defendi o esporte e lazer enquanto constitucional, e fundamental para a sociedade. (Sujeito I)

Por ser uma área em construção, seus pilares, seus conceitos, estão ainda cheios de dilemas, contradições, equívocos e fragilidades. Nesse sentido, as falas dos sujeitos exprimiram também visões divergentes e próprias, desse contexto. No entanto, mostram uma relação com os debates acadêmicos da atualidade, posto que trazem um conjunto de elementos (opção pessoal, vivência, cultura, trabalho) que estão presentes no diálogo sobre o lazer.

Pensado sob o ponto de vista da cultura, o lazer é então produto humano, e sua construção ocorre por meio de processos que envolvem saberes, valores, motivações, aspirações de todos os sujeitos a partir dos sentidos e significados que são atribuídos a cada experiência vivenciada e do contexto social em que ocorre, permitindo que cada indivíduo institua e adeque as suas próprias técnicas corporais de sua cultura (WERNECK, 2000).

Na fala do Sujeito E, está embutida também a relação com o trabalho e suas conquistas por direitos institucionalizados. Na atualidade, abordar a questão relativa a direitos sociais significa desafiar os diversos dilemas existentes não só no Brasil, mas no mundo, em função de uma fragilização das condições de vida da população, e, conseqüentemente, da destituição dos direitos sociais (TELES, 1999). Quando se reflete o lazer como direito social, é inevitável o foco de o debate voltar-se para as conquistas históricas as quais o fenômeno está vinculado. Conquistas das várias reivindicações por um tempo institucionalizado (diminuição da jornada de trabalho, férias e feriados remunerados, dentre outras), embora se saiba que a garantia de um tempo livre por meio de leis, ou seja, formal, não garante necessariamente vivências de lazer (WERNECK, 2000).

A discussão do direito emergiu tanto nos documentos analisados da AEL, quanto nas falas de vários entrevistados, por isso a ação das políticas públicas. A visão, embora importante, traduz uma dosagem que o Estado deve garantir e não algo que todos os cidadãos conquistaram a partir do Estado democrático:

O lazer para mim é um direito da população. Eu sou um profissional da área da saúde também, e vejo no lazer como algo primordial para que a população tenha saúde. (Sujeito L)

Hoje já existe no país uma gama de experiências que possibilitam o esporte e lazer enquanto direito social. Munhoz (2008) identificou a perspectiva do acesso à população a esse bem cultural, apesar das divergências entre os setores que trabalhavam a política pública de esporte e lazer na prefeitura de Belo Horizonte/MG. O mesmo ocorreu com Linhales *et al.* (2008), no estudo desenvolvido nas prefeituras da Grande Belo Horizonte, quando detectou na fala de gestores que apesar das tensões e conservadorismo evidenciados nas ações implementadas, havia uma compreensão das políticas de esporte e lazer como direito dos cidadãos e dever do Estado em prover.

No caso específico deste estudo, foi possível notar, tanto nos documentos analisados, como nas falas dos sujeitos, uma preocupação com o acesso, com o princípio da participação dos cidadãos às políticas públicas de esporte e lazer. Mesmo que, nenhum programa e/ou projeto tenham se institucionalizado, como é possível notar pela fala do sujeito J.

Foi uma das lutas que nós tivemos nos nossos últimos anos na Assessoria, era que o os programas, os projetos e ações implementadas pela AEL, virassem políticas públicas de Estado, no sentido de que aquela política não deixasse de acontecer por conta de mudanças de governo. (Sujeito J)

Os direitos trazem no seu bojo uma forma de nomear e de proferir a ordem no mundo, originando novas experiências até então negligenciadas no conjunto das relações humanas. Por isso, é ímpar criar perspectivas a partir desse ângulo, com o intuito de descortinar novos horizontes, de abrir frestas com experimentos democráticos, apesar das dificuldades e incertezas deparadas ao nosso redor, as quais continuam resistindo e ocorrendo no território brasileiro. Desse modo, é essencial refletir sobre o lazer a partir da dimensão do direito social, evitando que a visão de consumo seja prioritária (CURY, 2006).

O esporte e lazer veio possibilitar para a população santarena da periferia, de bairros mais afastado esse direito que muita gente não conhecia. Lazer é qualquer forma de sair da tua rotina, saindo do teu dia a dia. (Sujeito H)

Eu acho que é fundamental para a vida das pessoas, e tem que ser lazer gratuito e de qualidade, não é porque é público e de graça que tem que ser uma política [de má qualidade]. Ele deve ser uma política social priorizada em todos os governos, porque do jeito que a vida está hoje um estresse, e do jeito que as pessoas perdem um pouco o seu poder aquisitivo, é necessário que o Estado, seja ele governo federal,

estadual e municipal, coloque a disposição das pessoas, espaços públicos de qualidade e com segurança para as práticas esportivas e de lazer. (Sujeito G)

Observei nas falas dos sujeitos H e G, uma ideia de que o lazer pode agregar e possibilitar mudanças na ordem social e na melhoria da saúde, e, ainda, contribui para sair da rotina da vida e para a diminuição do estresse. Assim, entendo que é necessário compreender o lazer sem os conectivos “e” que visam amenizar uma dada situação dos sujeitos, que decidem dele praticar, posto que o lazer não é, o lazer pode ser, sem carecer de justificativas agregadoras para ocorrer sua vivência.

Mesmo tendo clareza de que o lazer não precisa de justificativa para ser vivenciado, se percebe que a realidade ao nosso redor não ocorre racionalmente assim. O lazer quase sempre não se justifica por si só, como um direito do cidadão de usufruí-lo, como um bem histórico e culturalmente conquistado. Pensado sob esse ponto de vista, reproduz-se o discurso compensatório, salvacionista, redentorista (MARCELLINO, 2001).

Em diversos momentos eu entrei em conflito sobre isso, não falo de alguns componentes da AEL, mas da gestão municipal, eu vi em diversos momentos isso ser aflorado, parecia em vários momentos o governo municipal querer transformar os programas, os projetos e as ações em “pão em circo”. Repito essa dimensão não partia da Assessoria, ela tinha muita clareza que o esporte e lazer não faz milagre. Na época, teve muita gente, muita gente mesmo, que dava entrevista dizendo a respeito dessa dimensão de que o lazer pudesse salvar as pessoas: Ah é bom porque tira o menino da rua; ah é bom o esporte e lazer para os idosos por causa das atividades físicas para a manutenção do corpo, para melhor idade, esse tipo de coisa era muito falado também, por diversos setores da comunidade santarena, seja ela midiática, religiosa, política. (Sujeito E)

Lazer é qualquer forma de sair da tua rotina, saindo do teu dia-a-dia né, vendo esse outro lado, tendo outra motivação que você pode ter da tua vida a não ser o trabalho, o trabalho, o trabalho. (Sujeito H)

As demais concepções dos entrevistados, por sua vez, giraram em torno do lazer como entretenimento, diversão e educação. Quanto às duas primeiras questões, se faz necessário evitar o caráter parcial e limitado, apesar de sabermos que, no senso comum, esses conceitos são os mais incluídos, uma vez que valores como desenvolvimento pessoal e social são deixados em segundo plano, ou mesmo de lado, e sabemos que essas questões podem ser propiciadas pelo esporte e lazer. Afinal, ao serem relacionados como possibilidade educativa, evidencia-se entender o esporte e o lazer para além do

descanso, do divertimento, e isso requer, no campo público municipal, que se façam intervenções e vinculação com as demais políticas públicas, como educação, saúde, promoção social, de transporte, dentre outras. Educar para o lazer, portanto, leva o indivíduo a ser mais criativo, a desenvolver um espírito crítico, o qual não demande necessidades de consumo, mas satisfaça suas necessidades individuais e sociais (MARCELLINO, 1987; 2008).

Eu entendo o lazer como aquela prática que traz conhecimento, aquilo que constrói, que ajuda o nosso eu a despertar interesse por determinada área, numa prática ou cultural ou esportiva desenvolver um conhecimento acerca daquilo que está trabalhando. (Sujeito B)

Hoje eu vejo o Lazer com essa potencialidade de formação da pessoa, de experiência ampliada, de vivência ampliada, de poder fazer questões que eu goste, questões que me sintam bem, numa troca com o outro, com o meio que estou. Hoje é essa visão que tenho do lazer. (Sujeito M)

Eu entendo o lazer, não sei se estou errada no que eu vou lhe dizer, mais quando se pensa em lazer a gente só pensa naquele momento da diversão. Por isso, eu vejo hoje, que o lazer é aquele momento que a gente tira, para as nossas atividades e se utiliza das atividades musicais, das atividades esportivas, passeio com os filhos, ir numa praça, assistir um concerto. (Sujeito C)

As falas dos sujeitos B, M e C abordam o lazer a partir de uma perspectiva de desenvolvimento, de atitude, de sociabilidade, ou seja, como uma atividade de escolha, de opção individual, produzindo resultados, como descanso, divertimento e o desenvolvimento das pessoas. Entendido sob esse prisma, o lazer é compreendido a partir de uma visão ampla, aonde seus conteúdos diversificados abrangem interesses variados. O posicionamento do sujeito M é contundente, quando privilegia o lazer como um canal possível de mudanças, que inclusive pode repercutir no plano social daqueles que optam em praticá-lo. Nesse sentido, o lazer é entendido pelo viés educativo, aonde sua prática leva a um desenvolvimento pessoal (MARCELLINO, 1987). Corroboro com as ideias do sujeito M, mesmo considerando a influência da indústria cultural do entretenimento, quando tenta sob todos os aspectos, gerar necessidades unificadas de consumos, eternizando e/ou dificultando os avanços.

A temática do esporte foi uma recorrência enfatizada pelos os sujeitos da pesquisa, ainda que, parte dos entrevistados, ou seja, os gestores das outras áreas do

conhecimento participante da pesquisa tenham dado pouca ênfase, mesmo reconhecendo o seu potencial no âmbito das políticas de esporte e lazer.

Os esportes possibilitam novas formas de relação com o mundo por ser um fenômeno social, construído a partir das relações dos seres humanos, podendo inclusive proporcionar melhoria das condições de vida dos seus praticantes. Apesar de não configurar-se como um direito social, o esporte se inseriu no conjunto das políticas sociais desenvolvidas pelo Estado brasileiro e, foi elemento de atenção, de diferentes formas, no decorrer da formação social do país.

Neste sentido, o conceito de esporte emitido por alguns dos sujeitos girou em torno das três dimensões de esporte: Esporte Educacional, Esporte de Alto Rendimento e o Esporte de Participação. Essa divisão política utilizada no contexto das políticas públicas, nem sempre dá conta de explicar a complexidade do fenômeno esportivo, porque as dimensões se inter-relacionam. No entanto, ainda é utilizada como modelo para sustentar a política esportiva no País:

O esporte ele tem várias ramificações: o esporte de rendimento, o esporte como lazer, e o esporte educacional. O esporte é um elemento do lazer, eu acredito que tem uma contribuição muito grande nesse processo de educar, formar o cidadão. (Sujeito I)

Na Constituição Federal está lá escrito, esporte educacional, esporte de alto rendimento, e o esporte enquanto vivência comunitária. Eu entendo o esporte nessas três dimensões. (Sujeito M)

O esporte para mim, ele é uma ferramenta, que abrange, além da formação social, também a parte física, porque a pessoa que pratica esporte, além dele está adquirindo conhecimento esportivo, ele está também adquirindo uma qualidade de vida diferenciada. (Sujeito D)

Para Tubino (2003), essa divisão do esporte está relacionada às suas três formas de existências: esporte de rendimento, de participação e educacional. Apesar da separação nas três dimensões, a tendência que prevalece no âmbito das políticas públicas é o fortalecimento da pirâmide esportiva, muito empregada nas décadas de 1970 e 1980, em que a ampliação das práticas esportivas tinha estreita relação com o aparecimento de novos talentos, não se traduzindo em garantir o esporte como direito de todos, haja vista não apontar mudança no sistema piramidal esportivo, pelo contrário, focaliza o esporte de alto rendimento como o seu fim:

Eu vejo que existe a prática esportiva aonde as pessoas têm um dom, e aí os governos tem que descobrir essas pessoas e transformá-los em

atleta de alto rendimento, para que eles possam trazer prêmios, para que eles possam levar o nome do nosso país, da cidade, do nosso estado a nível mundial. Por isso, têm que ter políticas públicas para descobrir esses talentos, essas pessoas que nasceram para as práticas esportivas, para serem profissionais, ou futuro atletas. (Sujeito G)

Eu percebo que há um grande investimento para o esporte de alto rendimento, por isso que eu digo que é hegemônico, ele é econômico, e isso me aborrece muito. (Sujeito E)

Apesar da divisão nas três dimensões, o alto rendimento continua tendo prioridade nas administrações. Basta uma simples consulta na execução orçamentária dos governos, e logo se percebe a ampliação dos recursos para a área, com um agravante, a destinação prioritária para as entidades esportivas com personalidade jurídica de direito privado, em detrimento ao esporte como atividade de lazer. O Estado se isenta de suas obrigações, e essa afirmação se ratifica pela escassez de espaços públicos para as práticas esportivas. Matias (2013) em um estudo, afirma, a partir de dados do IBGE/2003, que somente 58% das escolas públicas estaduais possuíam instalações esportivas, e essa situação se agravava ainda mais nas regiões norte e nordeste, quando apenas 29,1% e 31,6% respectivamente, possuíam espaços esportivos, apesar de a II Conferência abalizar os recursos das loterias para as três dimensões do esporte.

Outra tendência realçada nas entrevistas diz respeito à visão do esporte como elemento de salvação, de transformação das vidas daqueles que decidem dele participar. Convém lembrar, quanto a essa perspectiva, que, no Brasil, não é difícil encontrar projetos sociais de esporte, especialmente em bairros pobres da periferia, autodenominando-se promotores da cidadania. Qualquer projeto nessa linha, seja empresarial (filantropia), de igrejas (católicas, ou evangélicas), e hoje em voga as políticas esportivas dos atletas de renomes nacional, passa a ter visibilidade com vistas a atingir essa parcela da sociedade desprovida dos direitos a propalada cidadania. Desse modo, concepções que imputam ao esporte uma possibilidade concreta de mudança nessa ordem social, ainda permeiam como conceito. Apesar de todos os esforços da AEL de transformar essa visão, foi possível identificar falas ligadas a essa concepção salvacionista.

Eu vejo que assim como a música, o esporte tem o poder de transformar as vidas das pessoas. Então, eu o vejo como uma ferramenta de transformação de suma importância, assim como a música. (Sujeito C)

Na minha percepção pessoal, eu vejo o esporte como uma ferramenta para a formação moral, porque a gente trabalha nele a disciplina, a gente trabalha o autocontrole dos indivíduos. (Sujeito D)

No entanto, o esporte foi vislumbrado por alguns dos sujeitos entrevistados, a partir do caráter liberatório, hedonístico e desinteressado, enquanto prática de lazer, ou seja, a partir da liberdade de escolha dos praticantes, sem prejuízo das ocupações ordinárias, e que possa trazer satisfação para aqueles que os praticam. A fala do sujeito J, apesar de ter confundido a diferença teórica entre jogo e esporte, ou seja, o esporte que é carregado de regras, normas e produz essa disputa a qualquer preço e não o jogo. Apesar dessa confusão, o entendimento demonstra uma visão do esporte como possibilidade de lazer.

O esporte é algo prazeroso, desinteressado, não com a competitividade que o jogo traz em si. O jogo em si, ele vem com todas as suas regras, com todas as suas normas, e te leva querer ganhar, a qualquer custo. O esporte não, você está ali disposto a desfrutar daquele momento prazeroso, livre de qualquer regra, de qualquer norma, e que vai lhe proporcionar momentos agradáveis de lazer. (Sujeito, J)

Dessa forma, concordo com Isayama (2007) quando afirma que dentre as práticas culturais mais procuradas e difundidas pelos meios de comunicação, o esporte e as atividades físicas vem sendo amplamente divulgadas como possibilidades de lazer, seja no gênero da prática e/ou do consumo.

#### **4.4 Concepção de Política Pública**

Pareceu-nos importante incorporar nessa análise os discursos dos entrevistados sobre políticas públicas, assunto que predominou nas falas dos sujeitos no percurso das entrevistas. Apesar da recorrência nas falas dos sujeitos sobre o tema, quando indagados sobre suas ideias em torno do assunto, emitiram opiniões ambíguas. No entanto, houve unanimidade quando afirmaram ser papel do governo implementá-las, no âmbito das administrações, sejam elas federal, estadual ou municipal:

Eu vejo a Política Pública assim: Política de Estado e a Política de Governo. A política de governo é aquela que, quando finaliza uma gestão, um governo, ela também não continua; já a política de Estado não, ela fica, ela tem continuidade. (Sujeito I)

Trabalhávamos com os comunitários no sentido de que ele próprio gerenciasse suas ações, era sonho, não tenho como avaliar se isso foi entendido, ou não. (Sujeito J)

Os estudos apontam que a área das políticas públicas resulta da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem na esfera das relações de poder e que são constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade. Nesse sentido, Mezzadri (2011) adverte que as lutas e interações entre os agentes e as instituições no interior dessa área deixaram suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos pelos governantes.

Pelas falas, concluo que alguns sujeitos tinham clareza quanto os caminhos de uma política pública, ainda que se faça necessário ter conhecimento de que uma política de Estado se regula a partir de um ordenamento legal, além disso, assim que é institucionalizada, torna-se uma política pública de longo prazo, e não poderá ser modificada por razão do novo grupo e/ou partido que assume o governo (HÖFLING, 2001). Por conseguinte, a “luta” pela regulação da política de esporte e lazer precisa tomar corpo, ser levada a sério, porque enquanto as políticas de esporte e lazer se constituírem como propostas provisórias, e isso ainda decorrem do fato de elas se constituírem como políticas de governo e não de Estado, a situação continuará fragilizada, dificultando o seu desenvolvimento.

Na minha concepção foi uma grande luta nossa para regulamentar todas as políticas que executamos, mas nós não conseguimos, faltou pouco, faltou mandato para que pudéssemos regulamentar. Para mim política pública é isso, que permaneça para a população, que entre governo, saia governo, mas tenha essa política pública, que ofereça, que possibilite a população essas vivências, essas práticas que é muito importante. (Sujeito I)

A perspectiva regulatória, discutida na gestão da AEL foi uma estratégia problematizada pelo grupo, no entanto, a iniciativa não logrou resultados concretos como é possível observar pelas falas dos sujeitos. No Brasil, a regulamentação por um sistema nacional de lazer e de esporte vem tomando contornos, especialmente a partir da realização das três conferências realizadas, mas o processo de regulação envolve distintos interesses, manifestados, por exemplo, por meio de diversos grupos, dificultando tais avanços.

Outra questão não referenciada pelos sujeitos foi quanto aos caminhos ou às etapas percorridas por uma política pública (formação e formulação de agendas,

implementação, execução monitoramento e avaliação), embora, no decorrer das entrevistas, esses conceitos permearam as falas dos entrevistados da pesquisa, não com o formato preconizado pelos estudiosos da área (RUA, 2007; SOUZA, 2006), mas como um elemento aglutinador do processo. Necessariamente, a esquematização teórica da política pública segue uma sequência, mas as etapas e as suas fases constitutivas estão quase sempre presentes na política pública.

A gestão pode definir que as políticas podem ser divididas com a população, discutidas com a população, e trabalhadas com o fim de desenvolver uma comunidade. Desde o início a equipe buscou escutar, ouvir as demandas da população, a fim de implementar ações de esporte e de lazer a partir dos seus anseios. (Sujeito M)

Nos discursos dos entrevistados foi recorrente a afirmação de que a política pública deve atender as demandas da população, deve solucionar os problemas, bem como possibilitar o acesso a um determinado bem.

A política pública deve atender a demanda da população, a necessidade do cidadão. Hoje, eu vejo que as políticas públicas têm servido para atender a demanda de uma parcela da sociedade que tem mais poder, que exige mais, que tem mais acesso, inclusive no contato com os governantes. (Sujeito M)

Eu entendo que políticas públicas é uma luta da comunidade organizada, para solucionar as demandas existentes daquela área, daquele bairro, daquele município. (Sujeito E)

A implementação de políticas públicas deve ser compreendida como um processo por meio do qual os objetivos previstos podem ou não ser executados, alguns fatores que interferem nessa ação podem ser internos e/ou externos. Assim, o processo decisório de uma política pública depende de inúmeros elementos, dentre eles, estão o volume de decisões e a sua incapacidade de resolver todos os problemas ao mesmo tempo, a adequação da política, suficiência e disponibilidade de tempo e recursos; a característica da política em termos de causa e efeito; a comunicação, coordenação e a “obediência”, que afetam decisivamente em seu percurso levando os formuladores de políticas a fazerem suas opções a partir de suas percepções e interpretações (RUA, 2009).

Não foi possível notar nos documentos e nas falas dos sujeitos, elementos que permitisse afirmar que a equipe tivesse compreensão que as políticas públicas são escolhas, e não causalidades, e que a inclusão de um tema na agenda governamental não

depende do compromisso social do governante, e sim, de um processo complexo onde os fenômenos sociais são transformados em problemas políticos. Mesmo que, a fala do sujeito E, tenha elencado a organização comunitária como um dos meios necessários para o atendimento da demanda.

#### **4.5 Política de Formação Profissional**

Sobre esse ponto, destaco as ideias de Isayama (2010), Werneck (2000) e Alves Júnior (2003), quando problematizam a demanda da formação do profissional no campo do esporte e lazer. Segundo os autores, é necessário buscar uma formação profissional no campo do esporte e lazer que aponte para questões tais como: competência técnica, científica, política, filosófica e pedagógica, assim como também no conhecimento da realidade, ainda que algumas características possam se fortalecer durante o processo. Faz-se necessário, também, internalizar a discussão sobre as diversas linguagens culturais, e aliar teoria-prática, no intuito de abranger e permitir as diferentes configurações, para que o profissional possa atuar e intervir. Sugiro, também, que a formação trabalhe temas relacionados à política, à construção de políticas públicas e a sua gestão, ao Estado, como forma de ampliar o leque de conhecimento desse profissional, porque, no percurso da gestão, terá de lidar diariamente com esses assuntos.

Nesse sentido, o processo de formação de profissionais pode ser decisivo para a qualidade e concretização de propostas a serem desenvolvidas nas políticas públicas. Pode servir também como instrumento, para que os quadros reflitam sobre suas atuações, suas técnicas e práticas, possibilitando a elaboração de programas, projetos e ações, com a finalidade de atender às demandas da população em geral. Assim, se faz necessário aprofundar as discussões em torno do processo de formação dos profissionais que operam nas políticas públicas de esporte e lazer, haja vista sua formulação ser complexa exigindo cuidados no seu desenvolvimento.

No RHFAAEL (AEL, 2012a) e no RAAAEL (AEL, 2012b), estão explícitas as ações de formação desenvolvidas pela gestão para os profissionais. Ressalto que, dentre os tipos de ações mapeadas, umas apresentavam relação com o contexto técnico, e outras com perspectivas mais reflexivas. Ressalto que entendo a formação profissional técnica, a partir da orientação do domínio de conteúdos específicos e metodologias, em

outras palavras, a formação técnica privilegia as práticas e atividades cotidianas do profissional (animador cultural), onde a prática torna-se a linha central da formação, posto que a preocupação maior se evidencia com a instrumentalização técnica e com os procedimentos e metodologias. Enquanto a dimensão reflexiva (formação), entendida a partir de uma formação centrada no conhecimento, na cultura e na crítica, onde a construção de saberes e as aptidões se efetiva e são alicerçados no empenho social do profissional. Nesse sentido, a formação permite o domínio de conteúdos que deverão ser socializados e articulados interdisciplinarmente (ISAYAMA, 2010).

A partir desse entendimento, cito como ações técnicas: curso de arbitragem em handebol e futsal, curso de iniciação ao atletismo, curso técnico em handebol, curso de formação em primeiros socorros, I encontro de formação para instrutores de bandas e fanfarras, cursos de dança.

As ações consideradas reflexivas e/ou política foram: módulos introdutórios e avaliativos dos três convênios federais (PELC, PST e PELC-Vida Saudável), assembleias de avaliação do PELC, música e sociedade, esporte de rendimento: o papel social do atleta, edição de IV seminários com temas variados (Lazer e Cidadania: Desafios e Conquistas; Esporte e Lazer no Interior da Amazônia: da Atuação Profissional a Construção de Saberes; IV Seminário Municipal de Educação Física; Esporte e Lazer), III Conferência Municipal e Regional de Esporte e Lazer, Curso de Formação de Monitores do Projeto de Esporte “Estrelinha/Entrelinha”, formações consideradas como específicas, continuadas para professores de educação física da rede municipal de ensino. Os meios foram os mais variados possíveis tais como seminários, mesa-redonda, palestras, clínicas, assembleias, leituras de livros específicos e gerais, cursos específicos, intercâmbios externos.

Nas falas dos sujeitos, observei também dois tipos de entendimentos quanto a esse ponto: alguns destacaram algumas técnicas de formações, enquanto outros apresentaram a ideia de uma formação mais política.

Sempre havia um processo de formação. A gestão sempre se preocupava com isso, de organizar a equipe e de coordenar essa equipe. Fazia a formação dessa equipe, sempre nessa busca de melhorar a qualidade do trabalho. Através de seminários, encontros, palestras, discussões. Sempre uma motivação para deixar o grupo preparado. (Sujeito A).

A gente fazia as formações específicas para área da gestão, se elencava quais os conteúdos sobre política pública, sobre lazer, sobre

esporte, sobre o nosso papel social, sobre legislação, sobre projetos, sobre elaboração de projetos, sobre captação de recursos, isso era de uma maneira mais geral. (Sujeito M)

Analiso que aqueles sujeitos que expuseram suas visões de formação ancorados na técnica creditam ser mais importante para o seu trabalho cotidiano a dimensão técnica, posto que, o processo de formação profissional balizados e/ou orientados por tal dimensão, prioriza o domínio de conteúdos específicos e metodológicos. Nesse sentido, a prática acaba sendo o eixo central da formação, e a teoria pouca enfatizada na ação profissional (ISAYAMA, 2010).

Alguns relatos dos sujeitos entrevistados creditam à formação, o crescimento tanto dos profissionais do quadro de pessoal, quanto dos programas, projetos e ações. Quando abordado, o tema foi enfatizado como momentos de formação geral, que alguns destacaram como continuada e outros, como formação específica. Também foram enumeradas ações e processos que as equipes de todos os departamentos tinham de compartilhar como possibilidade de formação.

Nós procurávamos de todas as formas (gestão), que esse profissional fosse o melhor, por isso buscávamos inúmeras maneiras para que a equipe fosse a melhor. Foi preciso demonstrar a toda a equipe, que era preciso ter compromisso com a população, que era necessário executar a política pública de esporte e lazer com qualidade. As formações que recebíamos, também foi possivelmente um grande impulso nessa direção. (Sujeito J)

Entendo que a formação de profissionais para atuar na esfera do esporte e lazer, deve levar em consideração as transformações que ocorrem no cenário do País, por isso, é ímpar rever suas competências, a fim de que, se congreguem ações interdisciplinares, ou seja, sujeitos com formações em variados campos de conhecimento. A fim de que a ideia se concretize, fica evidente que a formação do profissional que atua nessa área, deve ser aprofundada, porque necessita orientar, buscar soluções e conscientizar outras pessoas na prática do lazer. Deve também, aliar teoria versus prática, a fim de fortalecer e reforçar às variadas reflexões, sejam elas, filosóficas, política, cultural, sociológicas, dentre outros debates, posto que, a formação é um processo contínuo e articulado (ISAYAMA, 2010).

Observei divergência nas falas dos sujeitos quanto à afirmativa se havia de fato uma política de formação, pois há falas que garantem a existência de uma política de formação e outras não. Apesar disso, ao analisar as ações de formação, não dá para

perceber uma política organizada de formação. É claro que as ações trouxeram contribuição para a equipe, mas isso não garante uma política de formação efetiva, de qualquer modo, as ações foram fundamentais para pensar as dimensões do lazer, porque as experiências dos sujeitos eram em outras áreas do conhecimento.

Eu não sei se o que nós fazíamos poderia ser traçado como uma política de formação, mas tínhamos um programa de formação, em que nós trabalhávamos algumas temáticas gerais e outras específicas na área do esporte e lazer. (Sujeito M)

Havia sim uma política de formação. Eu lembro que em todos os programas, projetos e ações, os profissionais passavam pelo processo de formação, para que aquela ação fosse executada com qualidade. No nosso departamento [Esporte Amador], por exemplo, tinha formações específicas para os árbitros de futebol, de handebol, de futsal, de natação; tinha formação específica, formação em serviço e continuada para os administradores de espaços e equipamentos. (Sujeito I)

Alguns sujeitos atribuem que o processo de formação foi um legado que a assessoria deixou para os profissionais que tiveram a oportunidade de fazer parte da gestão. Isso pode ser verificado nas falas a seguir:

Eu acho que o grande legado do Esporte e Lazer, ou seja, da AEL, se não foi para a comunidade, foi para os profissionais que construíram o seu processo formativo, e começaram a multiplicar essas ações vividas nos seus espaços de trabalho. (Sujeito E)

Revido e me lembrando de tudo isso, ou melhor, desse processo de formação, apesar de todos os contratemplos, percalços, a formação foi um diferencial nessa equipe do esporte e lazer na cidade de Santarém. Todos os nossos programas, projetos, nossas ações, eu chego até mesmo afirmar, se não todos, sempre têm exceções, né, de maneira elevada mesmo, se preocupou com essa ação. (Sujeito M)

Havia uma preocupação da gestão com a política de formação, diferentemente de alguns estudos encontrados. Linhales *et al.* (2008), ao estudarem as políticas públicas de esporte e lazer de Belo Horizonte/MG, concluíram a não priorização por parte dos gestores para esse setor, pois a vivência requerida para o profissional deveria ser, em alguma modalidade esportiva, e não fundamentalmente uma formação profissional voltada para a área do esporte e lazer. Segundo o estudo, o tema era tratado pelos gestores como algo que poderia incidir de forma esporádica, não como um processo contínuo na trajetória dos profissionais.

Algumas falas dos sujeitos creditaram às políticas de formação demandadas pelo Ministério<sup>34</sup>, como um expressivo instrumento no processo de formação dos profissionais da gestão da AEL. Provavelmente, essa influência e/ou vinculação às propostas de formação dos programas federais possa ter influenciado no contexto, uma vez que a cidade trouxe uma série de programas em nível federal, possibilitando dessa forma, uma sintonia com a política de formação dessas instâncias e seus respectivos programas.

Era muito clara na cabeça de quem começou a implantação da Assessoria, a necessidade de montar uma proposta de formação para a equipe. Desde o início quando começou o programa, e tinha recurso para isso. Para os programas conveniados com o Ministério [ME] era uma exigência. Então existia a política de formação demandada pelo Ministério, e as formações demandada pela AEL. Tivemos formações de todos os tipos, por exemplo: continuadas, em serviço, específicas. Penso que as formações demanda pelo Ministério nos ajudou muito. (Sujeito E)

Reafirmo que não foi possível verificar uma política de formação de profissionais na gestão da AEL, detectei um grupo de ações desenvolvidas, todavia não se articulavam. Não foi possível detectar princípios, diretrizes e objetivos comuns para as atividades que foram propostas. Aspecto enfatizado por Gatti (2008) quando afirma que o Brasil carece de institucionalizar uma política de formação continuada em função de alguns limites na formação dos profissionais para atuarem nas políticas públicas.

O tema de formação profissional e sua inclusão na área do lazer é relativamente novo, por isso, o perfil do profissional ainda é tema de reflexões e debates. O estudo de Pinto *et al.* (2011) realizado com os gestores de esporte e lazer, serve como referencial, quando aponta alguns “gargalos” que limitam os gestores desse setor. O estudo da autora corrobora com as características encontradas nos sujeitos que compuseram a gestão da AEL, a falta de experiência.

Eu não tinha experiência na área. Eu não tinha experiência de trabalhar na área social, do lazer. Foi a partir da minha vivência no Esporte e Lazer, que eu tive um novo olhar na questão social, de como

---

<sup>34</sup>A proposta do PELC ocorre em três níveis, a saber: local, regional e nacional. O primeiro trabalha as questões teórico-pedagógicas e administrativas do convênio, e os outros trazem questões em nível nacional. A formação local é dividida em, pelo menos, três momentos, quais sejam: a) um módulo introdutório, com caráter de aproximação aos conceitos, princípios do programa; b) o segundo, articulado à execução do convênio (módulo de aprofundamento); c) e, ao final, o módulo de avaliação do programa. Ainda ocorrem, as reuniões anuais, nacionais, de gestores e agentes do programa, assim como os encontros semestrais dos formadores (VIEIRA e ATHAYDE, 2012).

trabalhar com a comunidade, de como trabalhar com grupo. (Sujeito C).

Sinceramente nenhuma, porque a minha formação acadêmica era voltada diretamente voltada à parte escolar, e também para a academia. As experiências que eu tive em campo, foi das escolas que trabalhei, foi a minha base, além dos dois professores que compunham o departamento. (Sujeito D)

Sempre trabalhei na área da Educação Física Escolar, nunca tinha trabalhado em organização de projeto, eventos, nessa parte esportiva. Talvez no máximo eu tenha participado de eventos, mas não como organizadora de eventos, de execução de projetos. (Sujeito F)

Esse argumento de falta de experiência nas equipes contratadas para implementarem os programas, projetos e ações, e compor a gestão de esporte e lazer, é algo vivenciado em muitas administrações nos municípios brasileiros, especialmente, em função de acordos políticos, em que são contratadas pessoas sem vivência e inserção nessa área específica. Nos estudos de Linhales *et al.* (2008), essa questão é evidenciada, quando assinala que, na maioria dos municípios estudados, a competência técnica era medida pela inserção no mundo esportivo, bem como de arranjos para “acomodação” de acordos políticos.

No caso específico desse estudo, a falta de experiência dos profissionais estava relacionada com as políticas na área do esporte e lazer, diferenciando-se assim, do estudo citado por Linhales (2008). Embora, é possível perceber nos documentos e nas falas dos sujeitos, a contratação de profissionais, especialmente, no conteúdo das artes plásticas, com estreita ligação com o mundo da música.

Eu entrei na Assessoria de Esporte e Lazer por meio de um amigo. Uma vez comentou que estavam precisando de monitor de música, eu levei meu currículo na Assessoria, fiz a entrevista e fui chamada para trabalhar como monitora de música no PELC. (Sujeito C)

Eu fui indicado para o departamento de Educação Física pela Suanny, uma profissional que fazia parte do departamento, devido ela ter gostado da minha postura, da maneira como [eu] estava trabalhando na Escola Dom Floriano. (Sujeito D)

Mas, contratávamos também profissionais de várias áreas, nem todos com formação específica, com formação acadêmica, nós contratávamos inclusive artista, pessoas que já viviam daquela vivência sua, seja na música, nas artes marciais, nas artes plásticas. (Sujeito M)

No entanto, as representações das falas dos sujeitos e as informações contidas nos documentos da AEL confirmam que a seleção dos profissionais não foi feita a partir de uma arrumação de interesses eleitorais e pouco comprometimento com escolhas orientadas por uma competência técnica. Observei que o ingresso dos profissionais na AEL se embasou a partir de critérios técnicos, de competência, da compreensão e de referências profissionais nessa área, a despeito das poucas experiências na área das políticas públicas de lazer. Trazendo esses fatores para o contexto da pesquisa e fazendo uma analogia com os estudos, o que se percebeu, inicialmente foi inexperiência. Todavia esta, no decorrer do processo, foi se aperfeiçoando.

Havia sim um processo, e não eram somente da área da Educação Física, já que desenvolvíamos um projeto de esporte e lazer, nós tínhamos uma equipe multidisciplinar, enfermeiros, profissionais da área do turismo, ou seja, de outras áreas do conhecimento. (Sujeito J)

Assim, a formação de um profissional para atuar nas políticas públicas deve ser pautada por um conjunto de habilidades e atitudes para serem aplicados à realização de suas atividades laborais. Além do que deve adicionar conhecimentos e mobilizar saberes com o objetivo de dominar circunstâncias palpáveis de desempenho profissional. No Brasil, não existe uma formação específica para os profissionais com atuação na área do esporte e lazer, o que mais se aproxima é a formação profissional em educação física, porém traz limites quando discutido a partir de uma perspectiva intersetorial e multidisciplinar intrínseca a área do esporte e do lazer (ISAYAMA, 2010).

Nas representações dos sujeitos, bem como pelos documentos, ficou evidente que a equipe rompeu com algumas limitações próprias de sua formação de origem, pois, ao ampliar sua visão, estabeleceu diálogo com os diferentes tipos de experiências.

Diante do contexto apresentado nas falas dos sujeitos e das exigências de interesse múltiplos, é importante abordar que cada vez mais são exigidas dos profissionais habilidades que extrapolam sua área de intervenção. Por isso, é importante que a gestão e os profissionais busquem atualizações e façam intercâmbios de experiências com outras esferas.

Desse modo, o profissional do esporte e lazer deve ir além de sua simples intervenção cotidiana, seja um “educador no sentido amplo da palavra” (MARCELLINO, 2008). Por conseguinte, compreender todo esse contexto de

mudanças que ocorreu na área do esporte e do lazer, principalmente, a partir de sua inclusão como direito, se faz necessário.

Outro fator que discorro, pois teve frequência em três falas de sujeitos, refere-se ao excesso de trabalho da equipe da AEL.

Eu vejo que foi muito importante o processo de pertencer a essa cidade de participar, de fazer parte dessa Assessoria. Então naquele momento nós estávamos enquanto profissionais, nós trabalhávamos tanto, mais erámos tão felizes com os resultados. (Sujeito E)

O que nós sempre observamos foi um trabalho muito comprometido. A equipe como um todo era muito comprometida. Eles ficavam em vários momentos até muito tarde trabalhando, buscando desenvolver as atividades. (Sujeito A)

Suponho que as falas dos sujeitos, apesar de serem positivas ao se referirem ao excesso de trabalho, revelam uma questão embutida nas políticas públicas de esporte e lazer, que autores tais como Marcellino (2008), Isayama (2009) e Werneck (2001) abordam, com o intuito de denunciar as condições que esses profissionais estão “obrigados” a suportar, pelo fato de “assegurar” o seu emprego/trabalho. Em nome de um comprometimento profissional, passam, por exemplo, por sacrifício individual devido a equipes reduzidas, a falta de estruturas adequadas, a contratos de trabalho terceirizados, que escamoteiam os direitos trabalhistas conquistados.

Ressalto, no entanto, que não houve denúncia dos entrevistados sobre essa questão específica. No entanto, ao analisar os Relatórios Anuais das Ações da Assessoria<sup>35</sup>; o RHFAAEL (AEL, 2012a) e das mensagens da prefeita à Câmara Municipal (MPCM), e a partir da fala dos sujeitos, se detecta um volume de programas, projetos e ações executados pela AEL, em um período relativamente curto. Nesse sentido, é possível pensar e considerar essa questão como um elemento, que possivelmente tenha acompanhado a equipe. Provavelmente, não tenha emergido abertamente, em função de ações que não foram escritas nos documentos e expostas nas falas, mas que influenciam, como por exemplo, medo de perder o emprego, comprometimento social dos profissionais, longas jornadas de trabalho nos feriados e finais de semana, adequadas estruturas de trabalho, uma sólida formação profissional. Outra probabilidade, seja pelo fato de eu ter sido a gestora de esporte e lazer, constituindo-se uma barreira nos depoimentos gestores da AEL, quanto a esse fato

---

<sup>35</sup> Relatórios Anuais das Ações da AEL (2005 a 2012).

específico. Infelizmente, não tenho elementos suficientes para compreender como essa questão foi tratada pela gestão.

Não observei nas falas dos sujeitos e nos documentos algum debate relacionado a questões como remuneração, jornada de trabalho, discussão que tem a finalidade de fortalecer as experiências profissionais dos sujeitos. Por isso, concluo que alguns elementos enfatizados nos estudos de Isayama (2010), Werneck (2000) e Alves Júnior (2003) foram comuns e permearam a gestão da AEL.

Dos dozes sujeitos entrevistados, somente um, do total geral, não falou sobre o comprometimento da equipe para com as políticas de esporte e lazer nesse período que estiveram trabalhando na gestão. A maioria, ou seja, onze, falaram no fator comprometimento na execução dos trabalhos, e isso nos leva a hipotetizar que uma das razões para a equipe trabalhar muito esteja exatamente nesse ponto. Contudo, é importante frisar que até mesmo esse possível “engajamento” precisa ser analisado para que ele não venha ser confundido: militância política com atuação profissional, muito comum nas administrações dos governos municipais (MARCELLINO, 2008). Analisando, portanto, alguns aspectos das falas, não foram detectados elementos que me permitissem intuir que esse “comprometimento” da equipe estivesse atrelado a algum tipo de militância política, motivados por suas eventuais filiações em partidos políticos.

Eu considero que a equipe era muito apaixonada, dedicada, trabalhávamos muito mesmo, mas tínhamos muito resultados. (Sujeito D)

Era um grupo muito grande de profissionais, de diversas áreas. Uma equipe multidisciplinar, porque eles tinham gente ligada às artes, ao esporte das diversas modalidades, e também uma equipe técnica. Uma equipe que trabalhava com os projetos, com captação de recursos, em busca de projetos. (Sujeito A)

No Relatório anual das ações da assessoria (AEL, 2012b), está especificada a quantidade de gestores por departamento, no total eram 31 profissionais que compunham o grupo de gestores. Conta ainda o relatório, que cada departamento era composto por um coordenador e mais uma equipe de profissionais que dependendo do volume de ações que aquele departamento executava, o número aumentava, e/ou diminuía.

Daólio (1996) afirma que os profissionais no seu cotidiano de trabalho contribuem, muitas das vezes, inconscientes com os seus grupos de atuação, com

valores e/ou visão de mundo que defendem, e que em muito dos casos esses indivíduos modificam seu modo de pensar, bem como o seu jeito de atuação no mundo.

Bom, eu acho que para nós todos foi um aprendizado muito grande. Porque todos nós, tanto quem já era [graduado], e quem ainda não era [graduado], todos nós crescemos juntos. Nós saímos do quase nada, que era o nosso conhecimento muito pequeno em relação a tudo, principalmente, em relação ao esporte e lazer, que era uma coisa que a gente via mais na teoria, e nós crescemos muito em todos os sentidos, nós passamos a ter uma visão diferente da sociedade. (Sujeito L)

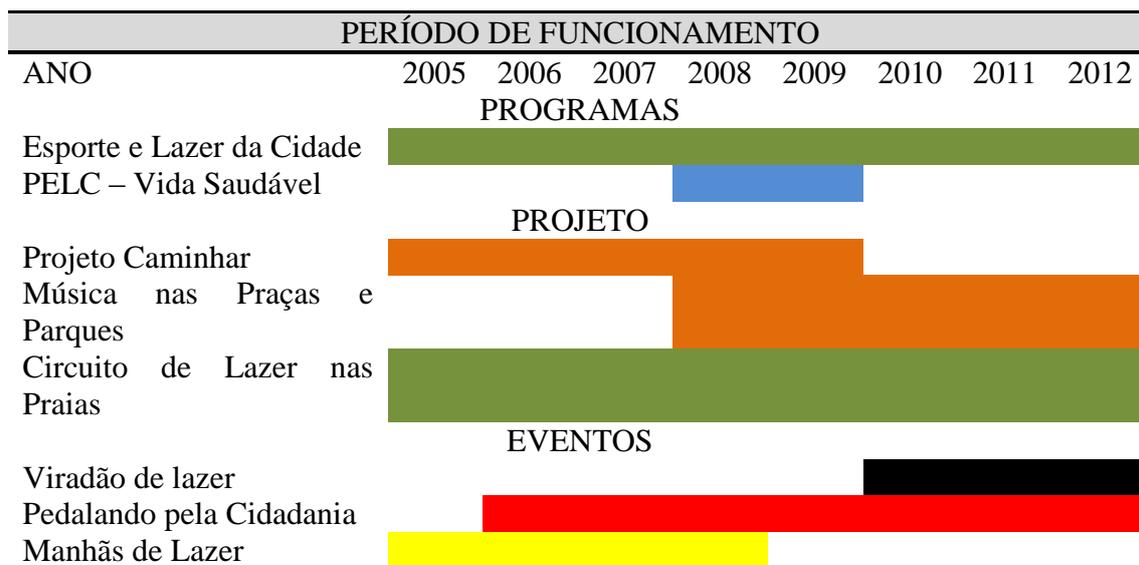
Entendo que uma consistente formação profissional na área do esporte e lazer não deve estar somente empenhada com a simples transferência de saberes, mas com todos os posicionamentos como sujeitos inseridos na realidade. É preciso considerar também, o crescente destaque que o esporte e o lazer vêm alcançando dentro do cenário social brasileiro nas últimas décadas, assim como também buscar diminuir a distância entre a produção teórica do esporte e do lazer e a sua presença no cotidiano das pessoas. Não podemos esquecer, que as políticas sociais de esporte e lazer estão inseridas no contexto neoliberal, por isso, muitas das exigências e características dos profissionais são determinadas por esse fator, em que a lógica do mercado, do capital, dita as regras do jogo. Desse modo, é ímpar pensar uma política de formação profissional na área do esporte e lazer, como um dos pilares de uma Política Pública.

#### **4.6 Programas, Projetos e Eventos da AEL**

Para mapear e descrever os programas, projetos e eventos implementados pela gestão da AEL, tomei por base o RHFAAEL (AEL, 2012a) e o RAAAEL (AEL, 2012b), documentos que explicitam as ações por departamentos. Considero importante elencá-las para o contexto da pesquisa, a fim de compreender a sua totalidade. Para fazer esse levantamento/mapeamento, utilizei a própria disposição dos documentos, ou seja, por departamentos, e disponibilizarei em quadro para melhor visualização do leitor.

No Departamento de Esporte e Lazer, foram desenvolvidas as seguintes ações no período das duas gestões desse estudo, conforme está explícito no quadro 1.

QUADRO 1 – Programas, projetos, eventos e período de funcionamento



Fonte: Relatório Anual das Ações da AEL/2012.<sup>36</sup>

Tanto o programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), como o PELC-Vida Saudável foram em convênio com o Ministério do Esporte (ME). O PELC teve quatro versões conveniadas com o ME, sendo uma por meio de uma emenda parlamentar (2005, 2007, 2008 e 2010) e as demais versões (2006, 2009, 2012) com recursos próprios. Foi desenvolvido em 32 bairros e em quatro comunidades rurais do município, e seu objetivo foi de proporcionar a prática de atividades físicas, culturais e de lazer a fim de estimular a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias. O PELC-Vida Saudável teve uma versão e foi executado em oito núcleos espalhados pela cidade, iniciativa que visava oportunizar a prática de exercícios físicos, atividades culturais e de lazer para o cidadão idoso estimulando a convivência social.

Os projetos e eventos, foram implementados com recursos do tesouro municipal. O projeto caminhar, voltado para a orientação aos adeptos da caminhada, na orla e no parque da cidade e era executado todos os dias, tanto no período da manhã, como da tarde, envolvendo quinzenalmente profissionais da área da saúde. A finalidade do projeto era a orientação dos praticantes para doenças resultantes dos problemas do

<sup>36</sup> Legenda – Ações realizadas por:

	8 anos
	2 anos
	5 anos
	3 anos
	7 anos
	4 anos

contexto atual (diabetes, colesterol, hipertensão, dentre outras. O projeto Música nas praças e parques, tinha como objetivo incentivar a população dos bairros a ouvir música, para além das ofertadas pelas emissoras de rádio locais. Inicialmente, seu funcionamento ocorria bimestralmente, modificando, no segundo ano de implantação para quinzenal, e em 2012, para mensal.

O projeto circuito de lazer nas praias, funcionava na Praia de Alter-do-Chão e na Praia dos Namorados<sup>37</sup>, tinha como objetivos diversificar e ressignificar os espaços para a população. Ocorria em dois períodos específicos da cidade: três dias na festa do Sairé<sup>38</sup>, e durante três meses na praia em frente à cidade. Na Praia de Alter-do-Chão, as vivências eram físico-esportivas e diversificadas (voleibol de areia, canoagem, futebol de areia, oficina de papagaio, passeio de trenzinho e passeio fluvial ecológico). Na Praia dos Namorados, as atividades eram somente físico-esportivas (futebol de areia, handebol de areia e voleibol de areia).

Os demais eventos efetivados pelo departamento foram: viradão de lazer, evento que iniciou em 2010, tendo sua realização por ocasião do aniversário da cidade. Uma de suas características foi o envolvimento dos demais setores da SEMED, e de algumas ONGs, e sua realização envolvia os mais diversos conteúdos do esporte e lazer. Tinha como fim o desenvolvimento de ações de esporte e lazer durante vinte e quatro horas. O Pedalando pela Cidadania era um passeio ciclístico que ocorria sempre no primeiro semestre de cada ano e tinha como escopo sensibilizar (educação) os condutores de veículos para esse tipo de transporte, ou seja, respeitar os ciclistas. As manhãs de lazer ocorreram durante a primeira gestão da AEL e proporcionava esporte e lazer em uma praça central da cidade, envolvendo diversos conteúdos culturais. O departamento colaborava ainda com três eventos do Departamento de Artes e Eventos: Encontro das Artes, Parada Natalina e Cantata Natalina.

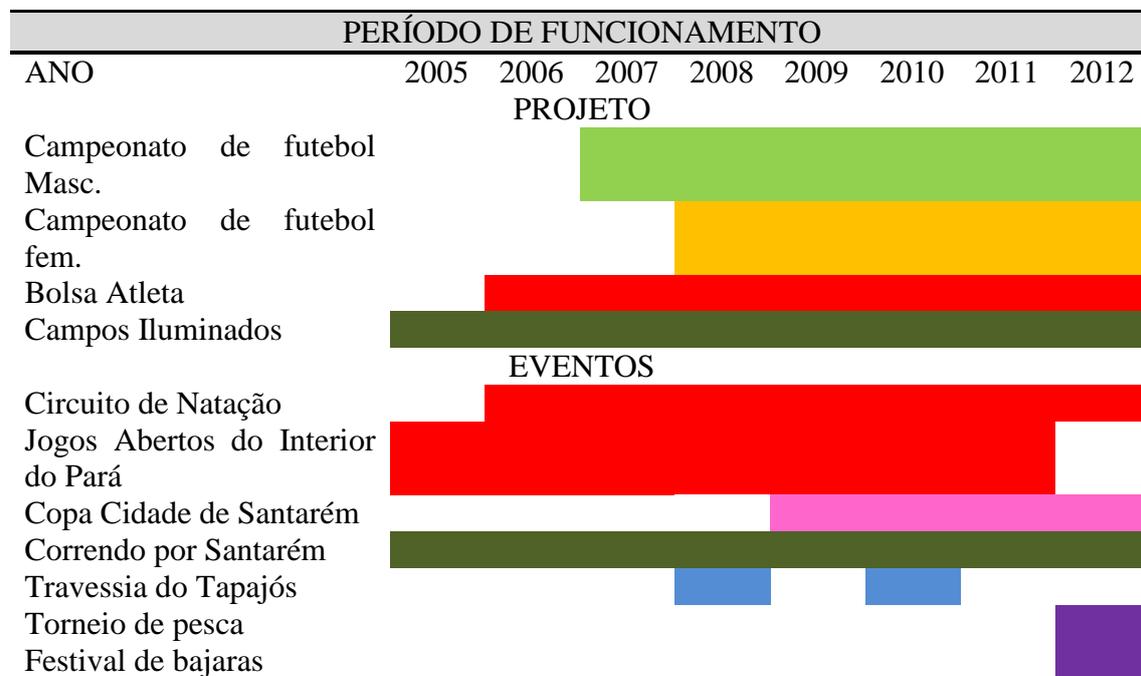
---

<sup>37</sup> A primeira é uma praia conhecida nacional e internacionalmente pelas suas belezas naturais, e fica a 28 km da cidade; a segunda, um espaço ressignificado, em frente a cidade, que, no passado, serviu como um espaço de lazer, especialmente dos moradores do bairro central.

<sup>38</sup> A festa do Sairé é realizada todos os anos no mês de setembro na vila de Alter do Chão, distrito de Santarém. O evento é marcado pelo religioso e profano, com ladainhas e rituais que lembram os povos indígenas, além do Festival dos Botos, no qual é encenada a lenda regional, sendo este, introduzido no final da década de 1990, baseado na festa dos bois de Parintins/AM. Alguns pesquisadores acreditam que o evento tenha 300 anos. De acordo com a historiadora Terezinha Amorim, a festa é uma manifestação cultural do povo Borari, o evento religioso era realizado pelos índios em vários lugares da Amazônia para homenagear os colonizadores portugueses. <http://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2014>.

O Departamento de Esporte Amador executou somente projetos e ações com recursos de convênio estadual e do tesouro municipal. O quadro 2 demonstra visualmente as ações realizadas por esse departamento.

QUADRO 2 – Projetos e eventos e período de funcionamento



Fonte: Relatório Anual das Ações da AEL/2012.<sup>39</sup>

O campeonato de futebol masculino iniciou na primeira gestão, e para o feminino, o projeto iniciou no último ano da primeira gestão. A estrutura da versão masculina era distrital (seis distritos) e congregava duas fases distintas: a primeira fase disputada pelas equipes do distrito, e a segunda envolvia os três primeiros colocados de cada distrito. A duração do campeonato era de três meses. O campeonato feminino ocorria paralelo ao masculino. No entanto, sua estrutura organizacional era diferenciada. A cidade era dividida em dois distritos (Amazonas e Tapajós), para facilitar a formação das equipes. O intuito do campeonato era proporcionar vivências de esporte e lazer à população de Santarém, possibilitando um acesso mais próximo ao local de moradia.

<sup>39</sup>Legenda – Ações realizadas por:

	6 anos
	4 anos
	1 ano

O Bolsa-atleta visava incentivar por meio de uma bolsa mensal, durante dez meses, os atletas que se destacavam no município. O projeto iniciou beneficiando sete atletas que se destacavam nos dois gêneros, em três modalidades (natação, canoagem e atletismo), e finalizou sua ação beneficiando 21 atletas, em nove modalidades (karatê, *taelwondo*, jiu-jitsu, halterofilismo, *duatlon*, atletismo, canoagem e *triathlon*).

Como objetivo de possibilitar a prática do futebol no período noturno, bem como a melhoria dos espaços (campos abertos) nos bairros e comunidades da zona rural, foi implementado o projeto Campos iluminados. Todo o processo de ressignificação/construção e coordenação dos espaços eram conduzidos por três entes: AEL, SEMINF e Associações de moradores do bairro e/ou comunidade. Cada ente desempenhava papéis específicos no projeto. Cabia a AEL a mobilização, discussão e acompanhamento do projeto em todas as suas fases, inclusive no acompanhamento depois de inaugurado o espaço; cabia a SEMINF a responsabilidade da melhoria do espaço (iluminação e terraplenagem) e à Associação do bairro, a mobilização para as reuniões de implantação do projeto, assim como, a construção de parte das estruturas do espaço (arquibancadas e cerca).

O circuito de natação objetivava o incentivo à prática da natação, sendo realizado anualmente entre as academias da cidade; jogos abertos do interior do Pará, desenvolvido em parceria com o governo estadual e propunha-se à integração dos municípios do Estado nessa área; Copa Cidade de Santarém, que, dentre outros objetivos, estava a ampliação das modalidades esportivas no município (a competição se desenrolava aos finais de semana – sexta, sábado e domingo – e feriados, nos meses de outubro, novembro e início de dezembro), com as seguintes modalidades: voleibol, handebol e futsal. Correndo por Santarém, estimulava a prática do atletismo na cidade, sendo realizado no aniversário da cidade, ou nos festejos do Sairé, e por fim, a Travessia do Tapajós, em que se incentivava o uso de um espaço natural para o desenvolvimento de uma prática esportiva.

Outro evento implementado pelo departamento de esporte amador foi o torneio de pesca e o festival de *bajaras*<sup>40</sup>. Essas duas ações tiveram apoio direto do departamento de Educação Física, e sua efetivação ocorria durante o viradão de lazer. Dentre os seus fins, estava o incentivo para as atividades no meio aquático.

---

<sup>40</sup> Espécie de canoa motorizada, muito comum para os moradores que habitam as margens dos rios Tapajós e Amazonas, utilizada para o deslocamento dos moradores.



O Festival de Atletismo tinha duração de dois dias, divididos em três grupos, com as seguintes provas: corridas, saltos (altura e em distância); arremesso (peso); e provas combinadas; copa de futebol estudantil. Apresentava como finalidade, estimular a prática e o desenvolvimento do esporte como processo educativo; jogos escolares, ação iniciada na primeira gestão, cujo objetivo foi estimular o esporte escolar das três redes de ensino, como elemento aglutinador na construção de valores sociais.

O departamento de Artes e Eventos efetivou dois projetos e cinco ações (eventos). Os projetos e as ações desse departamento foram financiados com recursos do tesouro municipal, e são demonstrados no QUADRO 4, a seguir.

QUADRO 4 – Projetos, eventos e período de funcionamento

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO								
ANO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PROJETO								
Música na Escola								
Escola de Dança Municipal								
EVENTOS								
Festival de bandas e fanfarras								
Parada Natalina								
Cantata Natalina								
Encontro das Artes								

Fonte: Relatório Anual das Ações da AEL/2012.

O objetivo do Música na Escola era a motivação e a introdução da educação musical aos alunos das escolas da rede de ensino municipal. O projeto funcionou em três escolas da rede municipal de ensino. Seu funcionamento era diário, com alunos do sexto e sétimo anos do segundo ciclo do ensino fundamental. Os alunos que optavam em participar do projeto recebiam além das aulas sistemáticas, aperfeiçoamento técnico em um determinado instrumento musical, no contra turno escolar. Enquanto o objetivo principal da Escola de dança era incentivar a prática da dança erudita para a população santarena. Seu funcionamento foi diário e atingia os três turnos (manhã, tarde e noite).

Os eventos executados pelo departamento foram: festival de bandas e fanfarras, que envolvia tanto alunos das escolas municipais, estaduais e particulares. Sua realização ocorria no dia 1º de setembro, fazendo parte da abertura da semana da pátria. Dentre os objetivos propostos, estavam: o estímulo, a valorização e o aprimoramento da

musicalidade dos estudantes; Parada e Cantata Natalina (evento realizado no período de Natal). O evento tinha como fim apresentar um espetáculo natalino para os santarenos, além de promover a interação artística entre a música, o teatro e a dança. Assim, como o festival de bandas e fanfarras, os dois eventos eram planejados e organizados no início de cada ano, contando, desde a primeira versão, com a participação da população; Encontro das Artes, cujo objetivo era o de possibilitar a ampliação e a diversificação das possibilidades de lazer para o público. Envolvia o teatro, a dança e a música concomitantemente, e a sua execução ocorria como parte das comemorações do aniversário da cidade. Para esse evento, envolviam-se os grupos de teatro e musicistas da cidade e o grupo de dança da AEL, além de beneficiários do PELC.

Os Departamentos de Formação e acompanhamento, Logística e Comunicação não desenvolviam programas, projetos e ações específicas para a população. No entanto, suas ações internas ancoravam os demais departamentos. A exceção está no departamento de Formação e Acompanhamento, que executou externamente em conjunto com os demais departamentos os quatro seminários efetivados pela AEL durante as duas gestões e as assembleias de avaliação do PELC.

Decidi, para efeito de compreensão, analisar esse item, partindo de duas visões: uma, das informações mapeadas nos documentos se a outra, a partir das recorrências da fala dos sujeitos. Parto também de três eixos estratégicos: ações desenvolvidas a partir da visão físico-esportivas; ações diversificadas; e, por último, ações do Ministério do Esporte. Notei também que algumas ações tinham relação com o alto rendimento e outras, de cunho mais participativo.

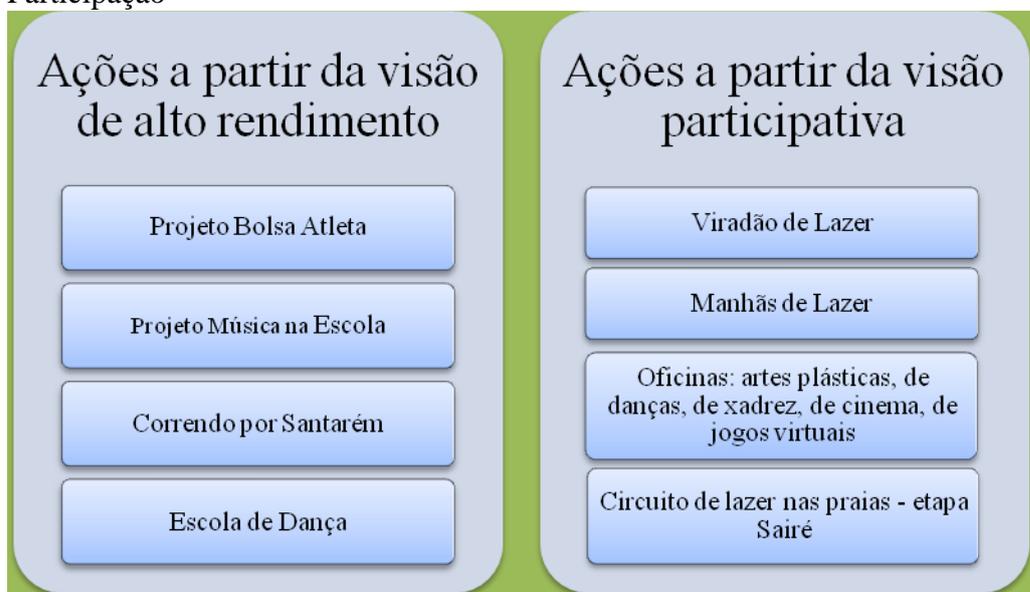
Separei por eixos, para entender como a gestão planejou a proposta, uma vez que, a efetivação de políticas públicas de esporte e lazer, tem expressado conflitos entre o tradicionalismo e a transformação, marca advinda do processo histórico das políticas nacionais, assim como da vulnerabilidade às permutas eleitorais, e da falta de pressões das organizações por esse direito social (LINHALES, 2008). No quadro 1 e 2, disponibilizo essas ações, a partir das três visões identificadas na fala dos gestores, nos documentos analisados, bem como, a partir do meu entendimento, baseada em estudos de alguns autores (MARCELLINO, MELO, CAMARGO) da área do esporte e do lazer.

QUADRO 5 – Visões físico-esportivas, diversificadas e ações do ME.



Fonte: Relatório Anual das Ações da AEL/2012.

QUADRO 6 – Ações de Esporte de Alto Rendimento e de Participação



Fonte: Relatório Anual das Ações da AEL/2012.

Os sujeitos do estudo também foram enfáticos, ao mencionarem as diversas vivências nessa área físico-esportiva.

Lembro-me do campeonato de bairros masculino e feminino. O campeonato masculino a cidade era dividida em seis distritos, lembro-me do campeonato feminino de futebol; dos Jogos Escolares; Circuito de natação; do Projeto Bolsa atleta. (Sujeito F)

Eu me lembro do Festival de atletismo, eu me lembro dos jogos escolares, eu me lembro do Viradão de Lazer. (Sujeito B)

Na área esportiva, o projeto Estrelinha, o campeonato de bairros, os Campos Iluminados. (Sujeito C)

Eu me lembro do projeto do campeonato de bairros; do Circuito de Natação foi o momento mais marcante da natação em Santarém, isso possibilitou descobrir novos atletas em Santarém. (Sujeito I)

Apesar de o esporte ganhar dimensões de envolvimento participativo em suas diferentes formas e significados, se faz necessário não perder de vista que existe uma problemática em função do modelo, em que a competição é exaltada, pois os objetivos estão mais voltados para o alto rendimento, do que para o interesse na participação educativa para o tempo livre. Talvez, por isso, as propostas de políticas nos municípios se evidenciem para as demandas de atividades físico-esportivas. Linhares *et al.* (2008) ratificam essa afirmação, quando concluem sobre a ênfase para as atividades esportivas nos municípios estudados e nesse sentido, cada vez mais, os interesses físico-esportivos são vistos como produtos, mercadorias a serem consumidas pelos cidadãos (CASTELLANI FILHO, 1999).

Na fala dos sujeitos, também é possível verificar a importância de diversificação de atividades, como possibilidade de acesso ao lazer.

Tinha a colônia de férias, onde os núcleos (polos) eram situados nas grandes regiões dos bairros. No final do ano tinha a Cantata e a Parada natalina. (Sujeito B)

Nós tínhamos o projeto Música na Escola, nós tínhamos a Cantata de Natal nessa área mais da visão artístico cultural. (Sujeito C)

Lembro-me da Colônia de férias, foi em minha opinião um dos projetos digamos assim, mais importante, mais bonito. Lembro-me do Circuito de lazer nas praias, do projeto Caminhar. (Sujeito J)

Eu me lembro do projeto de formação do coral municipal, na parte cultural, o projeto de formação da Escola de Dança, o projeto das bandas marciais e o Música na Escola. (Sujeito D)

Identifiquei diversas vivências que envolveram o esporte, mas que extrapolam seus limites, tendo em vista que o lazer não se reduz às atividades esportivas. Essa

diversificação de conteúdos abordada por alguns dos entrevistados compreende um sentido de trabalhar com o ser humano a partir da sua heterogeneidade e de possibilidade do corpo. Esse aspecto corrobora com as ideias de Marcellino (2003), quando afirma que o ideal seria que cada pessoa praticasse atividades que envolvessem os diferentes grupos de interesse, procurando exercitar, no lazer, o corpo, a imaginação, o raciocínio, a habilidade manual, o relacionamento social, o intercâmbio cultural e a quebra de rotina, quando, onde, com quem e da maneira que quisesse.

Bem, nesse ponto a Assessoria foi bem audaciosa, eu diria. Nós tivemos vários programas, vários projetos, várias ações, muito incentivos à parte artística, ampliação das vivências do esporte, e muito investimento em profissional, em espaços e em formação. Nossa ideia era possibilitar vivências em todas as áreas para que o público tivesse a oportunidade de escolha, isso era importante para a equipe. (Sujeito M)

Quanto ao eixo ligado aos programas do Ministério do Esporte, dos 12 gestores entrevistados, oito mencionaram o Programa Esporte e Lazer da Cidade, três mencionaram o PST ou o Vida Saudável, e somente um dos sujeitos não fez referência a nenhum dos programas do ME.

O Esporte e Lazer na Cidade foi um programa que marcou muito, porque ele chamou a comunidade para dentro da SEMED, e levou também, essa visão do governo para as ruas. (Sujeito A)

Havia o Programa Esporte e Lazer da Cidade, que era o carro-chefe da Assessoria, do Programa Vida Saudável. (Sujeito B)

Na dimensão mais comunitária, ou de lazer, tinha o Programa Esporte e Lazer da Cidade, o Vida Saudável. (Sujeito C)

Eu conhecia muito bem, o Programa Esporte e Lazer da Cidade, em convênio com o Ministério do Esporte. Lembro também, do Programa Vida Saudável e do Segundo Tempo. (Sujeito E)

A recorrência observada nas falas dos sujeitos e nos documentos, quanto à importância do PELC para a efetivação das ações da AEL, são confirmadas por alguns estudos. Fernandes (2007), ao estudar a implantação do PELC na cidade de Natal/RN, afirma que a política demandada pelo ME, por meio do PELC, serviu como um divisor de águas na área de esporte e lazer no Rio Grande do Norte, por causa da qualificação de profissionais, e da geração de renda para as pessoas beneficiadas em cada município. Segundo o estudo, o PELC criou alternativas para a vivência do tempo livre de

comunidades da cidade de Natal e de cidades do interior do Rio Grande do Norte, quando ocupou os espaços públicos com atividades de lazer. Linhales *et al.* (2008) asseguram, que os programas do ME têm muita abrangência e contribuem para o atendimento à população que não dispõe de outras oportunidades.

Foi possível identificar nos documentos analisados e nas falas dos sujeitos projetos e ações ligadas ao esporte de alto rendimento e ao esporte educacional. Todos ligados ao âmbito do físico-esportivo, exceto o projeto da Escola de Música.

O que eu tenho forte lembrança da Assessoria é que procuramos trabalhar nas várias vertentes. No campo educacional com projetos voltados no atendimento de alunos da escola pública; com o Segundo Tempo. No campo do esporte amador e também comunitário, os projetos voltados para comunidade, e também apoiando os nossos atletas que tentavam participar no cenário nacional. Também, trabalhamos na estruturação dos espaços públicos nas comunidades. (Sujeito M)

Essa divisão das políticas de esporte em três perspectivas: educacional, rendimento e de lazer auxilia a desenvolver a gestão pública,mas, do ponto de vista sociológico, pode não dá conta da complexidade que envolve o fenômeno esportivo, posto que, o esporte é um fenômeno social e cultural de grande relevância em nossa sociedade. É possível observar distintos grupos sociais praticando uma modalidade esportiva, seja nas escolas, nos parques, nos clubes ou nas ruas. Tal é a importância do esporte para a sociedade enquanto fenômeno social que a prática esportiva hoje é comum em todo mundo. Não obstante ao desenvolvimento do desenho institucional do esporte no Brasil, existe uma série de empecilhos que atrapalham o desenvolvimento de políticas concretas. Além, do olhar prioritário ao alto rendimento, são assinaladas: o assistencialismo e o utilitarismo atribuídos ao esporte e ao lazer; a hierarquização de prioridades sociais, deixando o esporte e o lazer como derradeiras demandas a serem aprovadas e/ou atendidas (STAREPRAVO, 2011).

No planejamento (AEL, 2005), está exposto a Missão e a Visão da Assessoria de Esporte e Lazer:

Missão: Democratizar o esporte e o lazer, através de um processo educativo, por meio de políticas públicas visando a uma melhor qualidade de vida para a população santarena; Visão: Ser referência e modelo de política pública de esporte e lazer no oeste do Pará; Ser reveladora de talentos esportivos; Ser organizadora de eventos municipais de lazer; Ser organizadora e facilitadora dos campeonatos de bairros em todas as modalidades esportivas; Ser administradora de espaços públicos de lazer; Ser partícipe na construção de novos

espaços de esporte e lazer; Ser organizadora de Fórum de Esporte e Lazer; Ser iniciadora de programas e projetos de atividades físicas e de saúde e artístico/culturais; Ser articuladora entre poder público e iniciativa privada para a implementação de projetos de esporte e lazer; Ser captadora de recursos estaduais e federais para o esporte e lazer; Ser incentivadora de programas de esporte e lazer para idosos, jovens, crianças e pessoas com necessidades especiais; Ser criadora de centros poliesportivos. (p. 1)

Ao analisar esse documento (AEL, 2005), especialmente a parte relativa à visão, notei vestígios da proposta esportiva da época dos governos militares, em que a oferta de atividades esportivas e de lazer visavam à “caça” a novos “talentos”. Por conseguinte, a prioridade era para o alto rendimento, conceitos que permearam e ainda permeiam esse campo (MELO, 2005). No segundo item da visão da AEL, é possível perceber esse paradigma da política traçada pelos governos militares, talvez não tenha sido a linha mestra das ações da AEL, apesar de esta estar explicitada nesse documento. Segundo alguns estudos (MEZZADRI e STARAPRAVO, 2011; TEXEIRA e MATIAS *et al.*, 2014), esse conceito ainda se manifesta nos governos pós-Ditadura Militar de 1964. Para esses autores, a repetição das ações adotadas no passado ratifica o rumo neoliberal adotado pelo governo federal, se proliferando nos demais estados da federação e de seus municípios. Apesar de os dados atuais da política pública de esporte e lazer expressar algumas tendências inovadoras.

Não foi possível detectar nos documentos e falas, vestígios de supostas pretensões da gestão para o surgimento de novos talentos e ascensão social dos participantes, especialmente os jovens. O que foi possível observar foi uma vontade da gestão em oportunizar o acesso àquele bem cultural e talvez por isso os programas, os projetos e as ações se avolumaram. Contudo, em algumas falas dos sujeitos, ao descreverem as ações, a ideia se fez presente:

O Circuito de Natação foi o momento mais marcante da natação em Santarém, isso possibilitou descobrir novos atletas em Santarém, e isso foi possibilitado pelos projetos do esporte e lazer da assessoria; (Sujeito I)

Têm que ter políticas públicas para descobrir esses talentos, essas pessoas que nasceram para as práticas esportivas, para serem profissionais no futuro, atletas de pontas. É por isso, que o governo precisa estabelecer programas, aonde esses talentos possam ser descobertos e apoiados. (Sujeito G)

Notei, nos documentos e nas falas dos sujeitos, que o número de eventos era grande, no entanto, estavam articulados a uma proposta de ação contínua. Havia uma continuidade da maioria dos programas, projetos e ações efetivadas pela AEL, algo não tão comum como descritos nos estudos realizados por Marcellino; Pinto (2008). Também, havia algumas convergências entre as ações realizadas e os eventos, tais como: Projeto Música na Escola e Música no Parque e Praças – Festival de Bandas e Fanfarras, Encontro das Artes; Campos Iluminados – campeonato de bairros, Copa do Mapiri; Programa Esporte e Lazer da Cidade – manhãs de lazer, circuito de lazer nas praias. Provavelmente, esse modelo tenha advindo da ideia do PELC, haja vista alguns dos entrevistados apontarem ser o programa o carro-chefe da AEL:

Eu tenho muita lembrança do Programa Esporte e Lazer da Cidade, ele era o carro-chefe da Assessoria. Esse programa foi o primeiro que a AEL implementou e acontecia nos bairros da cidade, com ações diárias para a população. (Sujeito D)

Quando realizei o mapeamento das ações, um detalhe me chamou a atenção no evento Colônia de Férias. Detectei que um dos objetivos propostos pela coordenação e exposto como metas a ser alcançada, faz referência à “mudança comportamental” dos participantes. Ações dessa natureza tentam minimizar e/ou escamotear os debates em torno das desigualdades sociais existentes, assim como, também, tentam, por meio deles, disciplinar a criança, a juventude pobre, a partir de uma visão moralista de esporte e lazer como algo “saudável” (MELO, 2005).

Eu vejo que essa é uma visão limitada. É um pouco do apelo que se tem do esporte como “salvador da pátria” ou do esporte como um ditador de regras, como um disciplinador. Tentam usar a potencialidade dele, o seu apelo, a forma como ele encanta as pessoas, os meninos, as meninas, sonhando pelo futebol ficarem ricos, vencer na vida. Por isso, muita gente usa esse discurso como orientação da prática dessas crianças, desses adolescentes, de forma a discipliná-los, de forma a reger-los, o esporte nesse caso serve de ocupação dessa criança, desse adolescente, bem como, uma forma de não terem acesso a outras vivências de esporte e de lazer. (Sujeito M)

É necessário alicerçar a política pública com valores de participação popular e de contribuição, no plano cultural, para o exercício da cidadania, melhoria da qualidade de vida dos sujeitos. Como relação a participação popular, o governo implementou a partir do segundo ano (2006), o Orçamento Participativo. Conforme a análise do documento da revista “Mensagens da prefeita aos Vereadores” (2006), o município foi

dividido por áreas (zona urbana) e regiões (zona rural), no intuito de fazer com que a população tivesse oportunidade de opinar e demandar propostas de políticas públicas para cada setor. Neste sentido foram realizadas inúmeras assembleias com representantes do governo (secretários) e as entidades organizadas (sindicatos, associações de moradores, comunidades e estudantis), para concretizar essa ação. Também, foram implantados Conselhos em diversas áreas (Saúde, Educação, Idoso, da mulher, dentre outros). No campo específico do esporte e do lazer, havia as assembleias anuais de avaliação dos programas, projetos e eventos, bem como, o Conselho Gestor dos espaços e equipamentos, contudo, não institucionalizado (AEL, 2012b)

É necessário que a política pública seja bem articulada, e que suas distintas formas se auxiliem e se potencializem a fim de provocar bons resultados na somatória final entre as partes. É preciso estabelecer uma perspectiva para essa área, evitando sua marginalização em detrimento de outras responsabilidades públicas apresentadas como prioritárias. E isso só é possível acontecer quando se tem um processo de formação e desenvolvimento de profissionais, que permita qualificar a demanda por serviços públicos, nas mais diversas áreas de atuação.

#### **4.7 Público-alvo, Espaços e Equipamentos**

Embora os documentos e as falas dos sujeitos confirmem que os programas, projetos e ações da AEL atenderam diferentes faixas etárias, assim como diversos públicos (crianças, jovens, adultos, gênero masculino e feminino, velhos, moradores da parte central e bairros periféricos), destaco as ações (programas, projetos e eventos) mais recorrentes da gestão, a fim de analisá-las, tendo como pressuposto suas intenções.

QUADRO 7 – Números de atendimentos nas ações da AEL

<b>AÇÕES IMPLEMENTADAS</b>	<b>PÚBLICO-ALVO</b>	<b>Números atendimentos/ inscritos</b>	<b>BAIRROS ATENDIDOS</b>
<b>Programa Esporte e Lazer da Cidade</b>	Crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos (6 a 86 anos)	48.842	33
<b>PELC-Vida Saudável</b>	Adultos e idosos (45 a 86 anos)	1.500	08
<b>Programa Segundo Tempo</b>	Crianças e adolescentes, na faixa etária de sete a 17	2.277	13

	anos (Estudantes)		
<b>Circuito de Lazer nas praias</b>	Todas as faixas etárias e públicos diferenciados.	61.680	Zona urbana
<b>Viradão de Lazer</b>	Todas as faixas etárias e públicos diferenciados	20.877	Zona urbana
<b>Cantata Natalina</b>	Todas as faixas etárias e públicos diferenciados	12.500 espectadores	Zona Urbana
<b>Parada Natalina</b>	Todas as faixas etárias e públicos diferenciados	35.000 espectadores	Zona urbana
<b>Festival de Bandas e Fanfarras</b>	Todas as faixas etárias (crianças, jovens, adultos e idosos)	7.090 alunos 47.500 - espectadores	Zona urbana e municípios vizinhos
<b>Colônia de Férias</b>	Faixa etária de sete a 17 anos	19.858	32 bairros
<b>Escola de Esportes Estrelinhas/Entrelinhas</b>	Crianças, adolescentes na faixa etária de sete a 16	3.346	34 bairros
<b>Campeonato de bairros (Masc. e Fem.)</b>	Jovens e adultos na faixa etária de 17 a 45 anos, nos dois gêneros.	16.682	33 bairros
<b>Jogos Escolares</b>	Estudantes na faixa etária de 12 a 18 anos	11.733	32 escolas
<b>Bolsa Atleta</b>	Faixa etária de 14 a 45 anos	116	-
<b>Circuito de Natação</b>	Público de sete a 45 anos	1.303	08 academias da cidade

Fonte: Relatório Anual das Ações da AEL/2012.

#### QUADRO 8 – Total de atendimentos com as ações da AEL

<b>TOTAL GERAL</b>	<b>AÇÕES DE LAZER</b>	<b>PÚBLICO ESTUDANTIL</b>	<b>VIVÊNCIAS FÍSICO-ESPORTIVAS</b>
<b>267.452</b>	220.379	25.626	21.44721.447

Fonte: Relatório Anual das Ações da AEL/2012

Assim, é possível afirmar que as políticas demandadas pela AEL atenderam diversas faixas etárias e diferenciados públicos e a maioria dessas ações destinaram-se a área do lazer. Nas falas dos sujeitos, me pareceu que havia duas questões embutidas nessa preocupação: na primeira, a importância das diretrizes dos convênios assinados com o governo federal e na segunda, prevaleceu à ideia de que o esporte e o lazer são direitos, e, por isso, deveriam ser efetivadas políticas públicas para a população. E ainda, se fizermos uma comparação do total geral de atendimentos com a população do município (299.419/IBG/2012), é possível afirmar, que as ações demandadas pela AEL nas duas gestões foram significativas, visto que o município conforme as falas dos gestores e as análises dos documentos, não possuía tradição com as políticas de lazer.

Então eu acho que o nosso governo foi um governo diferenciado com relação à questão do esporte e lazer em Santarém, porque investiu e possibilitou ações de esporte e lazer para todas as faixas etárias, inclusive no sentido de atrair a juventude, para usufruir das riquezas do país, e uma das formas que a gente entendeu de os jovens usufruírem dessa riqueza foi justamente trazendo o esporte e lazer como política pública. (Sujeito G)

Lazer é um direito social de todos, direito do cidadão e o Estado deve garantir políticas públicas para área. (Sujeito I)

Mesmo tendo detectado diversidade de atendimento para diferentes faixas etárias nas ações executadas pela gestão da AEL, bem como diferenciados grupos (crianças, jovens, adultos, idosos), não foi possível localizar ações para determinados grupos específicos, tais como: deficientes, indígenas e afro-descendentes. Entendo que as políticas de diversidade têm por finalidade a adoção de iniciativas e medidas que perfilhem e promovam a diferença entre pessoas ou grupos como um valor a ser desenvolvido e como possibilidade de integração social, mas destaco a necessidade da gestão pensar no atendimento dessas políticas específicas.

Notei que, no contexto das ações implementadas pela AEL, não haviam tantos projetos sociais esportivos, dirigido às crianças e aos jovens de baixa renda como complemento a educação formal, pois identifiquei dois projetos específicos nessa área, o PST e o “Estrelinhas/Entrelinhas. Entendo que por trás das alegações presentes em muitos projetos, está uma linearidade no que tange à falta de opções de lazer e a entrada no mundo da delinquência, uma vez que, na atual perspectiva de violação de direitos sociais, o esporte e lazer se tornam artifício paradoxal, assumindo às vezes uma faceta funcionalista ou emancipatória (SUASSUNA *et al.*, 2007).

Vieira (2006), em um estudo feito no programa “Esporte à Meia-Noite”, notou a presença de uma perspectiva de controle social, até porque o programa fazia parte da política de segurança pública do Distrito Federal. Sem desconhecer as diferenças existentes, grande parte dos projetos sociais está voltada às crianças e jovens pobres, classificados algumas vezes como em situação de risco social ou em situação de vulnerabilidade social, tendo como objetivo ocupar o tempo livre. No caso específico das ações da AEL, essa representação não estava explícita.

Com relação aos espaços e equipamentos, observei que havia uma preocupação da equipe para com a questão dos espaços e equipamentos de esporte e lazer. No RAAEL (2005), consta que a equipe realizou uma pesquisa “*in loco*”, com a

finalidade de conhecer os espaços/equipamentos existentes, suas condições físicas e estruturais, bem como saber se havia uma ação cultural nos locais. Nesse sentido, entendo que os planos de desenvolvimento urbanos, a ocupação dos espaços, das áreas verdes e até mesmo as ressignificações e readequação de todo e qualquer equipamento de esporte e de lazer são aspectos que devem merecer a maior atenção por parte da gestão.

O quadro 9, revela o resultado da pesquisa realizada pela gestão com o intuito de conhecer os espaços/equipamentos, assim como, suas condições de manutenção e ação cultural para a população.

QUADRO 9 – Resultado da pesquisa sobre Espaços/Equipamentos de Esporte e Lazer antes de 2005

<b>EQUIPAMENTO</b>	<b>QTD</b>	<b>ESTADO DE FUNCIONAMENTO</b>	<b>ADMINISTRADO</b>
<b>Ginásio poliesportivo</b>	01	Em estado de uso	Associação
<b>Q. poliesportivas</b>	07	Em estado precário	Associação
<b>Estádio Estadual</b>	01	S/manutenção e adequações ao Estatuto do Torcedor	Adm. Prefeitura
<b>Ciclo Faixas</b>	02	Sem manutenção	Adm. Prefeitura
<b>Biblioteca Pública</b>	01	Sem manutenção	Adm. Prefeitura
<b>Casa de Cultura</b>	01	Sem manutenção	Adm. Prefeitura
<b>Praças</b>	07	Sem manutenção	Adm. Prefeitura
<b>Playground</b>	03	Em estado precário	Adm. Prefeitura

Fonte: Relatório Anual das Ações da AEL (2005).

Nos RAAEL (AEL, 2012b), há um item identificando por ano, os espaços e equipamentos construídos, readequados e revitalizados pela AEL. O quadro 10 faz esse demonstrativo:

QUADRO 10 – Equipamentos e Espaços construídos, ressignificado e/ou revitalizado no período (2005-2012)

<b>ANO</b>	<b>TIPO DE EQUIPAMENTO</b>	<b>QTD</b>	<b>CONSTRUÇÃO / REVITALIZAÇÃO</b>	<b>LOCAL / BAIRRO</b>
<b>2005</b>	Quadra poliesportiva	03	Construção	Escolas da rede
	Campo Iluminado	01	Construção	Santarenzinho
<b>2006</b>	Quadra poliesportiva	04	Construção	Escolas da rede
	Campo Iluminado	02	Construção	São José Operário e Prainha
	Quadra poliesportiva do Júlia e Mascotinho	02	Revitalização	Prainha Central

	Estádio Estadual	01	Revitalização	Interventoria
	Ginásio Poliesportivo	01	Revitalização	Mapiri
2007	Quadra poliesportiva	01	Construção	Escola
	<i>Playgrounds</i>	03	Construção	COHAB, S. José
	Praça	03	Construção	Operário e Centro
	Campo Iluminado	01	Construção	Nova República
	Praça de Skates	01		
	Quadra poliesportiva	01	Construção	Aeroporto Velho
	Estádio Estadual Colosso do Tapajós	01	Revitalização	Interventoria
2008	Quadra poliesportiva	04	Construção	Escola da rede
	Campo Iluminado	04	Construção	Uruará, Sto. André, Mojuí dos Campos e Alter-do-Chão
2009	Campo Iluminado	01	Construção	Maicá
2010	Quadra poliesportiva	02	Construção	S. Raimundo, Jardim Santarém.
	Campo Iluminado	01	Construção	Jardim Santarém
	Academia Livre	01	Construção	Jardim Santarém
	Parque da Cidade	01	Ressignificação	Jardim Santarém
	Praça	01	Construção	Jardim Santarém
	Estádio Estadual Colosso do Tapajós	01	Readequação E. do Torcedor	Interventoria
2011	Biblioteca Pública	01	Revitalização	N.S. das Graças
	Praça	02	Construção	Interventoria, Centro
	Academia Livre	01	Construção	Centro
	Campo Iluminado	02	Construção	Jacamim, São Bráz
	Quadra Poliesportiva	04	Revitalização	Santarenzinho, Floresta, Centro, Prainha.
2012	Ginásio poliesportivo	02	Construção	Escolas da rede
	Campo Iluminado	04	Construção	Alter-do-Chão, Cambuquira, Pérola do Maicá, Maracanã
	Bosque Vera Paz	01	Construção	Laguinho
	Praças	0	Construção	Frei Rainero, Centro
	<i>Playgrounds</i>	02	Construção	Frei Rainero, Centro
	Pista para caminhada	01	Construção	Jardim Santarém
	Sala de Theatro	01	Revitalização	Centro
	Casa da Cultura	01	Revitalização	N. S. das Graças
	Praça de Cultura e Esporte (PAC)	01	Ficou em Construção	São José Operário

Fonte: Relatório Anual das Ações da AEL (2012).

No total, foram construídos nas duas gestões: 16 campos iluminados, quatro quadras poliesportivas nos bairros e 17 quadras poliesportivas e dois ginásios nas escolas da rede; um parque, um bosque, 15 praças (sendo uma a Praça de Esporte e

Cultura – em construção) e uma pista de caminhada. Em todas as praças, foram instalados *playgrounds*, além das revitalizações dos antigos. Também, conforme os documentos foram realizadas algumas revitalizações nos espaços e equipamentos já existentes.

Melo (2003) em uma pesquisa realizada na cidade do Rio de Janeiro, sobre espaços e equipamentos e sua distribuição na cidade, detectou o quanto esses locais, especialmente aqueles ligados à área artística cultural, (teatro, cinema, museus, centro culturais, bibliotecas, dentre outros) tinham uma área espacial limitada, e como o acesso a esses bens eram monopolizados, somente por uma parcela com maior poder aquisitivo. Em relação a essa questão, foi possível comprovar, a partir do resultado da pesquisa feita pelos gestores da AEL e exposto no RAAEL (2005), que o aspecto ao qual o autor faz referência, se confirmou no município de Santarém. Os governos anteriores não só restringiram o esporte e o lazer a uma área específica (esportiva), como também não oportunizaram para a população novas vivências culturais. Detectei, segundo as informações do RAAEL, dois limitadores para o acesso da população a esses bens culturais, um relacionava-se a insuficiência dos espaços e equipamentos para o tamanho das demandas existentes, e o outro, era a cobrança de um percentual para o uso desses espaços e equipamentos (p. 6). No entanto, esse quadro foi paulatinamente modificando-se a partir de 2005, como é possível comprovar nos documentos e falas.

Não existiam antes de a gente governar não é mesmo? Eles começaram a existir a partir da nossa gestão. Encontramos somente equipamentos esportivos sucateados, e na área cultural havia uma casa de cultura e uma biblioteca pública, também em estados precários de manutenção. Foi isso que encontramos ao chegarmos à prefeitura. (Sujeito G)

Nós temos que lembrar que não existiam espaços e equipamentos para as práticas que nós realizávamos que era a música, então foi um trabalho de conquista. E acredito que foram conquistadas muitas coisas. (Sujeito B)

No início sofremos muito, porque os equipamentos e espaços, não eram tão adequados em sua totalidade. Nós ressignificamos alguns, como as escolas, especialmente para desenvolver o projeto da Colônia de Férias. Com o tempo essa questão foi melhorando, a gente conquistou muitos espaços. (Sujeito C)

É necessário, portanto, o entendimento amplo do esporte e do lazer em termos de conteúdos culturais e não somente como uma política de atividades, em que as ações se

restringam e/ou se constitui em eventos isolados, não sendo possível efetivar políticas de animação. Isso nos remete a debates que extrapolem à construção de equipamentos que incluam novas vivências, para além dos esportivos, à ressignificação, à manutenção e à gestão desses equipamentos, a fim de democratizar o lazer. Para isso, é imperativo construir políticas públicas, que englobem, questões simples, como o funcionamento de serviço de transportes diuturnamente, que permita ao acesso mais rápido dos interessados aos espaços e aos equipamentos de esporte e lazer (MARCELLINO *et al.*, 2007).

Então, eu lembro que a [gestora] teve essa preocupação também de buscar, ampliar no município os espaços e equipamentos, tanto em número, quanto [em] diversidade, bem como de fazer funcionar a ação cultural naquele espaço. Por exemplo, que não houvesse somente campo de futebol abertos, mas campos que fossem iluminados, que tivessem arquibancadas, que fossem geridos por grupo capaz de organizar as ações de esporte e lazer, ou seja, melhor estruturadas nos seus vários âmbitos. As quadras fossem reformadas, a construção de equipamentos novos, para novas modalidades, outras vivências, tanto do esporte, quanto da dança, da ginástica, da música, do teatro. Nós dialogamos com a comunidade, com a Igreja, com os postos de saúde, ou seja, com a cidade. (Sujeito M)

Nós revitalizamos o Complexo Gavião em um bairro periférico da cidade, construímos a Praça dos Skatistas, a Pista de Caminhada, o Parque da Cidade e Bosque da Vera Paz. Deixamos em andamento a ampliação do Estádio Estadual de Santarém, a construção de um ginásio poliesportivo com capacidade para cinco mil pessoas. Também deixamos em construção a Praça de Esporte e Cultura em convênio com o governo federal; a Pista de Atletismo no Parque da Cidade. (Sujeito G)

Também foi possível notar, nas falas dos sujeitos, muitas ressignificações de espaços e equipamentos.

No início a gente achava que faltava tudo. E como a gente não tinha dinheiro, nós fomos para o âmbito das mobilizações da comunidade conhecer a cidade, o que realmente nós conhecíamos dessa cidade. Nós começamos a perceber o que tinha espaço, que eram e poderiam ser considerados até espaços destinados para a utilização do uso do lazer em sua dimensão ampla. Mais no início, por exemplo, quando se pensava em espaço a gente pensava no esporte, então não tinha quadra, então não tinha equipamentos específicos de lazer, era o que a gente dizia, depois começamos a perceber, sobretudo nos lados das igrejas tinha um salão paroquial, sobretudo nos espaços das associações tinha um campo, tinha um espaço. (Sujeito E)

Nós dialogamos com a comunidade, com a Igreja, com os postos de saúde, ou seja, com a cidade. Na maioria das vezes nós ressignificamos os espaços. Mas também reconheço que a partir da demanda houve maior investimento. (Sujeito M)

Fazendo um comparativo entre os anos de 2005 (início) e 2012 (final) da gestão da AEL, foi notório o crescente aumento dos espaços e equipamentos na cidade, a partir da construção e/ou ressignificação e revitalização, diminuindo o dilema inicial de escassez enfatizado nos primeiros relatórios da AEL e nas falas dos sujeitos.

Não foi possível perceber uma concentração desses espaços e equipamentos, ao contrário, as falas e os documentos apontam que houve uma distribuição espacial significativa por todos os bairros, bem como em algumas regiões da zona rural. O que não inviabilizou a construção na parte central da cidade. Nesse sentido, os dados não corroboram com os estudos (MELO, 2003), ao afirmar que nas políticas públicas, se prioriza o centro, em detrimento as periferias das cidades.

Quanto aos tipos, é possível afirmar um ensaio do governo, em alterar o monopólio da cultura esportiva apontado por alguns estudos (MELO, 2003; MARCELLINO *et al.*, 2007):

Fomos criando novos espaços. Primeiro houve um aproveitamento de todos os espaços da cidade como: praças, espaços de bairro para o desenvolvimento do trabalho. A utilização da orla da cidade como um dos espaços para eventos, das praças, ou seja, a utilização dos espaços públicos para o desenvolvimento dos projetos de esporte e lazer. (Sujeito A)

Nós fomos ampliando nossa visão dentro das dimensões do lazer, por isso fomos ressignificando e construindo diferenciados espaços que pudesse atender as demais dimensões do lazer. (Sujeito E)

Iniciamos muito mais em uma pirâmide, digamos, com uma base onde havia mais espaços adaptados e fomos chegando ao desenvolvimento de espaços específicos. Construimos e revitalizamos espaços que agregasse não somente as vivências esportivas, mais para os demais conteúdos do lazer. Nós fizemos um diálogo com a comunidade para a alocação desses espaços. (Sujeito M)

A política de espaços e equipamentos no Brasil carece de valorização, tanto por parte dos administradores, como dos usuários, por ser um espaço de encontro e convivência. Para Müller (2002), os espaços equipados, conservados e com animação sociocultural adquirem uma importância social, pois é por meio deles também, que as pessoas estabelecem relações, tomam consciência, despertam para a importância do

esporte e do lazer em suas vidas. Pelas falas dos sujeitos, essa foi uma questão priorizada na gestão, não apenas como uma representação simbólica, marco de um governo, mas, sobretudo, para o atendimento das demandas da população.

Cabe ressaltar que, em algumas das entrevistas, constatee práticas alternativas de gestão dos espaços públicos ou experiências compartilhadas e colegiadas junto às comunidades e também espaços considerados abandonados e/ou de iniciativa privada, sendo readequados para o uso do esporte e lazer.

Nós fizemos um diálogo com a comunidade no sentido de manutenção e de gestão dos espaços, especialmente aqueles construídos nas comunidades. E nós contamos com muita participação, cada espaço era coordenado por uma equipe de 3 a 5 moradores do bairro, e todo início de cada mês, os representantes participavam de reunião de coordenadores dos espaços na AEL. (Sujeito M)

A prefeitura recuperou dois espaços da iniciativa privada, o espaço onde foi construído o Bosque Vera Paz, e do o Parque da Cidade, e considero isso uma conquista para a população. (Sujeito G)

Com o desenvolvimento das cidades e o processo de urbanização, a expropriação imobiliária tomou corpo nos centros urbanos, neste sentido, houve um acentuado desaparecimento dos espaços específicos de lazer, ao mesmo tempo, a própria urbanização transformou as cidades em um grande espaço de lazer, por isso sua conservação, manutenção e revitalização, enquanto política de lazer é importante (MARCELLINO, 2007). A fala do sujeito G confirma o contexto detectado na pesquisa organizada pelo autor, na cidade de Campinas e Piracicaba/SP.

#### **4.8 Política de Financiamento**

Segundo Athayde *et al.* (2015), esse é um assunto pouco estudado, por se tratar de um tema complexo, posto que sua definição não se reduz aos critérios socioeconômicos, mas preponderantemente políticos, refletindo-se a direção tomada na sua definição e na correlação dos grupos que compõem a coalisão que detém o poder político. Nesse sentido, o processo orçamentário de um país, de um estado ou de um município é uma demonstração do contexto histórico, político e econômico.

Ao analisar os RAAAEL<sup>42</sup>, e a fala dos entrevistados, um dos primeiros aspectos recorrente foi a afirmação de que os recursos financeiros destinados ao esporte e ao lazer não eram suficientes para a realização das propostas. Várias razões foram enumeradas, tais como o descaso dos governos anteriores pelo setor, a compreensão limitada do governo e da população quanto as possibilidades do esporte e do lazer, e a ênfase nas ações esportivas, evidenciando uma monocultura esportiva.

Segundo a fala dos sujeitos, os recursos da AEL eram provenientes de três fontes específicas: governo federal, governo municipal e investimentos de empresas locais. As LOAs (2006-2012) apontam ainda uma quarta fonte de financiamento, o governo estadual, por meio de convênios e emendas de parlamentares da região.

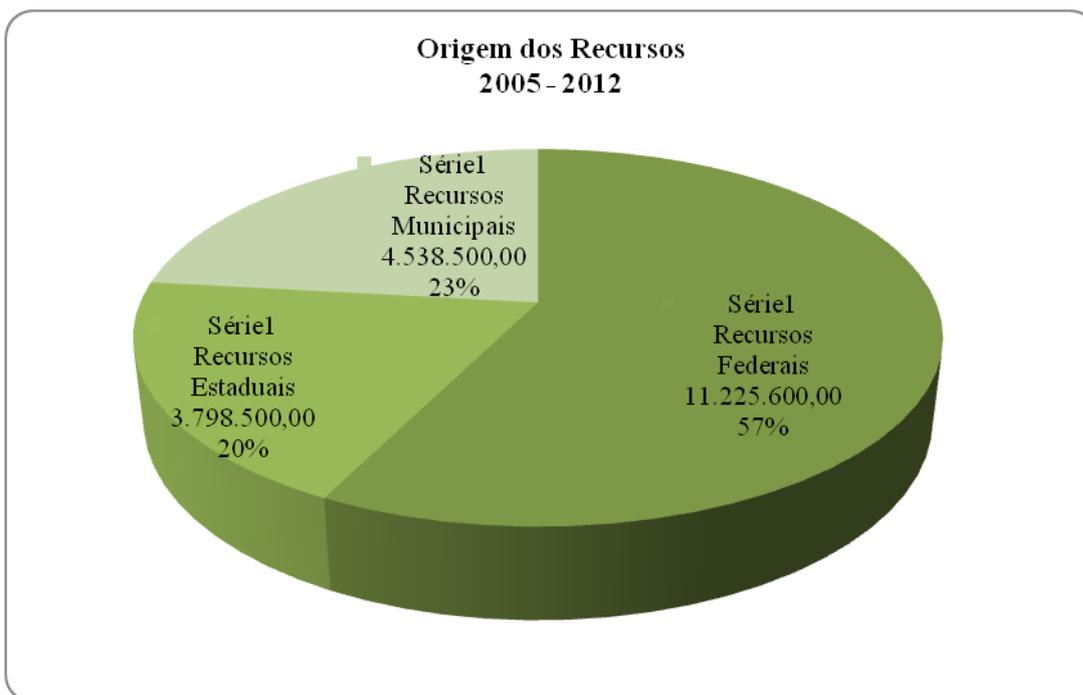
Os recursos originados do governo federal destinaram-se para os seguintes programas: Esporte e Lazer da Cidade (quatro versões – 2005, 2007, 2008, 2010); Programa Vida Saudável (2008); Segundo Tempo (duas versões – 2007, 2012 a 2013); Ampliação e Readequação do Estádio Estadual de Santarém; Construção da Praça de Esporte e Cultura (cuja construção não foi finalizada até o dia 31/12/2012), construção de ciclovia e a realização do II Seminário de Esporte e Lazer e Educação Física no Oeste do Pará. Também havia recursos federais para compra dos materiais esportivos do ensino da Educação Física Escolar e para a formação continuada dos professores da rede de ensino de Educação Física.

As verbas estaduais e do tesouro municipal destinaram-se às demais ações, como: projetos, eventos, construções de quadras públicas, academias de ginásticas livres, praças e parques, playground, campos iluminados, reformas e manutenções de espaços de esporte e lazer.

GRÁFICO 1 – Origem dos recursos para as ações da AEL

---

<sup>42</sup> 2007; 2009 e 2010.



Fonte: LOA (2005 a 2012) e Relatório Anual da AEL (2012).

No gráfico 1, foram apresentadas as fontes e os repasses para o financiamento da AEL (57% federal, 20% estadual, 23% municipal), no entanto, não está explícita a quarta fonte de financiamento, a da iniciativa privada, haja vista que esse financiamento, na maioria das vezes, foi em formas de doações (camisas, *folders*, alimentação, transportes, tintas, dentre outras) para fortalecimento das ações (RAAAEL, 2012b).

O gráfico 1, nos mostra também que o maior financiamento foi proveniente do governo federal (convênios e ementas parlamentares), ou seja, 57%. Parte desse recurso destinava-se a construção de equipamentos, e as demais para Programas como: PELC, Vida Saudável, Programa Segundo Tempo (PST), e para o II Seminário de Esporte e Lazer e Educação Física, que foram aos poucos sendo assumidos pelo governo municipal.

Quanto ao financiamento Estadual (20%) para as ações da AEL, não foi possível observar nenhum convênio para o desenvolvimento de programas, projetos e eventos nesse período. As emendas parlamentares de deputados estaduais e os convênios celebrados entre o governo estadual e o municipal, diferentemente das verbas federais, destinaram-se exclusivamente, para construções e revitalizações de espaços e equipamentos esportivos, confirmando o quanto está presente a cultura esportivista nas administrações dos governos.

Outro dado sobre o financiamento para as políticas de esporte e lazer da AEL é apresentado na Tabela 1.

TABELA 1 – Orçamento da Prefeitura de Santarém – período 2005 a 2012

EXERCÍCIO	ORÇAMENTO TOTAL	ORÇAMENTO FISCAL	ORÇAMENTO DA SEMED	ORÇAMENTO PARA AEL		
				SEMED	%	
				AEL	PMS	SEMED
2005	155.000.000,00	115.529.000,00	38.657.000,00	1.715.000,00	1,49%	4,44%
2006	170.000.000,00	126.398.000,00	43.530.000,00	1.790.000,00	1,42%	4,11%
2007	230.000.000,00	179.785.000,00	59.100.000,00	1.575.000,00	0,88%	2,66%
2008	311.650.000,00	243.599.000,00	79.553.200,00	2.703.600,00	1,11%	3,40%
2009	422.286.000,00	341.246.000,00	90.895.000,00	3.135.000,00	0,92%	3,45%
2010	460.300.000,00	373.785.000,00	102.957.000,00	3.400.000,00	0,74%	3,30%
2011	504.030.000,00	412.810.000,00	112.870.000,00	4.505.150,00	1,10%	3,99%
2012	552.000.000,00	451.680.000,00	172.795.000,00	4.235.000,00	0,94%	3,75%
TOTAL	2.805.266.000,00	2.244.832.000,00	700.357.200,00	23.058.750,00	8,6%	29,1%

Fonte: Lei Orçamentária Anual – Orçamento Fiscal<sup>43</sup> (2005 a 2012).

Observando a Tabela 1, percebo uma evolução no financiamento para o setor de esporte e lazer. No entanto, quando o montante é traduzido em percentuais, observei uma oscilação tanto quando comparados com os recursos totais da prefeitura, como da SEMED. Apesar de as oscilações no financiamento para a AEL, a média da dotação orçamentária voltada para a implementação das políticas públicas para o lazer e esporte foi expressivo, em média 1% ano, conforme exposto na Tabela 1. O financiamento total da AEL nas duas gestões foi de 23.058.750,00, e em termos de percentual significou 8,6%. Por mudança de padrão nas LOAs (2011, 2012), não foi possível mensurar o montante de cada ente, mas conforme o gráfico 1, o governo federal teve uma participação considerada desse recurso.

O percentual é expressivo para um município de porte médio e sem histórico de financiamento na área. Ao fazer uma pequena comparação com o montante investido em outras duas secretarias do governo (Turismo e de Desenvolvimento Econômico e Social), nos anos de 2011 e 2012 (8.760.000,00), é possível afirmar que o percentual recebido pela AEL no mesmo período (8.740.150,00) foi praticamente o mesmo em relação ao valor recebido pela junção das duas secretarias (SANTARÉM, 2011, 2012).

<sup>43</sup> Minha análise se baseou no orçamento fiscal da LOA.

Os estudos de Almeida e Marchi Júnior (2010) e de Teixeira e Matias (2014) sobre financiamento para as políticas de esporte e lazer destacam a dotação orçamentária do ME para as políticas públicas de um modo geral, e em especial, para as políticas sociais de esporte e lazer. Estas são materializadas especialmente por meio do PST e do PELC, dificultando as ações no setor que fica cada vez mais atrelado à agenda do esporte como gerador do crescimento econômico. Além do que asseguram Almeida e Marchi Júnior (2010), existe uma prioridade do governo federal para o esporte de alto rendimento, embora o lazer seja um direito social, previsto na Constituição Federal de 1988.

Pela Tabela 1 e no Gráfico 1, é possível afirmar que houve um investimento significativo no setor. A Tabela 1, demonstra que em 2005, a AEL teve um orçamento de um milhão, setecentos e quinze mil reais (1.715.000,00) e finalizou em 2012, com quatro milhões, duzentos e trinta e cinco mil reais (4.235.000,00). Ainda que os dados da pesquisa não permitam afirmar as razões da prioridade do governo para o setor, algumas hipóteses são possíveis de emitir a partir de estudos de alguns autores da área das políticas públicas, quando afirmam que fatores externos e internos podem contribuir para que uma demanda entre na agenda governamental, como, por exemplo: a partir dos resultados das coalizões, dos acordos dos grupos de interesse, da “janela” de oportunidades (*policy Windows*), do volume de decisões e a sua incapacidade de resolver todos os problemas ao mesmo tempo, levando os formuladores de políticas a fazerem suas opções a partir de suas percepções e interpretações, dos *inputs* (demandas e apoios) e *withinputs* (do próprio sistema político), dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (RUA, 2009; EASTON, 1970; HOFLINHG, 2001).

O sujeito G argumentou a necessidade de um olhar qualificado do gestor sobre a prioridade do setor de esporte e lazer, nos dando algumas pistas de que a priorização da área no município tenha se originado do próprio sistema político.

Desses programas e projetos que você mencionou, somente o Programa Esporte e Lazer da Cidade, Vida Saudável e o Segundo Tempo foram financiados com recursos do governo federal. Os demais 100% foram financiados com recursos do tesouro municipal e alguns com verbas estaduais. O que eu quero dizer aqui, que se houver disposição, pré-disposição do prefeito, do executivo municipal, tem também dinheiro do governo municipal para as ações do esporte e lazer. (Sujeito G)

Diante do exposto, não tenho parâmetro para avaliar a fala do sujeito G, quando afirma ser necessário o gestor ter uma visão, pré-disposição para priorizar a área de esporte e lazer. Sei, todavia, que o processo de formação de políticas públicas pode ser considerado como uma construção social, na qual participam tanto atores, quanto as condições institucionais, e que suas finalidades podem modificar certas características do tecido social, que o poder público julga necessário proteger frente a alguma ameaça.

O que eu sei, é que a Assessoria no seu primeiro ano, que foi em 2005, começou com um recurso muito pequeno, proveniente da Secretaria de Educação. E a partir disso, a Assessora criou uma equipe de captação de recursos, que foi a cada ano aumentando mais esses recursos, e na segunda gestão a equipe tinha praticamente uma independência financeira. (Sujeito L)

Os dados demonstram que o montante total dos recursos para financiar os programas, projetos e ações da AEL, no período das duas gestões (2005-2012), apresentou uma evolução e isso nos possibilita afirmar que a AEL, mesmo com as oscilações nas duas gestões, ampliou o seu investimento, a despeito de os dados coletados apontarem como não ideal. Também, o Figura 1 demonstra que, nos últimos anos da gestão, houve uma ampliação desses recursos, talvez uma hipótese para esse aumento possa ter ligação com a consolidação dessas políticas públicas implementadas pela AEL, conforme trecho a seguir:

O primeiro ano foi muito desafiador, mais em compensação, foi de grandes resultados, porque nós conseguimos apontar para várias ações, tanto é que a Assessoria, na segunda gestão conseguiu ter uma ampliação no seu número de projetos, teve que reestruturar sua organização interna, em forma de departamentos. O governo teve que estruturar mais a Assessoria. Se na primeira gestão a gente contava somente com dois setores, na segunda gestão esses setores foram multiplicados, até mesmo triplicados. (Sujeito M)

Nos dois PPAs (2006-2009; 2010-2013) e nas duas LOAs (2005 a 2012), observei que havia recursos para o Esporte e Lazer, além da SEMED, nas seguintes secretarias: Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMINF), Secretaria Municipal de Trânsito (SMT), Secretaria Municipal de Cultura (SEMC), e na Secretaria Municipal de Turismo e Integração Regional (SENTUR). No entanto, notei que esses recursos não foram contabilizados como financiamento para o setor de esporte e lazer, exceto da SEMINF, possivelmente pelo não investimento das ações destas, como possibilidade de lazer.

Segundo os documentos, a equipe trabalhou, em alguns momentos, com essas secretarias, ações intersetorial, embora, de um modo geral, seja possível afirmar, a não existência de intersetorialidade entre as secretarias, exceto em alguns momentos, em que houve parceria com a SEMINF e SEMC. No entanto, a equipe destaca que esse instrumento fortalece uma política, no entanto, essa ação na gestão municipal foi desenvolvida esporadicamente por meio de alguns projetos e eventos.

A Assessoria tinha essa visão da intersetorialidade, no entanto, eu percebia na gestão municipal, diversos membros de algumas secretarias, não possuir conhecimento sobre esse importante instrumento. A ideia era pegar a equipe que trabalhava muito, e que estava empenhada junto à sociedade, e aproveitavam para fortalecer a ação específica daquela da sua secretaria. (Sujeito E)

Como se sabe, o trabalho intersetorial privilegia a integração matricial das políticas públicas, superando a fragmentação nos planejamentos e na execução das políticas setoriais, evitando competições entre as inúmeras ações, e gastos desnecessários, além de privilegiar o diálogo entre os distintos setores do Estado (MUNHOZ, 2008). Segundo a fala do Sujeito E, o campo limitador para que não houvesse intersetorialidade deveu-se ao pouco entendimento das secretarias com relação a essa temática, mas, principalmente, à visão que tinham do esporte e lazer, estritamente esportivo, salvacionistas, e como uma política somente de atividades.

Algumas secretarias, com o mote de fazer a parceria, e/ou intersetorialidade, apesar deles não terem conhecimento, eu acho, de todo os processos para que ocorra de fato essa interligação das ações, como: planejar, executar, avaliar, monitorar e replanejar. Por exemplo, uma política de ação social na área da saúde, o esporte e lazer era requisitado para estar presente. Uma política de ação social na área da saúde, o esporte e lazer era requisitado para está presente. E eu me perguntava, e aí o meu grande conflito, porque temos que ir nesses espaços? Para ocupar simplesmente as pessoas? Quando era uma política de trânsito, por exemplo, em uma secretaria distinta, eles iam buscar nosso apoio, para quê? Que campanha nós poderíamos fazer efetivamente que ajudasse a refletir alguns processos educativos no campo do esporte e lazer, ou seja, educar para e pelo lazer. Se não havia um planejamento conjunto dessas ações? (Sujeito E)

No caso específico desse estudo, não foi possível mensurá-lo, nos relatórios e documentos da AEL (2005-2012), como também nos PPAs (2006-2009; 2010-2013) e nas LOAs (2005-2012), a existência de prioridade para área do alto rendimento, mesmo que estivesse nos documentos, como um item específico. O que notei foi investimento

na readequação de alguns espaços esportivos e nos clubes de futebol profissional e amadores. Também, havia recursos para as construções de equipamentos (praças, quadras poliesportivas), revitalização e manutenção de espaços esportivos. Ainda que o montante de recursos para o setor, feito pelo governo, tenha sido significativo, basta analisar os repasses na LOA (2011)<sup>44</sup> para revitalização e adequações do estádio estadual “Colosso do Tapajós”<sup>45</sup> e para os times profissionais do São Raimundo e São Francisco<sup>46</sup>, respectivamente.

Notei divergência no grupo da gestão, relacionada à distribuição dos recursos para os programas, projetos e ações, todavia não foi algo que se tornou explícito, ou seja, generalizou-se. Essa discordância ocorreu nas falas de quatro dos sujeitos, porém, ao tecerem suas opiniões sobre o fato, fizeram segundo eles, com a intenção de comentários e/ou de uma constatação, e não no sentido de disputa para obter mais verbas. Contudo, esse fato possivelmente tenha causado mal entre os departamentos, não sendo expressa nas falas desses quatro entrevistados. Afirmo que esse fato ocorreu tanto com os sujeitos que integravam os departamentos de Esporte e Lazer e de Artes e Eventos, quanto no departamento de Esporte Amador, conforme os trechos que seguem:

A gente sempre fazia planejamento, e nesse planejamento que era feito inicialmente, todo início de janeiro, todo início do ano, existiam projetos que exigiam uma atenção maior, principalmente a parte da música, da cantata, da parada de natal, a gente observava que levava mais recursos. (Sujeito F)

Bom, na época, eu sou mais favorável, por exemplo, como escolha pessoal, eu gosto mais das artes plásticas, das artes manuais, do cinema, da música, então a gente percebia que o Departamento de Esporte Amador, até porque tinham muito demanda, era mais fácil conseguir e justificar em números para os parceiros e para a própria gestão municipal a quantidade de pessoas, então era mais fácil justificar determinados orçamentos para esse setor, que para a parte das artes plástica. (Sujeito E)

Ressalto, no entanto, que esse desenho de divergências e disputas motivadas por orçamentos pequenos e priorização de programas ou projetos e eventos não foi uma prerrogativa da AEL, mas conforme destaca Castelan (2011) no próprio ME, esse

---

<sup>44</sup> Lei Orçamentária Anual (LOA), aprovada e sancionada no dia 1º de janeiro de 2014. Lei n. 17.895, de 29 de setembro de 2011. Secretaria Municipal de Administração (SEMAD). Santarém: SEMAD, 2011.

<sup>45</sup> Nome do estádio estadual de futebol da cidade de Santarém/PA.

<sup>46</sup> A cidade conta com vários times de futebol de campo, que disputam anualmente o campeonato de futebol amador promovido pela Liga Esportiva de Santarém (LES). Dentre esses times, se sobressaem os times do São Raimundo e do São Francisco. Além do campeonato amador, os dois clubes participam do campeonato estadual de futebol profissional.

fenômeno está presente no cotidiano dos principais programas sociais. Os demais sujeitos (oito entrevistados), afirmaram que a AEL, a partir dos planejamentos anuais, fazia uma boa distribuição dos recursos para seus programas, projetos e ações.

Meu ponto de vista sobre essa questão era que as verbas foram bem aplicadas, tanto é verdade, que o governo atual agora está no segundo ano de governo deles, indo para o terceiro, e eles não conseguem fazer nem a metade do que era feito naquela época. (Sujeito L)

A aplicação dos recursos foi considerada pelos sujeitos como adequados, possivelmente porque foi investido efetivamente todo o montante demandado para AEL, conforme confirmam os sujeitos e os documentos. Esse dado diverge do resultado do estudo de Matias *et al.*(2014), que aponta o limite orçamentário que alguns programas do ME suportam em função de um orçamento ministerial pequeno e constantemente contingenciado, pelas disputas no interior do próprio ME e da priorização de alguns programas em detrimento de outros.

Almeida e Marchi Júnior (2010) asseguram que as verbas destinadas pelo ministério do esporte à política do esporte de participação e educacional, além de advirem também de outros ministérios, é relegada a segundo plano, porque os investimentos são, em sua maioria, para a promoção dos propalados megaeventos esportivos (Copa do Mundo de Futebol masculino e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 no Rio de Janeiro). Segundo os autores, o Ministério do Esporte canaliza a maior parte do seu financiamento para o esporte de alto rendimento e menos de 9% dos recursos do ME são para as ações de esporte escolar e de participação.

Melo (2005) detectou, por meio de um estudo, que, em algumas administrações de esporte e lazer consideradas populares, progressistas, ao referendar novos conceitos para a área, não tiveram muita ressonância, bem como legitimidade, porque partiram da pequena relevância do fenômeno e de sua função alienante. Por isso, a perspectiva de implementar políticas diferenciadas às práticas tradicionais existentes foram frustradas, em função do curto espaço de tempo e da concepção arraigada dos administradores, que não lhes permitiam ter um orçamento condizente com as concepções atuais de esporte e lazer.

Avaliando o conjunto de dados sobre o financiamento para a gestão da AEL, e tendo como referência os parâmetros de alguns estudos citados na área, é possível afirmar que houve priorização de recursos para as ações da Assessoria de Esporte e

Lazer nas gestões de 2005 a 2012, e contrariando alguns estudos, grande parte do investimento foram para as políticas de esporte e do lazer e não para as políticas do esporte de alto rendimento, apesar da pouca relevância que a área tinha até meados de 2005.

## 5. NOTAS FINAIS: E A POLÍTICA CONTINUA...

O objetivo deste estudo foi descrever e analisar as políticas públicas de esporte e lazer do município de Santarém/PA, na gestão de 2005 a 2012, tendo em vista aspectos como: concepções de lazer, de esporte e de políticas públicas; política de formação de profissionais; programa projetos e eventos; público-alvo, espaços e equipamentos e o financiamento.

Em primeiro lugar, destaco na prefeitura de Santarém/Pará, a criação de um órgão voltado exclusivamente para o esporte e lazer, a AEL, direcionando os investimentos para atender a demanda da população. Importante ressaltar que esse fato se deu no período escolhido para a realização dessa pesquisa.

Sobre a concepção de Lazer, identifiquei diferentes compreensões dos gestores, traduzindo dessa forma as nuances da própria cultura da política de esporte e do lazer do país. Alguns defenderam o lazer como direito social e dever do Estado em possibilitar o seu acesso, como princípio da participação dos cidadãos às políticas públicas de esporte e lazer. Um outro grupo que apontou o conceito a partir da visão da cultura, ou seja, vivência baseada em valores e como necessidade humana e outra ideia encontrada é do lazer como possibilidade de agregar os sujeitos e com isso possibilitar mudanças na ordem social e na melhoria da saúde. Por fim, destaco os discursos que entendem o lazer como possibilidade para sair da rotina da vida e para a diminuição do estresse. Apesar dessa polissemia, algumas concepções emitidas estavam em consonância com os debates que vêm se produzindo no meio acadêmico, posto que apresentam um conjunto de elementos (opção pessoal, vivência, cultura, trabalho) que estão no centro do debate dos estudos do lazer.

O esporte foi tratado a partir do seu entendimento sob três perspectivas: rendimento, educacional e de lazer, visão que vem sendo reforçada no contexto das políticas públicas. Todavia, nem sempre dá conta de explicar a complexidade do fenômeno esportivo, porque as perspectivas de esporte se concretizam das mais diversas maneiras. Outra tendência encontrada foi o esporte como elemento de salvação, de transformação, não obstante aos esforços da AEL de transformar essa visão denominada de salvacionista. No entanto, o esporte foi também, vislumbrado a partir do caráter liberatório, hedonístico e desinteressado, enquanto prática de lazer, ou seja, a partir da liberdade de escolha dos praticantes.

Com relação à concepção de políticas públicas, os sujeitos reafirmam o papel do governo implementá-las, no âmbito das administrações, e que a AEL, apesar dos esforços não conseguiu institucionalizar suas propostas como política de Estado. Não foi possível notar elementos que permitisse afirmar que a equipe tivesse compreensão que as políticas públicas são escolhas, e não causalidades, e que a inclusão de um tema na agenda governamental não depende do compromisso social do governante, e sim, de um processo complexo onde os fenômenos sociais são transformados em problemas políticos. Também, observei que os gestores não emitiram opinião sobre os caminhos ou às etapas percorridas por uma política pública (formação e formulação de agendas, implementação, execução monitoramento e avaliação), embora, no decorrer das entrevistas, esses conceitos permearam suas falas.

Quanto à formação dos profissionais, não foi possível perceber uma política de formação institucionalizada, no entanto, várias ações de formação foram desenvolvidas no período analisado. As características das ações se aproximaram de uma visão de formação técnica, no entanto, ações construídas na perspectiva da crítica, da cultura e do conhecimento também foram desenvolvidas. Além disso, foi possível identificar o protagonismo de algumas ações de formação do Ministério do Esporte, que, a partir de convênios estabelecidos com municípios, apresenta em seus programas, um eixo específico de formação dos agentes sociais que irão atuar nos municípios. Nesse contexto, destaco a contribuição dos programas, como por exemplo: o Esporte e Lazer da Cidade, o Vida Saudável e o Segundo Tempo.

Com relação às ações desenvolvidas foi possível verificar uma diversidade de possibilidades que envolvem os conteúdos culturais que podem ser vivenciados no lazer, tanto as vivências físico-esportivas, como os artísticos, os turísticos, as experiências virtuais, os interesses manuais, os intelectuais. Houve ampliação das ações físico-desportivas, não se limitando a monocultura do futebol, bem como as vivências tiveram como foco principal, o lazer. Também ressalto novamente, que as ações vivenciadas tiveram relação com as políticas implementadas pelo ministério do esporte, portanto, os princípios e diretrizes dos programas, bem como as ações tiveram influência direta da política nacional.

As políticas desenvolvidas pela AEL no período analisado atenderam, distintos públicos e faixas etárias, no entanto, observei que não foram garantidas ações para alguns públicos específicos, tais como: deficientes, indígenas e quilombolas, mesmo

que, a gestão tenha defendido o esporte e lazer como direito. Todavia essa garantia apresentou uma lacuna na proposta implementada pela AEL, nas duas gestões analisadas.

Foi notório o aumento dos espaços e equipamentos de esporte e lazer na cidade, a partir da construção e/ou ressignificação e revitalização, diminuindo o dilema inicial de escassez. Também, não foi possível perceber uma concentração desses espaços e equipamentos, pois houve uma distribuição espacial significativa por todos os bairros, bem como em algumas regiões da zona rural. Quanto aos tipos, é possível afirmar um ensaio do governo, em alterar o monopólio da cultura esportiva apontado por alguns estudos.

O financiamento foi expressivo, se considerarmos as dificuldades orçamentárias para o setor de esporte e lazer em nível nacional, apresentando uma evolução ao ampliar o seu investimento. Isso nos possibilita afirmar que a AEL, mesmo com as oscilações nas duas gestões, ampliou o seu investimento, a despeito de os dados coletados apontarem como não ideal. Além disso, percebi um crescimento no orçamento, na medida em que as políticas foram se consolidando.

Foi possível identificar que os recursos advindos do governo federal foram expressivos, especialmente, do Ministério do Esporte que teve uma participação efetiva no financiamento. Houve uma aplicabilidade efetiva dos recursos, posto que o orçamento previsto foi efetivamente gasto, seja para a construção e manutenção de equipamentos, como também para o desenvolvimento das ações. Teve uma priorização de recursos para as ações da Assessoria de Esporte e Lazer nas gestões de 2005 a 2012, e parte do investimento foram para as políticas de esporte e do lazer, e não para as políticas do esporte de alto rendimento, contrariando alguns estudos no setor.

A construção de políticas públicas de esporte e do lazer não é considerada uma tarefa simples, por diferentes razões, mas em especial, pela fragilidade da área de abrangência, mesmo que estudos apontem sua importância. Por isso, a localização, ou seja, sua continuidade nas administrações públicas no Brasil se constitui em um importante avanço do ponto de vista da gestão pública, em outros termos, o acesso às políticas de esporte e de lazer, é acima de tudo obrigação do Estado em garantir.

Por fim, esse foi o primeiro passo para se entender essas políticas, sobretudo, no contexto do estado do Pará, em que as análises de políticas públicas ainda são em número pequeno. Por isso, se faz necessário efetivar novos estudos os quais abarquem

um maior número de município da região, no intuito de ampliação dos debates e fortalecimento das políticas públicas de esporte e lazer.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Bárbara Schausteck de; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. O financiamento dos programas Federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento**. Porto Alegre, v. 16, n. 04, p. 73-92, out/dez, 2010.
- ALVES JÚNIOR, Edmundo de Drumond; MELO, Victor Andrade de. Introdução ao Lazer. Barueri. Manole, 2003
- ALMEIDA, Marco Antonio Bettine; GUTIERREZ, Gustavo Luis. O Lazer no Brasil: do nacional-desenvolvimentismo à globalização. **Conexões**, Campinas, v.3, n.1, p. 36-57. 2005
- AMARAL, Silvia Cristina Franco. Apontamentos sobre a produção em políticas públicas de lazer. In. ISAYAMA, Hélder Ferreira; OLIVEIRA, Marcus Aurélio Taborda. (Org.). **Produção de Conhecimento em Estudos do Lazer: Paradoxos, limites e possibilidades**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014.
- AMORIM, Antônia Terezinha dos Santos. **Santarém: uma síntese histórica**. Editora da ULBRA, 2000 p.254, Santarém: 2000.
- ANTICO, Claudia; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. 2008. Disponível em <[http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao\\_de\\_Poi%C3%ADticas\\_p%C3%ABlicas/Indicadores\\_e\\_Gest%C3%A3o\\_de\\_Pol%C3%ADticas\\_P%C3%BAblicas.pdf](http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%C3%ADticas_p%C3%ABlicas/Indicadores_e_Gest%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2014.
- ARENDDT, Hannah. **A promessa da Política**. Tradução de Pedro Jorgensen. Rio de Janeiro: DIFEL, 2008.
- ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- ARENDDT, Hannah. **A dignidade da política**. Tradução de Helena Martins. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993.
- ASSESSORIA DE ESPORTE E LAZER. **Resumo da História de Funcionamento da Assessoria de Esporte e Lazer**. Santarém/PA: AEL, 2012a.
- ASSESSORIA DE ESPORTE E LAZER. **Relatório Anual das Ações da Assessoria de Esporte e Lazer**. Santarém/PA. AEL, 2012b.
- ASSESSORIA DE ESPORTE E LAZER. **Relatório Anual das Ações da Assessoria de Esporte e Lazer**. Santarém/PA. AEL, 2011.
- ASSESSORIA DE ESPORTE E LAZER. **Relatório Anual das Ações da Assessoria de Esporte e Lazer**. Santarém/PA. AEL, 2010.
- ASSESSORIA DE ESPORTE E LAZER. **Relatório Anual das Ações da Assessoria de Esporte e Lazer**. Santarém/PA. AEL, 2009.

ASSESSORIA DE ESPORTE E LAZER. **Relatório Anual das Ações da Assessoria de Esporte e Lazer**. Santarém/PÁ. AEL, 2008.

ASSESSORIA DE ESPORTE E LAZER. **Relatório Anual das Ações da Assessoria de Esporte e Lazer**. Santarém/PA. AEL, 2007.

ASSESSORIA DE ESPORTE E LAZER. **Relatório Anual das Ações da AEL**. Santarém/PA, 2005.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. **Programa Segundo Tempo: conceitos, gestão e efeitos**. Brasília, 2009. 189f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, UNB, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRAMANTE, Antonio. Carlos. Lazer: concepções e significados. In: **Licere**, v.1, n.1, set. Belo Horizonte: Centro de Estudos de Lazer e Recreação da UFMG, 1998.

BRASIL, Ministério do Esporte. **Política Nacional do Esporte**. Ministério do Esporte, 2014.

BRASIL. **Projeto Esporte e Lazer da Cidade – PELC: diretrizes**. Brasília: Ministério do Esporte, 2011b. Disponível em: <<http://www.pst.uem.br>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula**. Secretaria de Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero: Rio de Janeiro, Elsevier, 2000.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola Pasquino Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmem C. Varriale, *et al.* v.1. Brasília: Editora Unb, 11. ed. 1998.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992. 19. Reimpressão.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORON, Atílio A. **O socialismo no século 21: Há vida após o neoliberalismo?** Trad. Fabiane Tejada da Silveira, *et al.* São Paulo: Expressão popular, 2010.

BRUHNS, Heloisa Turini. (Org.). **Introdução aos estudos do Lazer.** Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

CAMARGO, Luiz Octávio de Lima. **Educação para o lazer.** São Paulo: Moderna, 1998.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Perspectiva Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Pública. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETECH, Marta e MARQUES, Eduardo (Org.) **Políticas Públicas no Brasil.** 2 ed. Brasília: Editora Fiocruz, 2006.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002). Tese de doutorado. Universidade Federal de São Carlos: UFScar. 2004. 234p.

CARLEY, Michael. **Indicadores sociais:** teoria e prática. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

CARVALHO, Maria de Lourdes de *et al.* **Implementação de Política Pública:** uma abordagem teórica e crítica. X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitária em América del Sur. Mar del Plata, 2010.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2001.

CASTELAN, Lia Polegato. **As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010).** Campinas, 2011.188f. Dissertação (Dissertação de Mestrado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, UNICAMP, 2011.

CASTELLANI FILHO, Lino. **A educação física no sistema educacional brasileiro:** percurso, paradoxos e perspectivas. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Estadual de Campinas/SP: 1999, 185p.

CAVALCANTI, Kátia Brandão. **Esporte para todos:** um discurso ideológico. São Paulo: Ibrasa. 1984.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Lazer, cidadania e responsabilidade social.** Brasília: SESI/DN, 2006.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política.** Curitiba, v.21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

DAHL, Robert. **Sobre democracia.** Brasília: Ed. UNB, 2001.

DAÓLIO, Jocimar. Educação Física Escolar: em busca da pluralidade. **Revista Paulista de Educação Física**, Campinas, supl. 2. p.40-42, 1996.

DARLIEN, Hans-Ulrich. Uma comparación internacional em la evaluaci3n de las pol3ticas p3blicas. **Revista do Serviço P3blico**, Rio de Janeiro: v. 52, n.1, p. 105-122, jan/mar., 2001.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Pol3ticas p3blicas: princ3pios, prop3sitos e processos**. S3o Paulo: Atlas, 2012.

DRAIBE, S3nia Mirian. O Welfare State no Brasil: Caracter3sticas e Perspectivas. **Cadernos de pesquisa do NEPP – N3cleo de Estudo de Pol3tica P3blica/UNICAMP**, n. 08. 1993.

DRAIBE, S3nia Mirian. **As pol3ticas sociais brasileiras: diagn3sticos e perspectivas**. In: IPEA/IPLAN (Org.). Para a d3cada de 90: diagn3stico e perspectivas. Bras3lia, 1990.

DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer e cultura popular**. S3o Paulo: Perspectiva, 1976.

EASTON, David (Org.). **Modalidades de An3lises Pol3ticas**. Rio de Janeiro. Zanar, 1970.

FAGNANI, Eduardo. A pol3tica social do governo Lula: perspectiva hist3rica. **SER Social**. Bras3lia: v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FARIA, Carlos Aur3lio Pimenta de. Implementa33o: ainda o “elo perdido” da an3lise de pol3ticas p3blicas no Brasil? In. FARIA, Carlos Aur3lio Pimenta. (Org.). **Implementa33o de Pol3ticas P3blicas**. Teoria e pr3tica. Belo horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FARIA, Carlos Aur3lio Pimenta de. A pol3tica da avalia33o de pol3ticas p3blicas. **Revista Brasileira de Ci3ncias Sociais**. S3o Paulo, v.20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FARIA, Carlos Aur3lio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Pol3ticas P3blicas. Um invent3rio sucinto das principais vertentes anal3ticas recentes. **RBCS**, S3o Paulo, vol. 18, n. 51, p. 21-29, fev. de 2003.

FERREIRA, Aur3lio Buarque de Holanda. **Dicion3rio Aur3lio Eletr3nico: s3culo XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. Vers3o 3.0. CD-ROM.

FRIGOTTO, Gaudencio. Educa33o B3sica no Brasil na D3cada de 1990: Subordina33o ativa e consentida 3 l3gica do mercado. **Educ. Soc.** Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

FRIGOTTO, Gaudencio. **A produtividade da escola improdutiva**. S3o Paulo: Cortez, 1990.

FUKS, Mario; PERISSIOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder, conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v.21, n.60, 67-81, fev. 2006.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GATTI, B.A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 37, jan/abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/06.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2015.

GOMES, Cristina Marque. Bases Documentais e Teóricas do lazer Turístico no Brasil. **Turismo-Visão e Ação**. São Paulo, v. 7 n.3, p. 503-514. Set/dez, 2005.

GOMES, Christianne Luce, PINTO, L.M.S.M. El ocio en Brasil: Analizando prácticas culturales cotidianas, académicas y políticas. In: GOMES, C. *et al.* (Org.). **Lazer na América Latina/Tiempo libre, ocio y recreación en Latinoamérica**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009a. p. 123-180

GOMES, Christianne Luce. (Org.); OSORIO, E. (Org.); PINTO, L.M.S.M. (Org.); ELIZALDE, R. (Org.) . **Lazer na América Latina/Tiempo libre, ocio y recreación en Latinoamérica**. 11. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009b.

GOMES, Christianne Luce. **Lazer, trabalho e educação: relações históricas, questões contemporâneas**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 151 p.

GOMES, Christianne Luce; AMARAL, Maria Teresa Marques. **Metodologia da Pesquisa Aplicada ao Lazer**. Brasília: SESI/DN, 2005.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Org.). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e prática. Belo horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

GONÇALVES, Aguinaldo; VILARTA, Roberto (Org.). **Qualidade de Vida e Atividade Física: explorando teorias e práticas**. Barueri: Ed. Manole, 2004.

HÖFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos de Educação/CEDES**, Campinas: v.21, n.55, p. 30-41, 2001.

ISAYAMA, Hélder Ferreira, *et al.* Lazer, políticas públicas e formação profissional. Análise da política de formação profissional de secretarias de Esporte de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In. ISAYAMA, Hélder Ferreira, *et al.*(Org.). **Gestão de políticas de esporte e lazer: experiências, inovações, potencialidades e desafios**. Belo Horizonte: Editora. UFMG, 2011.

ISAYAMA, Hélder Ferreira. Formação profissional no âmbito do lazer: desafios e perspectivas. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira (Org.). **Lazer em Estudo**. Currículo e formação profissional. Campinas, SP: Papyrus, 2010.

ISAYAMA, Hélder Ferreira. Atuação do profissional de Educação Física no âmbito do lazer: perspectivas da animação cultural. **Revista Motriz**, Rio Claro: v.15, n.2, p.407-413, abr./jun., 2009.

ISAYAMA, Hélder Ferreira. Reflexões sobre os conteúdos físico-esportivos e as vivências de lazer. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Lazer e Cultura**. Campinas. Editora Alínea, 2007. p. 31-46.

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

ISAYAMA, Hélder Ferreira. O profissional da educação física como intelectual: atuação no âmbito do lazer. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Formação e desenvolvimento de pessoal em lazer e esporte: para atuação em políticas públicas**. Campinas: Papyrus, 2003.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro: v. 36,s/n. p. 1-23, jan./fev., 2002.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. Ed. New York: Harper Collins, 2003

LEITE, Sérgio Pereira, *et al.* **Avaliando a gestão de políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policymakers**. (Relatório). Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ –CNPq, 2006.

LIMA, Maria do Carmo Martins. Mensagem da Prefeita. **Revista Mensagem a Câmara Municipal**, Santarém: v.1, n.6, p. 04-38, fev. 2010.

LIMA, Paulo Daniel Barreto, *et al.* (Org.). **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula**. Secretaria de Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2003.

LINHALES, Meily Assbú, *et al.* Esporte e Lazer na Grande-BH. Por onde caminham as gestões públicas? In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú (Org.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação**. Questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LINHALES, Meily Assbú. Jogos de política, jogos de esporte. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e esporte**. 2, ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

LOPES, Tércila Bretas. **Sobre o fazer técnico e o fazer político: a atuação do profissional de lazer no serviço público**. 2009. 107 f. Dissertação (Mestrado em Estudo

do Lazer)–Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua do processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e prática. Belo horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

LOWI, Theodor J. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, 1972.

MARCELLINO, Nelson Carvalho *et al.*. Lazer no município – formação e desenvolvimento de quadros: os casos de Campinas e Piracicaba: mercadores ou educadores? Os cínicos bobos da corte. In. ISAYAMA, Hélder Ferreira *et al.*(Org.). **Gestão de políticas de esporte e lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. Subsídios para uma política de lazer. O papel da administração municipal. In. MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas Públicas de Lazer**. Campinas: Alínea, 2008.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. (Org.). **Espaços e equipamentos de lazer em região metropolitana**. o caso da RMC – Região Metropolitana de Campinas. Curitiba: OPUS, 2007a.

MARCELLINO, Nelson Carvalho *et al.* **Políticas Públicas de lazer**. Formação e desenvolvimento de pessoal – os casos de Campinas e Piracicaba-SP. Curitiba: OPUS, 2007b.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. (Org.). **Formação e desenvolvimento de pessoal em lazer e esporte**: para atuação em políticas públicas. Campinas: Papyrus, 2003.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. Políticas de Lazer: mercadores ou educadores? Os cínicos bobos da corte. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Lazer e Esporte**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. (Org.). **Estudo do Lazer**: uma introdução. Campinas: Autores Associados, 1996<sup>a</sup>.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. (Org.). **Políticas públicas setoriais de lazer**: o papel das prefeituras. Campinas: Autores Associados, 1996b.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. (Org.). **Lazer: formação e atuação profissional**. Campinas: Papyrus, 1995.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e educação**. Campinas: Ed. Papyrus, 1987.

MANIFESTO do Partido dos Trabalhadores. Disponível em:  
<<http://www.pt.org.br/arquivos/manifestodefundacaopt2.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

MANFREDI, Silvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional: das dimensões conceituais e políticas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.19, n. 64, set. 1998. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-7330199800030002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-7330199800030002)>. Acesso em 08 abr. 2015.

MARCHI JÚNIOR, Wanderley; ALMEIDA, *Bárbara Schausteck de*. O financiamento dos programas Federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento**. Porto Alegre, v. 16, n. 04, p. 73-92, out./dez., 2010.

MATIAS, Wagner Barbosa. **O enigma olímpico: o controvertido percurso da agenda e políticas esportivas no Governo Lula**. Brasília, 2013. 195f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, UnB.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MELO, Marcelo Paula de. **Esporte e juventude pobre: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré**. Campinas: Autores Associados, 2005.

MELO, Victor Andrade de. Contribuições da História para o Estudo do Lazer. In: MELO, Victor Andrade de (Org.). **Lazer: Olhares Multidisciplinares**. Campinas: Ed. Alínea, 2010.

MELO, Victor Andrade de. (Org.). **Animação cultural: conceitos e propostas**. Campinas: Papirus, 2006.

MELO, Victor Andrade de; ALVES JUNIOR, Edmundo de Drummond Alves. **Introdução ao Lazer**. Barueri: Manole, 2003.

MENICUCCI, Telma. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. In: Hélder e LINHALES, Meily Assbú (Org.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

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 dever, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

MEZZADRI, Fernando M.; STAREPRAVO, Fernando. A. Apontamentos iniciais acerca das políticas públicas para o esporte e o lazer em municípios paranaenses. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira *et al.* **Gestão de políticas de esporte e lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011a.

MEZZADRI, Fernando M.. Políticas Públicas para o Esporte e lazer: teorias e conceitos. In: MOTTA, A; TERRA, Rodrigo. (Org.). **Esporte, Lazer e políticas públicas na região dos Lagos**. Rio de Janeiro: iVentura, 2011b.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública RAP**, FGV/EBAPE: Rio de Janeiro, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**, Ed. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. Sistema Nacional de Esporte e Lazer. <[portal.esporte.gov.br/snear/brasilPotencia/sistemaDesporto.jsp](http://portal.esporte.gov.br/snear/brasilPotencia/sistemaDesporto.jsp)>. Acessado em: 26 de abril de 2015.

MINOGUE, Martin. Teoria e prática em administração e políticas públicas. **Política & Política**, v. 11, n. 1, jan. 1983, p. 63-85. Ed. Imprensa Política.

MONTÃO, Carlos. **Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOORE, Marck. **Criando o valor público: gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: ENAP, 2002.

MUNHOZ, Virna Carolina Carvalho. O lazer como direito social na Prefeitura de Belo Horizonte. In. ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú (Org.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação**. Questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MÜLLER, Ademir. Lazer e desenvolvimento Regional: como pode nascer e se desenvolver uma ideia. In. MÜLLER, Ademir; COSTA, Lamartine Pereira da (Org.). **Lazer e desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

ORTIZ, R. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

PATMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães. O lazer no setor público brasileiro e os desafios para a intersetorialidade. In. FORTINI, Janice Lúce Martins, *et al.* **Desafios e perspectivas da educação para o lazer**. Belo Horizonte: Editorial SESC/OTIMUM, 2011a.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães. Desafios para a gestão das políticas de lazer no Brasil. In. ISAYAMA, Hélder Ferreira, *et al.* **Gestão de políticas de esporte e lazer: experiências, inovações, potencialidades e desafios**. Belo Horizonte: Editora. UFMG, 2011b.

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: Editora: Alínea, 2008a.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães. Políticas públicas de lazer no Brasil: uma história a contar. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas públicas de lazer**. Campinas: Alínea, 2008b.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães. O trabalho voluntário para esporte e lazer em políticas públicas; problemas e desafios enfrentados. In. MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Formação e desenvolvimento de pessoal em lazer e esporte**. Campinas: Papyrus, 2003.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães. **A Recreação/Lazer e a Educação Física: a manobra da autenticidade do jogo**. Dissertação de Mestrado – Escola de Educação Física, Universidade de Campinas, 1992.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

PRZEWORKI, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro. Relume – Dumará, 1995.

RANCIÈRE, Jaques. **O ódio à Democracia**. Tradução Mariana Echalar. – 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

REIS, Fábio Wanderley. Sociologia Política, Ciência Política e “escolha racional”. **Política & Sociedade**. n.1, set. p. 37-55, 2002.

REIS, Fábio Wanderley. Estado, Política social e corporativismo. **Anál & Conj**. Belo Horizonte: v.4 n. 1, jan. ab. 1989.

RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate** (Org.). 6 ed. São Paulo: Cortez. Instituto de Estudos Especiais, 2009.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. 2007. Disponível em: [http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol\\_publicas.PDF](http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF) >. Acesso em: 15 out. 2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Brasília: CAPES/UAB, 2009.

RUA, Maria das Graças. Democracia, Direito e Políticas Públicas. Desafios da Administração Brasileira. **Revista do Serviço Público do Governo do Ceará, Secretaria de Educação**. CAED/UFJF, n. 3, set-dez, 1997.

RUSSEL, Bertrand. **O Elogio ao ócio**. Tradução Pedro Jorgensen Júnior. Rio de Janeiro: Sextante, 2002.

SANTARÉM. **Decreto n. 114** de 19 de janeiro de 2005. Pará; Santarém 19 de jan.2005.

SANTARÉM. **LEI 18.582**, de 27 de dezembro de 2010. Trata do Orçamento Anual da prefeitura. Santarém: SANTARÉM, 2011.

SANTARÉM. **LEI**, de 27 de dezembro de 2010. Trata do Orçamento Anual da prefeitura. Santarém: SANTARÉM, 2012.

SANTARÉM. **LEI 18.349**, de 11 de janeiro de 2010. Trata do Orçamento Anual da prefeitura. Santarém: SANTARÉM, 2010.

SANTARÉM. **LEI 18.236**, de 19 de dezembro de 2008. Trata do Orçamento Anual da prefeitura. Santarém: SANTARÉM, 2008.

SANTARÉM. **LEI 18.322** de 20 de outubro de 2009. Trata do Plano Plurianual 2010/2013. Santarém: SANTARÉM, 2009.

SANTARÉM. **LEI 18.136**, de 20 de dezembro de 2007. Trata do Orçamento Anual da prefeitura. Santarém: SANTARÉM, 2007.

SANTARÉM. **LEI 18.043**, de 26 de dezembro de 2006. Trata do Orçamento Anual da prefeitura. Santarém: SANTARÉM, 2006.

SANTARÉM. **LEI 17.968**, de 28 de dezembro de 2006. Trata do Orçamento Anual da prefeitura. Santarém: SANTARÉM, 2005.

SANTARÉM. **LEI 17.902**, de 17 de dezembro de 2004. Trata do Orçamento Anual da prefeitura. Santarém: SANTARÉM, 2004.

SANTARÉM. **LEI 018** DE 28 de setembro de 2005. Trata do Plano Plurianual 2006/2009. Santarém: SANTARÉM, 2005.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006

SANTOS, R. O. A relevância do Esporte Lazer na vida do Trabalhador. Revista Digital. [OnLine]. Buenos Aires, nº137- ano 14, Outubro 2009. [acessado em 18/10/2014]. Disponível em <http://www.efdeportes.com/>

SEMED. **Lei 17.895**, de 15 de dezembro de 2004. Trata dos fins da SEMED. Santarém: 15 de Dez, 2004. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/a/pa/s/santarem/lei-ordinaria/2004>. Acesso em: 01 abr. 2015.

SIGA BRASIL. Ministério do Planejamento. **Esporte**. 2011. Brasília. Disponível em: [https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro4/4.4\\_Esporte.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro4/4.4_Esporte.pdf). Acesso em 26 Dezsmbros de 2014.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELLO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP/Unicamp, 2000.

SILVEIRO, Evanize Kelli *et al.* O Lazer e a Influência das Práticas Corporais Alternativas na Qualidade de Vida de Adultos e Pessoas na Terceira Idade da Cidade de Bebedouro. **Rev.Coleção Pesquisa em Educação Física**, v. 1, n. 1, ano 7, jun. 2003;

SIMAN, Angela. M. **Políticas públicas**: a implementação como objeto de reflexão teoria e como desafio prático. 2005. 300f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, Belo Horizonte, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre: ano 8, n. 16, jul/dez, p.20-45, 2006.

SOUZA, Juliano de; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. Por uma gênese do Campo da Sociologia do esporte: cenários e perspectivas. **Movimento**. Porto Alegre, v.16, n.02, abril/jun. p. 45-70, 2010.

STAREPRAVO, Fernando Augusto *et al.* Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil e possibilidade de intersetorialidade. **Pensar a Prática**. Goiana, V.16, n.3, p. 619-955, jul/set. 2013.

STAREPRAVO, Fernando Augusto. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NO BRASIL: APROXIMAÇÕES, INTERSECÇÕES, RUPTURAS EDISTANCIAMENTOS ENTRE OS SUBCAMPOS POLÍTICO/BUROCRÁTICO E CIENTÍFICO/ACADÊMICO. Tese de doutorado Educação Física, no Departamento de Educação Física, Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná/UFPR, 2011, p.422.

STOPPA, Edmundo A. *et al.*(Org.). **Gestão de Esporte e Lazer**. São Paulo: Plêiade, 2011.

SUASSUNA, Dulce; AZEVEDO, Aldo Antonio de. **Políticas e Lazer**: interfaces e perspectiva. Brasília: Thesaurus, 2007.

TEIXEIRA, Marcelo R.; MATIAS Wagner B. *et al.* (Org.). Política Social de Esporte e Lazer no Governo Lula: O Programa Esporte e Lazer da Cidade. **Licere**, Belo Horizonte: v.17, n.3, set, 2014.

TELES, Vera da Silva. **Direitos Sociais**. Afinal, do que se trata? Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

UNGHERI, Bruno Ocelli. **A Atuação profissional em Políticas Públicas de Esporte e Lazer**: saberes e competência. Belo Horizonte: 2014. 132f. Dissertação (Mestrado em Estudo do Lazer). UFMG. Faculdade de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

WEBER, Max. **Economia e Societá** (1922). D. WRONG. POWER: Oxford, 1979.

WERNECK, Chistianne Luce Gomes. **Lazer, trabalho e educação**: relações históricas, questões contemporâneas. Belo Horizonte: Ed. UFMG; CELAR-DEF/UFMG, 2000.

WERNECK, Chistianne Luce Gomes; ISAYAMA, Hélder Ferreira; BORGES, Kátia Euclides de Lima. Lazer e Qualidade de Vida. **Revista Mineira de Educação Física**. Viçosa: v. 7, n. 2, p. 94-97, jul.1999.

WERNECK, Chistianne Luce Gomes. Lazer e formação profissional na sociedade atual: repensando os limites, os horizontes e os desafios para a área. **Licere**. v.1, n 1, p.47-65, set. 1998.

## APÊNDICE A – TERMO DE ANUÊNCIA DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SANTARÉM

UFMG

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
 Protocolo n.º 1.586  
 PROTOCOLADO Em 01/07/14  
 LIVROS n.º 03 FOLHAS: 114  
Eponates  
 Funcionário

EEFFTO  
 ESCOLA DE EDUCAÇÃO  
 FÍSICA, FISIOTERAPIA E  
 TERAPIA OCUPACIONAL

*Autorizado em  
 01/07/14  
 Ischen.*

Maria Irene Escher Boger  
 Secretária Municipal de  
 Educação - Santarém  
 Decreto n.º 004/2013

Belo Horizonte, 01 de julho de 2014.

Meu projeto de Dissertação de Mestrado é desenvolvido junto ao Programa de Pós-Graduação em Estudos do Lazer, na Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais, sendo orientado pelo Professor Doutor Hélder Ferreira Isayama. Esta pesquisa tem como objetivo descrever e analisar as políticas públicas de esporte e lazer do município de Santarém/PA, na gestão de 2005 a 2012, bem como, mapear e analisar as ações (programas e projetos) que foram desenvolvidos na gestão de esporte e lazer; os conceitos que permearam o esporte e o lazer nesse período; as propostas de formação que foram desenvolvidas para os profissionais; e as fontes de financiamentos alocados para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer nesse período.

Para tanto, solicito a vossa senhoria autorização, por escrito, para a realização do estudo, que terá caráter qualitativo, por meio da combinação de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Assim, para a realização da pesquisa solicito a autorização para consulta de documentos referentes ao período de 2005 a 2012: Planejamentos, Lei Orçamentária anual – LOA, Relatórios de ações, Revistas Institucionais, nas seguintes secretarias: Secretaria Municipal de Educação e Desporto – SEMED, Secretaria Municipal de Planejamento e Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer - SEMJEL.

Após a realização dessa pesquisa documental, irei entrevistar profissionais que atuaram com programas e projetos nas gestões citadas.

Recebido em 01/07/14

*[Assinatura]*

José Erasmo Maia Costa  
Secretaria Municipal de Juventude,  
Esporte e Lazer  
Deverão nº 018/2013

Belo Horizonte, 01 de julho de 2014.

Prezado Secretário,

Meu projeto de Dissertação de Mestrado é desenvolvido junto ao Programa de Pós-Graduação em Estudos do Lazer, na Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais, sendo orientado pelo Professor Doutor Hélder Ferreira Isayama. Esta pesquisa tem como objetivo descrever e analisar as políticas públicas de esporte e lazer do município de Santarém/PA, na gestão de 2005 a 2012, bem como, mapear e analisar as ações (programas e projetos) que foram desenvolvidos na gestão de esporte e lazer; os conceitos que permearam o esporte e o lazer nesse período; as propostas de formação que foram desenvolvidas para os profissionais; e as fontes de financiamentos alocados para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer nesse período.

Para tanto, solicito a vossa senhoria autorização, por escrito, para a realização do estudo, que terá caráter qualitativo, por meio da combinação de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Assim, para a realização da pesquisa solicito a autorização para consulta de documentos referentes ao período de 2005 a 2012: Planejamentos, Lei Orçamentária anual – LOA, Relatórios de ações, Revistas Institucionais, nas seguintes secretarias: Secretaria Municipal de Educação e Desporto – SEMED, Secretaria Municipal de Planejamento e Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer - SEMJEL.

Após a realização dessa pesquisa documental, irei entrevistar profissionais que atuaram com programas e projetos nas gestões citadas.

Belo Horizonte, 01 de julho de 2014.

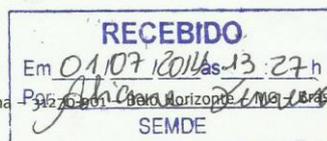
Prezado Secretário,

Meu projeto de Dissertação de Mestrado é desenvolvido junto ao Programa de Pós-Graduação em Estudos do Lazer, na Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais, sendo orientado pelo Professor Doutor Hélder Ferreira Isayama. Esta pesquisa tem como objetivo descrever e analisar as políticas públicas de esporte e lazer do município de Santarém/PA, na gestão de 2005 a 2012, bem como, mapear e analisar as ações (programas e projetos) que foram desenvolvidos na gestão de esporte e lazer; os conceitos que permearam o esporte e o lazer nesse período; as propostas de formação que foram desenvolvidas para os profissionais; e as fontes de financiamentos alocados para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer nesse período.

Para tanto, solicito a vossa senhoria autorização, por escrito, para a realização do estudo, que terá caráter qualitativo, por meio da combinação de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Assim, para a realização da pesquisa solicito a autorização para consulta de documentos referentes ao período de 2005 a 2012: Planejamentos, Lei Orçamentária anual – LOA, Relatórios de ações, Revistas Institucionais, nas seguintes secretarias: Secretaria Municipal de Educação e Desporto – SEMED, Secretaria Municipal de Planejamento e Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer - SEMJEL.

Após a realização dessa pesquisa documental, irei entrevistar profissionais que atuaram com programas e projetos nas gestões citadas.

Av. Antônio Carlos, nº 6627, Pampulha



**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

Nome do Entrevistado:

Local da entrevista:

Data:

Hora:

1. Fale sobre sua trajetória profissional? E sobre sua formação profissional?
2. Como foi o seu ingresso nessa área?
3. Qual a função que exercia na gestão? Fale sobre o setor e de suas atribuições?
4. Quando foi convidado para integrar a Assessoria de Esporte e Lazer, você tinha experiência nesse campo? Quais?
5. Por quanto tempo você atuou nessa gestão de Esporte e Lazer?
6. Quais as razões justificaram a criação da Assessoria de Esporte e Lazer?
7. Fale sobre os programas, projetos e ações desenvolvidos pela Assessoria?
8. De onde eram provenientes os recursos da Assessoria? Como esses recursos eram distribuídos na Assessoria?
9. E como você avalia o montante de recursos recebidos e sua distribuição nos programas, projetos e ações da Assessoria?
10. Quais os recursos humanos contratados pela Assessoria para trabalhar com os programas, projetos e ações?
11. Como você avalia a atuação dos recursos humanos?
12. Existia uma política de formação para os recursos humanos? Se sim, qual era essa política? Se não, por quê?
13. A infraestrutura e os materiais eram adequados para a realização dos programas, projetos e ações da assessoria? (espaços e equipamentos)
14. Tendo em vista que o esporte e o lazer são essenciais para a implementação de políticas nesse setor.
  - a. Como você entende o lazer?
  - b. Como você entende o esporte?
  - c. Como você entende as políticas públicas?
15. Existe relação entre o Esporte e o Lazer? Se sim, qual é essa relação, se não por que não tem?
16. Como você avalia as gestões de esportes de esporte e lazer no município?

## APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### **Pesquisa: Política Pública de Esporte e Lazer: Uma análise da Gestão do Município de Santarém (2005/2012)**

O Sr. (a) está sendo convidado (a) a participar do projeto de “**Política Pública de Esporte e Lazer: Uma análise da Gestão do Município de Santarém (2005/2012)**” coordenado pelo pesquisador responsável Prof. Hélder Ferreira Isayama, ambos do mestrado em Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais.

O objetivo geral da pesquisa é descrever e analisar as políticas públicas de esporte e lazer do município de Santarém/Pá, na gestão de 2005 a 2012. Para alcançar tal objetivo participarão da pesquisa: “10 gestores da Assessoria de Esporte e Lazer (AEL), a ex-prefeita da cidade e a ex-secretária Municipal de Educação e Desporto”.

A abordagem metodológica utilizada nesta pesquisa será de natureza qualitativa. Neste caminho serão combinadas as pesquisas bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa documental será realizada com base em fontes escritas, que são os Planejamentos da AEL, a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA), os Relatórios Anuais de ações da AEL, Revistas com as mensagens da prefeita à Câmara Municipal.

As entrevistas e os encontros do grupo focal serão realizados pessoalmente pela mestranda em local, data e horários definidos pelo voluntário, em comum acordo com o pesquisador e respeitando o seu anonimato. As entrevistas e encontros seguirão um roteiro semiestruturado e possui como eixo central o mapeamento e análise das ações (programas, projetos e eventos) que foram desenvolvidos na gestão de esporte lazer; os conceitos que permearam o esporte e lazer nesse período; as propostas de formação que foram desenvolvidas para os profissionais; e as fontes de financiamentos alocados para o desenvolvimento das políticas de esporte lazer nesse período. O local das entrevistas não apresentará riscos para a saúde física ou mental dos envolvidos na pesquisa. Todos os dados coletados receberão um tratamento ético de confidencialidade e serão utilizados somente na pesquisa.

As despesas relacionadas com este estudo serão de responsabilidade do mestrando e não haverá qualquer forma de remuneração financeira para os voluntários. Todos os dados serão mantidos no Centro de Estudos em Lazer e Recreação (CELAR) e serão utilizados apenas para fins desta pesquisa. Os voluntários estarão livres para se recusarem a participar, sem prejuízos quaisquer.

Asseguramos total liberdade aos participantes que poderão recusar a participar ou mesmo retirar seu consentimento sem qualquer tipo de ônus para ambas as partes envolvidas (pesquisado e pesquisador). Havendo a necessidade de mais explicações, os voluntários terão total liberdade para esclarecer qualquer dúvida que possa surgir através dos pesquisadores pelo telefone (0xx31)3409-2335. Além disso, também poderão entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG (COEP-UFMG), localizado na Av. Antônio Carlos, 6627 – Unidade Adm. II, 2º Andar, sala 2005 – (0xx31) 3409-4592.

Este estudo poderá contribuir para que haja maiores produções sobre o tema, especialmente na região norte do país. Além disso, poderá auxiliar no preenchimento de algumas lacunas e contribuir com novas reflexões para as áreas envolvidas, tendo-se em vista que existem poucos estudos que envolvem discussões acerca desta temática.

Portanto, vale ressaltar que o anonimato dos voluntários será preservado durante todo o processo da pesquisa e na divulgação dos resultados. Desde já agradecemos pela compreensão e voluntariedade,

Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama – Orientador      Rita Maria de Fátima Peloso Grasso – Mestranda

---

Via para arquivo/Pesquisadores responsáveis pela pesquisa – EEEFTO/UFMG

Assim, se você entendeu a proposta da pesquisa e concorda em ser voluntário favor assinar abaixo dando o seu consentimento formal.

Eu, \_\_\_\_\_, aceito participar da pesquisa intitulada “Política Pública de Esporte e Lazer: uma análise da Gestão do Município de Santarém (2005-2012)”, realizado por pesquisadores do Mestrado em Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais.

Local e data: \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

---

Assinatura do voluntário